

EL  
97

# Cotidiano

Revista de la realidad mexicana actual

y malestar social

D. F.: lucha política



ISSN 0186-1840  
septiembre-octubre, 1999  
año 15, \$ 25.00

UNIVERSIDAD  
AUTÓNOMA  
METROPOLITANA  
Casa abierta al tiempo





Casa abierta al tiempo

## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

### Rector General

Dr. José Luis Gázquez

### Secretario General

Lic. Edmundo Jacobo

### Rectora de la Unidad Azcapotzalco

Mtra. Mónica de la Garza Malo

### Secretario de la Unidad

Lic. Guillermo Ejea

### Director de la División de Ciencias

### Sociales y Humanidades

Mtro. Víctor Sosa Godínez

Nuestra revista es el producto de un proceso de investigación, que recoge diversas experiencias teóricas y metodológicas.

Por otra parte, es el resultado de la conjugación de intereses teóricos de una serie de investigadores, que han adoptado como desafío el referirse a la realidad inmediata, intentando superar, aunque sea en mínima parte, el sentido común.

Es un proyecto universitario en el mejor de sus sentidos, pluralista, abierto a la crítica, y por tanto, no sectario. Pretende entregar un instrumento de expresión a los académicos de nuestra Universidad y a aquellos que compartan estos principios, con la idea de que la referencia a lo real no se reduce a las investigaciones de largo plazo, ni al juicio periodístico, sino que es posible también referirse al presente en forma rigurosa.

Our magazine is a product of a research process that shows the diversity of theories and methodologies. Also, it is a result of the unification of a variety of researchers coming together with theoretical interests and the need to express their beliefs on the immediate reality of Mexico and how it affects us all.

This magazine is a University project in the very best sense. Our magazine is pluralistic, open to all critics, and nonsectarian. We feel that it is an instrument of expression for the academics of our University and for those who share similar principles.

The idea is that the reality is not to be reduced to long term research and neither to periodical judgement, but to understand the reality as it is. We hope that this is a possible form to comprehend the present in a more structural way.

We welcome all participation and submissions.

# EL Cotidiano

Revista de la realidad mexicana actual

**Directora:** Miriam Alfie C.

**Comité Editorial:** Miriam Alfie, Carlos García, Marco Antonio Leyva, Ezequiel Maldonado, Luis Méndez, Miguel Ángel Romero M., Juan Reyes del Campillo, Sergio Sánchez, Agustín Cue

### Coordinadores de las secciones fijas:

**Análisis de Coyuntura:** Luis Méndez, Miguel Ángel Romero

**Conflictos Obrero-Patronales:** José Othón Quiroz T., Sergio Sánchez

**Economía Nacional:** Cristian Leriche

**Partidos Políticos y Procesos Electorales:** Juan Reyes del Campillo

**Panorama Internacional:** Miriam Alfie, Silvia Velez, Agustín Cue

**Grupo de Evaluadores:** Hugo Aboites, Jaime Aboites, Arturo Anguiano, Alejandro Carrillo, Michel Chauvet, Adrián de Garay, Enrique de la Garza, Rosa Albina Garavito, Alenka Guzmán, Luis Hernández, Cristian Leriche, Julio Moguel, Juan Mora, Miguel Ángel Rivera, Rosario Robles, José Antonio Rojas, Miguel Ángel Romero, Francisco Zapata

**Coordinador de relaciones institucionales:** Marco Antonio Leyva

**Producción Editorial:** Tonatiuh Soley, Astrid Velasco

**Coordinación Administrativa:** Adriana Corona M.

**Distribución:** Adriana Corona, Alejandro Díaz, Víctor H. Ramírez

**Asistente Administrativo:** Ma. Lourdes Delgado R.

**Diseño y producción:** Ediciones y Gráficos Eón, S.A. de C.V.

**Fundadores:** Rosa Albina Garavito, Augusto Bolívar, Edmundo Jacobo Molina

### Representantes en provincia:

Cuernavaca, Mor.: Miguel Melo González, Tels. 17 00 44 y 13 90 83

Hermosillo, Son.: Francisco Javier Machado Mendivil, Tel. 18 14 94

Jalapa, Ver.: Prof. Lauro Trujillo A. y/o Lic. Olivio Jarvio Fernández, Tel. (0128) 14 63 82

Monterrey: Raúl Rubio, Francisco Veloquio y César Gutiérrez, Tel. 40 30 45.

Lic. Sergio Marroquí R., Tel. 337 60 53

Puebla: Germán Sánchez Daza, Tel. 45 03 70

Toluca: Lic. Héctor Rojas Ortiz, Tel. (0172) 13 03 46, Fax. 13 03 56

Tijuana: Víctor Alejandro Espinoza, Tel. 88 00 38

Zacatecas: Rodolfo García Zamora, Tel. 285 36

Zumpango, Edo. de Méx.: Rubén González Mora, Tel. 01779 625 29, 01591 7 14 06,

Fax: 01591 7 02 02



Av. México Coyoacán 421, Xoco, Col. General Anaya, México, D.F.

Tels. 5604-1204 y 5688-9112

**Diseño portada e interiores:** Ediciones y Gráficos Eón / Olga B. Olvera R.

**Composición portada:** María José Méndez, sin título.

**Informes, correspondencia y suscripciones a:** Adriana Corona Miranda Universidad Autónoma Metropolitana, revista **EL COTIDIANO**, Av. San Pablo 180 Edif. E, cubículo 004, Col. Reynosa Tamps., México, 02200. D.F., Tel. 57 24 45 36 y 57 24 43 09 Apartado Postal 32-031, México 06031, D.F. e-mail: cotid@hp9000a1.uam.mx

## EL Cotidiano 97

Revista de la realidad mexicana actual

### Presentación

### Evaluación del Gobierno del D.F.

Diecinueve meses de gobierno democrático: la esperanza del cambio  
*Rosario Robles*

Evaluación global del gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas en el Distrito Federal  
*Fernando Pérez Noriega*

El balance de la administración cardenista en el gobierno del Distrito Federal  
*Octavio West*

### La asamblea Legislativa del Distrito Federal

La reforma de la ciudad a través de sus leyes  
*Martí Batres Guadarrama*

Experiencias de la vida parlamentaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura 1997-2000  
*Ma. Angélica Luna Parra y Trejo Lerdo*

### Tlalpan una experiencia de gobierno

Gobierno del Distrito Federal en Tlalpan. Las diez principales líneas de acción

3

### Análisis de coyuntura

El quebrantado Estado de derecho  
*Miguel Ángel Romero Miranda*  
*Mónica Moreno Gil*  
*Javier Gutiérrez*

62

5

### Conflictos obrero-patronales

El primero de mayo: el grito y el rito  
*José Othón Quiroz Trejo*  
*Juan Araujo González*

72

11

Cinco meses de movilizaciones contra la privatización de la industria eléctrica: la lucha continúa  
*Ramón Pacheco Llana*  
*Jorge Herrera Ireta*

83

23

### Economía internacional

La aventura del auro en la Europa unitaria  
*Agustín Cue Mancera*

91

29

### Situación internacional

La integración económica con México y su impacto en la política interna y externa de Estado Unidos. Análisis del ámbito migratorio  
*Remedio Gómez Arnau*

99

35

### Medio ambiente

El fallido protocolo de Cartagena: ¿hacia un mundo sin bioseguridad?  
*Yolanda Cristina Massieu Trigo*

111

52

# EL Cotidiano

Complete su colección, al suscribirse solicite hasta 12 diferentes ejemplares de la revista bimestral

**EL Cotidiano** que recibirá gratuitamente

Precios de suscripción (6 ejemplares):

- \$150.00 En el D.F.
- \$ 210.00 En el interior de la República
- USD 45.00 En el Extranjero



Formas de pago:

\* Cheque certificado

\* Giro Postal

\* A nombre de la Universidad Autónoma Metropolitana

Información y ventas:

Adriana Corona Miranda

☎ 5724-45-36, 5724-43-09 Fax.: 5724-43-09

Apartado postal 32-031, C.P. 06031, México, D.F.

✂ .....

## SUSCRIPCIONES

Fecha: \_\_\_\_\_

Adjunto cheque certificado ( ) o giro postal ( ) por la cantidad de \$ \_\_\_\_\_ a favor de la **UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**, por concepto de suscripción y/o pago de (\_\_\_\_) ejemplares de la revista **EL Cotidiano** a partir del número (\_\_\_\_)

- Deseo recibir por promoción los números: \_\_\_\_\_

Nombre: \_\_\_\_\_

Calle y número: \_\_\_\_\_

Colonia: \_\_\_\_\_ Código postal: \_\_\_\_\_

Ciudad: \_\_\_\_\_ Estado: \_\_\_\_\_

Teléfono: \_\_\_\_\_

- Si requiere factura, favor de enviar fotocopia de su cédula fiscal

RFC \_\_\_\_\_ Dom. Fiscal \_\_\_\_\_

# P resentación

**E**l gobierno de la ciudad de México representa la tercera posición en cuanto a jerarquía en el organigrama político actual, sólo detrás de las secretarías de Gobernación y Hacienda y Crédito Público. Los datos al respecto son contundentes: es la segunda entidad con mayor concentración poblacional; tiene treinta distritos electorales federales; en su territorio se encuentran asentados los poderes federales; es el centro industrial, financiero y comercial, político, social y cultural del país; por mencionar solamente algunos aspectos que caracterizan al Distrito Federal.

Con el triunfo del PRD, en particular de Cuauhtémoc Cárdenas, se abrieron grandes y encontradas expectativas: por un lado, las de quienes auguraban que el nuevo gobierno iba a realizar transformaciones rápidas y espectaculares, con la presencia de un nuevo grupo político en el poder capaz de resolver los grandes males que aquejan a nuestra gran ciudad (inseguridad, comercio ambulante, empleo, corrupción, corporativismo, entre otros); por el otro, las de aquellos que aseguraron que el PRD se encontraba ante un reto de enormes dimensiones y que sus cuadros dirigentes carecían de la experiencia administrativa necesaria para enfrentarlo con éxito. Alertaban sobre la inexperiencia con que iniciaba el nuevo gobierno y, sobre esta base, le auguraban un rotundo fracaso a la administración perredista; sostenían que Cuauhtémoc Cárdenas cavaría su propia tumba política desde el gobierno de la capital del país.

Han pasado más de dos años desde aquel 7 de julio del 1997, poco más de un año y medio de gobierno perredista, y la situación real se encuentra distante de los escenarios contruados al inicio del proceso: ni el nuevo gobierno logró realizar las transformaciones y cambios prometidos, ni la ciudad se encuentra en el caos que presagiaban los enemigos políticos del cardenismo. Es momento entonces de intentar hacer una reflexión de mayor profundidad que permita ubicar, en forma objetiva, la situación que guarda tanto el Distrito Federal como el propio gobierno que lo encabeza. Para realizar este balance, *El Cotidiano* decidió invitar a algunos de los principales protagonistas políticos en cada uno de los aspectos nodales del quehacer gubernamental.

En tres apartados, tres articulistas evalúan el funcionamiento del gobierno perredista: Rosario Robles, secretaria general de gobierno del D.F.; Octavio West, diputado del PRI en la Asamblea Legislativa del D.F., y Fernando Pérez Noriega, diputado del PAN en este mismo recinto legislativo.

Para Rosario Robles, el triunfo del PRD en el D.F. significó un duro revés al proyecto neoliberal construido mediante el bipartidismo PRI-PAN. Pero también significó un reto político para el PRD, en el que resaltan tres aspectos que articulan el Programa General de Gobierno 1998-2000: una ciudad segura y con justicia, una sociedad democrática y participativa y una sociedad incluyente y solidaria.

Por su parte, Octavio West pone el acento en la parte administrativa de la gestión del gobierno perredista. Resalta los errores que cometió la administración actual al enviar el Presupuesto de Egresos de 1999, lo que obligó a las bancadas opositoras a interponer una acción de inconstitucionalidad.

Fernando Pérez Noriega realiza un recuento crítico de la visión que el equipo de Cárdenas tenía del Distrito Federal en 1997 en plena campaña, visión que fue plasmada en el documento *Ciudad para todos*; del cual se desprenden las primeras promesas de campaña.

Pérez Noriega afirma que pasaron seis largos meses para que el gobierno perredista presentase su *Programa de gobierno 1998-2000*, destaca dos hechos: la similitud con el documento de campaña *Ciudad para todos*, lo que implica que la consulta ciudadana fue una burla y el excesivo tiempo que tardó en presentarse el programa de gobierno.

En un segundo bloque, se agruparon dos artículos que hacen referencia a la tarea que ha desarrollado en este periodo la Asamblea Legislativa del D.F. Participa con un artículo el coordinador de la Asamblea, el diputado perredista Martí Batres, quien realiza un recuento de los ordenamientos legales que se han modificado en la presente administración.

La diputada priista María Angélica Luna Parra, realiza un recuento del contexto político en el que se dio la instalación de la Asamblea Legislativa, las tareas que realizaron antes de que iniciara el nuevo gobierno, la ratificación de los delegados, la discusión del presupuesto, la improductividad legislativa derivada del ausentismo observado en la comisiones de trabajo, los primeros traspies del nuevo gobierno, el retroceso democrático que significó el formato del Primer Informe del jefe de Gobierno, y lo que han sido los grandes discensos en la tarea legislativa.

Por último, se presenta un Documento de Trabajo en donde el delegado de Tlalpan, Salvador Martínez della Rocca, enumera los aspectos que impulsa para lograr una nueva forma de gobernar y de relacionarse con la comunidad tlalpense.

## Los hombres huecos (fragmento)

Somos los hombres huecos  
Los hombres rellenos de aserrín  
Que se apoyan unos contra otros  
Con cabezas embutidas de paja. ¡Sea!  
Ásperas nuestras voces, cuando  
Susurramos juntos  
Quedas, sin sentido  
Como viento sobre hierba seca  
O el trotar de ratas sobre vidrios rotos  
En los sótanos secos

Contornos sin forma, sombras sin color,  
Paralizada fuerza, ademán inmóvil;

Aquellos que han cruzado  
Con los ojos fijos, al otro Reino de la muerte  
Nos recuerdan -si acaso-  
No como almas perdidas y violentas  
Sino, tan sólo, como hombres huecos,  
Hombres rellenos de aserrín.

T.S. ELIOT

# Diecinueve meses de gobierno democrático: la esperanza del cambio

Rosario Robles\*

*La propuesta de Una ciudad para Todos subrayaba la intención de "contraponer al proyecto de que viva en la ciudad quien pueda pagarla, el proyecto de una ciudad en la que mediante una activa y creciente participación de su gente se construyan una vida democrática y digna y una ciudad para todos, con otra forma de gobierno".*

**N**uestro tiempo es difícil por las crisis, la dramática reducción de las oportunidades para amplios sectores de la población y las graves tendencias hacia la descomposición social; así como debido a un vacío en la política. Los proyectos históricos de nación son sustituidos por ofertas sencillas que además no se cumplen: programas, imágenes de mercado (¿qué más sencillo y lejano que el bienestar para la familia?), se da homogeneidad a las agendas y a las formas de gobierno, a través de la fuerza de los valores de la administración empresarial: eficiencia, eficacia, ahorro. Partidos y políticos compiten con los mismos métodos para administrar lo mismo.

Éste no es el caso del gobierno de la ciudad de México; desde su inicio, el cardenismo se ha esforzado por presentarse como una opción viable para reconstruir la nación en esta época de integraciones destructivas de las soberanías, en una lucha por conservar la historia propia y un futuro de acuerdo con los intereses de las mayorías. Decidimos y luchamos en el contexto de la globalización por un espacio equitativo y justo para la patria, pero sin absorber los valores neoliberales: del único camino, de la cancelación de la pluralidad del mundo y del fin de la historia.

Así, el espacio estratégico de resistencia y búsqueda, desde el espacio histórico de la gran política, fue que se ganaron las elecciones locales de 1997, se constituyó el gobierno y lleva 19 meses de administración cardenista.

## Un cambio ante el neoliberalismo

La propuesta *Una Ciudad para Todos* (1997) cristaliza una opción distinta de política para la ciudad, en el contexto de un país sujeto a tres dictados estratégicos del neoliberalismo:

- a) Sustracción de las decisiones centrales (TLC, políticas económicas, presupuesto, orientación del intervencionismo estatal) de toda instancia interna de concertación y acuerdo plural y consensado (Congreso, juego de partidos, opinión ciudadana). El poder adquiere autonomía con respecto a la sociedad nacional, pero se hace dependiente de los grandes centros internacionales que promueven una forma de globalización salvaje al margen de las soberanías y de los costos sociales. Surge entonces un nuevo autoritarismo interno, a la vez subordinado a centros internacionales que impone decisiones estratégicas al cuerpo de la nación.

\* Secretaria general de Gobierno del D.F.

- b) Privatización de la sociedad y de los individuos: reorientación de la acción gubernamental y de la sociedad hacia el fomento a cualquier actividad mercantil e individualista, y devaluación de toda otra actividad asociada a valores históricos como la responsabilidad social, la identidad, la cooperación y la memoria; en el marco de crisis recurrentes.
- c) Tendencia a la exclusión creciente de individuos, localidades, regiones y saberes consideradas "inservibles" para la nueva lógica.

En el caso de la ciudad de México, el centro urbano y político por excelencia del país, estas tendencias neoliberales crearon una enorme olla de presión al enfrentarse a la ciudadanía, una de las más sensibles, informadas y politizadas. Mientras que el neoliberalismo sustraía las decisiones estratégicas, muy diversos movimientos sociales, actores políticos y ciudadanos pugnaban por penetrar e incidir en las decisiones, empujando en sucesivas oleadas una reforma política para la ciudad. Mientras que los presupuestos y la acción del gobierno se comprometían con la privatización de la sociedad y de los individuos, en un contexto de negocios patrimoniales, corrupción y prebendas; la sociedad y la oposición exigían reestablecer la responsabilidad social del Estado y su apego a las leyes vigentes en salud, escuelas, vivienda y servicios urbanos. Mientras que se acentuaba la exclusión geográfica de empleos y servicios de grandes sectores de la población y se reforzaba el clientelismo selectivo para incluir con control político a sectores y organismos sociales; los movimientos sociales, las organizaciones populares y la sociedad civil organizada pugnaban por fomentar lazos asociativos, formas de cooperación y de prestación de servicios, en el marco de los derechos ciudadanos, políticos y sociales. La fuerza privatizadora no recaía en una ciudad inerte, sino en una sociedad en movimiento.

Por ello la propuesta de *Una ciudad para Todos* subrayaba su intención de "contraponer al proyecto de que viva en la ciudad quien pueda pagarla, el proyecto de una ciudad en la que mediante una activa y creciente participación de su gente se construyan una vida democrática y digna y una ciudad para todos, con otra forma de gobierno" (*Una ciudad para todos, otra forma de gobernar*, p. viii y ix).

El resultado electoral de 1997 en la ciudad de México marca un momento histórico. La continuidad del proyecto neoliberal, construido mediante el bipartidismo entre el PRI y el PAN, sufre un duro revés a manos del PRD y de una coalición amplia de organizaciones sociales. Con ello, aparece la posibilidad de construir una alternativa de gobierno dispuesta a lograr un sentido de cambio muy diferente al de la hegemonía neoliberal y que se propone escuchar las voces de la sociedad. En este ámbito de reto político resaltan tres aspectos que articulan el *Programa General de Desarrollo del Gobierno del DF 1998-2000*: una ciudad segura y con justicia, una sociedad democrática y participativa, y una sociedad incluyente y solidaria.

## Los candados al cambio

Esta experiencia de construcción alternativa se enfrenta desde su inicio a una serie de hechos y disposiciones legales que le contienen e incluso le frenan. Por un lado, el presupuesto del gobierno local registra un salto en su deuda desde 1995 a 1997, obligando a que un porcentaje creciente de los ingresos propios se destine al pago de su servicio. Al rendir cuentas sobre la situación en que recibía la administración, el ingeniero Cárdenas decía:

*En los primeros meses de este año, el Gobierno del Distrito Federal tendrá que cubrir 450 millones de pesos para pagar diversas acciones realizadas por las dependencias, organismos desconcentrados y entidades durante la administración anterior con cargo al presupuesto de 1998, de lo que nunca se informó a la administración entrante, como tampoco se hizo de su conocimiento que existen, adicionalmente, 500 millones de adeudos de ejercicios fiscales anteriores que se utilizaron para cubrir compromisos de 1997. Esto significa que el nuevo gobierno ha iniciado su administración con un déficit de cerca de mil millones de pesos, que sólo pudo determinarse después del 5 de diciembre.<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Informe sobre el estado de la administración recibida por el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, jefe de Gobierno de la ciudad de México, marzo 15 de 1998.



Las resistencias a modificar una manera de gobierno filtrada por la corrupción no tardaron en expresarse por diversas camarillas y grupos adscritos al servicio público. Un contexto federal adverso constriñe los esfuerzos locales en dos sentidos: como permanencia de un modelo de política económica que premia a la especulación y castiga a la economía productiva, con las consiguientes oleadas de desempleo; y como freno a la reforma del Estado, promesa formulada por el entonces secretario de Gobernación, Francisco Labastida, el 5 de febrero de 1998, que sin embargo fue congelada. Pero, sobre todo, empezaron a operar los candados legales puestos en el art. 122 constitucional que deja en manos del Congreso Federal, aún con mayoría priista en el Senado, asuntos esenciales como la autorización de los montos de la deuda pública.



FOTO: ESFERA

## Las grandes líneas de otro presente

Al año y siete meses, se ha querido juzgar al gobierno democrático como un sexenio. Esa peculiar manera de medir no debe ocultar que en este corto tramo se han creado bases para otra forma de gobernar en medio de limitaciones y campañas denigratorias. Hay al respecto cuatro aspectos que distinguen el primer gobierno democrático de la ciudad, y perfilan una nueva manera de gobernar: ejercer un gobierno apegado a la ley, avanzar en la recuperación de la responsabilidad social gubernamental, impulsar una nueva cultura política y promover la reforma política integral.

### *Apego a la ley*

Cuando Cuauhtémoc Cárdenas hizo su primer balance de la administración recibida, dijo:

*Pero no es sólo abandono y abuso lo que se ha encontrado. Existen suficientes evidencias de fraude, en diversas áreas de la administración, como para pensar que éste es un patrón*

*de comportamiento. Además de los contratos realizados de forma sospechosa, tenemos evidencias del accionar de falsificadores y de la incuria, o connivencia, de algunas autoridades.<sup>2</sup>*

Para que el cambio funcionara a favor de los ciudadanos debía retomarse a fondo el apego a la ley, tanto hacia dentro de la maquinaria administrativa como hacia fuera, para frenar los índices delictivos en ascenso sin precedentes y para regular las relaciones con la sociedad, carcomidas por el clientelismo y el uso patrimonial de los recursos públicos. El nuevo gobierno debió trabajar a fondo en Tesorería, en la administración de fondos de la policía, en el cambio de personal de vía pública y en los reclusorios, por mencionar los casos más documentados por los medios. Una condición indispensable para avanzar es la edificación de una administración honesta, "poner orden en la casa".

De igual manera, el apego a la ley se ha impulsado en el saneamiento de los cuerpos policiacos, en el trato cotidiano con los ciudadanos y en el mantenimiento de un equilibrio

<sup>2</sup> Ibid.

entre los derechos de manifestación y la conservación del orden público, así como en la territorialización de los servicios de policía y en el estímulo a la participación ciudadana.

### *Recuperar la responsabilidad social del Estado*

A contracorriente de la moda neoliberal de recortar presupuestos y privatizar servicios, con sus saldos de exclusión social acentuada, la nueva administración democrática se propuso reestablecer el compromiso vigente en la Constitución para con los derechos sociales de trabajo, educación, salud y vivienda. Desde la integración misma del presupuesto se dejó clara esta orientación. En el Mensaje sobre Presupuesto de 1999, del 30 de noviembre de 1998, Cárdenas enfatizaba que su gobierno no pondría ningún nuevo impuesto, y no aplicaría el impuesto del 2% al consumo, que las tarifas y cuotas por impuesto predial y consumo de agua no aumentarían para más de un millón cien mil familias (contribuyentes); se mantenían las tarifas del metro y del servicio de transportes eléctricos, y mediante un esfuerzo considerable otorgaría a sus trabajadores un aumento del 18% sobre los salarios, propiciando que las negociaciones salariales de otros sectores de trabajadores tuviesen esa referencia.

Así, esta recuperación de la responsabilidad social del Estado se ha convertido en un entramado de nuevas y rediseñadas instituciones, como la actual Secretaría de Desarrollo Social y su política orientada a la inclusión de los grupos sociales prioritarios (mujeres, jóvenes, niños, adultos mayores, indígenas, atención especial a grupos vulnerables, niños en situación de calle, víctimas VIH-SIDA, sexoservidores, indigentes y familias de reclusos) y a establecer una relación con la sociedad basada en el respeto, la participación y la equidad. Se ha fomentado una política de servicios integrados de salud, y han surgido nuevas instituciones como el Centro de Atención al Indígena Migrante y el Programa de la Mujer con el fomento a nivel delegacional a los Centros Integrales de Apoyo a la Mujer. El abandono de la política laboral en la ciudad y del fomento al empleo inició una fuerte recuperación con

la creación de una Subsecretaría del Trabajo y el impulso a las labores de conciliación, como lo que sucedió en la pugna entre trabajadores de la ex Ruta 100, del Montepío y de la Universidad Iberoamericana; así como en la promoción de novedosas Ferias del Empleo y la reubicación del comercio ambulante.

### *Fortalecer una nueva cultura política*

La ciudad de México requiere de una cultura de la diversidad y la tolerancia que le permita conciliar la enorme heterogeneidad que convive en ella: mujeres, niños, homosexuales, indígenas, jubilados, trabajadores e intelectuales, son algunos de estos diversos personajes sociales que irrumpen en la escena de la política y exigen atención y respeto. El nuevo gobierno se ha comprometido a reconocer y apoyar a esta diversidad y a fomentar una cultura de la pluralidad en la que todos encuentren un espacio. A ello obedece la creación de nuevas instituciones o su apertura. Pero, además, esta sociedad requiere de una política permanente de puertas abiertas y de diálogo para atender sus demandas y conflictos. Gracias a esta disposición hemos realizado dos cambios: afianzar el trato directo con los ciudadanos, sin detrimento de su derecho a organizarse o manifestarse de manera pública, en plena recuperación de sus derechos a ser atendidos e incluidos, sin que por ello paguen el precio de la subordinación política que ejerce el añejo clientelismo. En esta ciudad, con una enorme tradición de movilización y manifestación, se han registrado reducciones significativas de las quejas públicas hacia el gobierno local.

Esta nueva cultura debe afincarse también en la recuperación de la responsabilidad común hacia los asuntos públicos. En la nueva *Ley de Participación Ciudadana*, aprobada por la mayoría de los partidos representados en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se establecen nueve principios éticos de esta participación para orientarla hacia los asuntos públicos. Su inciso II establece el principio de la corresponsabilidad:

*[...] el compromiso de acatar, por parte de la ciudadanía y el gobierno, los resultados de las*

*decisiones mutuamente convenidas, reconociendo y garantizando los derechos de los ciudadanos a proponer y decidir sobre los asuntos públicos; postulando que la participación ciudadana es condición indispensable para un buen gobierno y no sustitución de las responsabilidades del mismo.*

Diversas jornadas de participación ciudadana han llevado a la práctica este precepto, recuperando, de manera conjunta con las autoridades, parques, jardines, avenidas y escuelas, plazas y centros culturales, abandonados por los privatizadores.

### ***Reforma política integral: plenas facultades, control democrático y descentralización***

La conquista de la elección del jefe de Gobierno y la creación de la Jefatura de Gobierno, donde antes existía, en términos administrativos, un Departamento, abrió una oportunidad extraordinaria, pero también obligó a reconocer una fuerte restricción. La oportunidad consistía en poder configurar un nuevo marco jurídico para nuestra ciudad, verdaderamente democrático y participativo. Era la culminación de una lucha iniciada desde 1987 por reestablecer plenos poderes y facultades a la mayor concentración humana del país. Pero este marco jurídico avanzado está limitado a facultades electorales, de participación ciudadana, de responsabilidades de los servidores públicos, de necesarias actualizaciones del Código Civil y el Código Penal, específicos para el Distrito Federal. A su vez, no puede avanzar hacia la reforma plena de su Estatuto de Gobierno, ni tener el control pleno de sus finanzas, tampoco ir hacia la municipalización para estar en igualdad de condiciones con otras entidades federativas; no puede configurar un auténtico Congreso, ni aspirar a tener un gobernador, asuntos que se encuentran en manos del Congreso Federal. La naturaleza de la oportunidad entonces, obliga a dar un paso firme y, sin detenerse, afrontar el reto de crear una mayoría a favor de la reforma política integral para la ciudad a nivel de la Federación.

Ese paso firme ya se dio, desde febrero de 1998, se inició un proceso de diálogo en el

que se convocó a partidos, ciudadanos y organizaciones para realizar una reforma compartida, construida mediante el intercambio y la negociación. Era un referente esencial para cancelar la herencia de sometimiento del Ejecutivo al Legislativo o bien de "mayoriteo", mediante la asociación del Ejecutivo con una mayoría automática.

Los diálogos fructificaron en tres mesas sobre legislación electoral, participación ciudadana y organización político-jurídica de la ciudad de México, que se presentaron ante la ALDF. De ahí nacieron dos leyes, el primer Código Electoral de la ciudad, aprobado por unanimidad, y la nueva Ley de Participación Ciudadana, así como una propuesta para reformar el artículo 122 constitucional y reestablecer las plenas facultades, que fue enviada al Congreso Federal sin que a la fecha se tenga alguna resolución. De enero de este año a la fecha, ha continuado la creación de instituciones nacidas de estas leyes. Por un lado, el Instituto Electoral del D.F., y por el otro, la elección de los comités vecinales.

Esta reforma integral incompleta por el silencio del Congreso Federal tiene, sin embargo, un rumbo definido. Apunta hacia una reforma del poder y su ejercicio que tiene tres sustentos: las plenas facultades de gobierno y de legislación de los órganos de gobierno de la ciudad, el control democrático del poder local y su profunda descentralización.

Me detendré un momento en las dos últimas. El control de esta compleja y combativa ciudad, su enorme concentración humana, productiva, de servicios y demandas, se realizó en las pasadas administraciones mediante la formación de una poderosa burocracia centralizada que "gobernó" mediante el dispendio, el reparto clientelar y el usufructo patrimonial. Su diseño de participación ciudadana se hizo bajo el patrón de mantener la pirámide centralizada clientelar, en la cual cúpulas burocráticas y sociales pudiesen continuar con sus intercambios de lealtades y favores. En cambio, el proyecto del gobierno democrático apunta precisamente a dismantelar ese diseño centralizado y con anchas oportunidades de discrecionalidad, para apuntalar formas de gobierno controladas por su poder legislativo, orientadas hacia una descentralización que

prepare la futura municipalización, la entonces posible integración de cuerpos colegiados de gobierno –mediante la elección de cabildos por medio del voto ciudadano–, y la presencia de redes horizontales de representación ciudadana, los llamados comités vecinales. No se trata de administrar “mejor o peor” la pirámide burocrática y clientelar, sino de abrir el paso a gobiernos locales fuertes en atribuciones, pero controlados por Cabildos, redes vecinales e instrumentos de participación ciudadana.

Cabe recordar que en la nueva ley se reglamenta por vez primera el ejercicio de nueve instrumentos de participación ciudadana (plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, colaboración vecinal, unidades de quejas y denuncias, difusión pública, audiencia pública y recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial), y que su artículo 80 faculta a los comités vecinales para supervisar, evaluar y gestionar la demanda ciudadana “en temas relativos a servicios públicos, modificaciones en el uso del suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles” y en el ámbito de sus respectivas delegaciones. Los comités vecinales no son instancias cupulares, se pretende que funcionen como redes abiertas a las organizaciones sociales preexistentes, responsables ante los vecinos de las colonias, pueblos, barrios o unidades habitacionales; diseñadas para funcionar como comisiones de trabajo. La fracción VI del artículo 98 les establece una importante facultad:

*Participar, en su nivel de actuación, en la elaboración de un diagnóstico de la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional, para que puedan ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto del órgano político administrativo de la demarcación territorial.*

Justo con esta intención de caminar hacia gobiernos locales fuertes, el gobierno democrático de la ciudad ha fomentado en el marco de la ley la descentralización de funciones y atribuciones hacia las actuales delegaciones. En once rubros han sido fortalecidas, mediante la reforma a la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, que entró en

vigor el 1 de abril de este año, a saber: en uso del suelo, participación de la mujer, seguridad pública, limpia, transporte y vialidad, estacionamientos, alumbrado público en vialidades, vialidades, agua potable y drenaje, medio ambiente y protección civil.

## Un cambio para la gente

El problema central que plantea el año y medio de ejercicio de un gobierno democrático es si esta experiencia permitirá avanzar en un cambio que beneficie a nuestra ciudad, y anime a todos los mexicanos. Con las limitaciones propias e impuestas se ha consolidado una forma de gobernar distinta a la de los neoliberales. El poder puede y debe fundamentarse en la opinión, la consulta y la participación de los ciudadanos, y no convertirse en monopolio de tecnocracias obedientes a los dictados externos. La acción de gobierno puede y debe dirigirse hacia la gente, considerarla su prioridad básica. La recuperación requerirá desplazar atención y fondos hacia la educación, la salud, el empleo y sus empresas productivas; hacia la agricultura, de la que vive todavía la cuarta parte de los mexicanos; hacia la investigación y sus universidades; a fortalecer el salario y el mercado interno. No declinaremos la responsabilidad social del Estado, que en México, al igual que en los países más avanzados, ha sido un logro de la civilización en este siglo.<sup>3</sup> Es posible fomentar el apego a la ley y combatir la corrupción, promover el respeto a los derechos humanos, a la diversidad y a la tolerancia sin descuidar la seguridad pública. Es posible luchar por la inclusión sin descuidar las finanzas públicas. Es necesario recuperar la ética pública y promover la recuperación ciudadana de los asuntos públicos.

Por ello, la mayor aportación de la ciudad de México será la confianza en lograr un cambio para la gente, que permita una reapropiación de la democracia y de la transición como medios para reconstruir a la nación y todos sus habitantes.

<sup>3</sup> Véase “México en un mundo global: derechos humanos, paz, crecimiento y ley”, Foro Económico Mundial, Davos, Suiza, enero de 1999.

# Evaluación global del gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas en el Distrito Federal

Fernando Pérez Noriega \*

*La gestión actual de la ciudad de México enfrenta serios problemas de conducción política que han generado desánimo social, debido a las expectativas iniciales de la población del D.F., consecuente comprobación de una enorme distancia entre el proyecto aparentemente democrático de Cuauhtémoc Cárdenas y la realidad capitalina, verdad que se trata de disimular con discursos y propaganda política.*

## Introducción

**L**a democracia, de acuerdo con la definición de la Constitución, además de ser una estructura jurídica y un régimen político, es un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. De allí que en esta época de agitada lucha partidista y confrontación ideológica sea necesario que la vida democrática se ejerza día a día, mediante acciones de gobierno dirigidas a resolver los problemas de la comunidad, no para ocultarlos o agrandarlos. Para lograr lo anterior, se requiere de la evaluación responsable y crítica del impacto o trascendencia de las acciones públicas en la población ciudadana, con la finalidad de ponderar y tener elementos de juicio sobre lo prometido y lo realizado, para terminar con formas de convivencia basadas en la simulación, la improvisación y el desperdicio de recursos públicos.

\* Diputado local a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, presidente de la Comisión de Administración Pública Local y precandidato del Partido Acción Nacional a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal.

Por ello, consideramos un deber analizar el ejercicio de gobierno, sus procedimientos y resultados con el fin de exigir a los responsables de la toma de decisiones una valoración real de su trabajo, y no discursos maquillados o justificaciones. La crítica constructiva debe entonces, convertirse en exigencia cotidiana para los gobernantes de cualquier signo ideológico o bandera política.

Es necesario realizar el balance entre proyectos y realidades, entre promesas y acciones, entre dichos y hechos, para que la comunidad cuente con elementos de juicio que le permitan valorar la diferencia entre la aventura política, sin rumbo fijo, basada en la ideología y la justificación permanente, y el proyecto que enarbolamos en la fuerza política más consecuente y responsable de este país.

La gestión actual de la ciudad de México enfrenta serios problemas de conducción política que han generado desánimo social, debido a las expectativas iniciales de la población del D.F., consecuente comprobación de una enorme distancia entre el proyecto aparentemente democrático de Cuauhtémoc Cárdenas y la realidad capitalina, verdad que se trata de disimular con discursos y propaganda política.

Para la ciudad de México la elección de un jefe de Gobierno significó un aliciente en su lucha histórica por conseguir derechos políticos plenos que le habían sido conculcados por el más feroz de los caudillos revolucionarios, Álvaro Obregón. Con ello, nuestra urbe se encontraba frente a la posibilidad de conocer mejores formas de ejercicio político, de ejercicio gubernamental, distintas a las prácticas que durante décadas desarrolló la facción conocida como *familia revolucionaria*. En el fondo, nos enfrentábamos a la posibilidad de dignificar la política como actividad superior y de servicio a la población para conseguir mejores condiciones de vida; sin embargo, y como lo veremos en las páginas que siguen, el proyecto mesiánico y faccional volvió a aparecer en la vida pública capitalina con un discurso tendencioso y demagógico, que llevó a la ciudadanía a revivir situaciones aparentemente superadas y a entrar en una etapa de derrumbe drástico de las expectativas de una población que se deslumbró por las promesas y sofismas de quien quiso y quiere reutilizar, a fines del siglo XX, el proyecto que enarboló el difunto general jiquilpense.

Por todo lo anterior, es importante realizar a estas alturas de su gestión una evaluación del trabajo realizado por el señor Cárdenas, a escasos dos meses de que éste abandone la nave capitalina que se encuentra a punto de naufragar por la incapacidad e ineptitud de los responsables de la conducción política.

En su terquedad de proseguir su camino en busca de la silla presidencial, por tercera ocasión, y continuar con sus pretensiones de poder al lado de una izquierda que demostró su incapacidad para gobernar, el jefe de Gobierno no repara en su obligación constitucional de velar por el bienestar de la población y, en cambio, repite con obsesión su ambición por ser el gobernante supremo de este país. Como no se pretende realizar una monografía exhaustiva de todas las materias que competen al jefe de Gobierno, se seleccionaron en este primer esfuerzo de evaluación cinco temas prioritarios para el buen gobierno de la comunidad: el medio ambiente y la ecología, el empleo y la economía informal, los servicios públicos, la seguridad pública y el combate a la corrupción, antecedido de una breve mención del proyecto impulsado por el jefe real del sol azteca.

### Un ensayo más: el proyecto perredista de la "ciudad para todos"

Con la candidatura perredista al gobierno de la ciudad de México, se dieron a conocer un conjunto de diagnósticos y estrategias para enfrentar algunos problemas del D.F. Las propuestas se presentaron en el documento *Una ciudad para todos*, e inundaron el escenario político convirtiéndose en promesas para buscar el voto de la ciudadanía a lo largo de los meses de campaña política.

La ciudad de México era para el PRD, en 1997, una ciudad territorial y políticamente desintegrada, producto del centralismo autoritario y de los conflictos de intereses de las fracciones regionales; una ciudad informalizada y poco sustentable económicamente; mercantilizada, privatizada y excluyente para los sectores mayoritarios; una ciudad violenta y moralmente en crisis; con crecimiento disperso, segregado y polarizado; altamente vulnerable a los desastres; mal comunicada y fatigante, y con una gran contaminación



FOTO: ESFERA

ambiental. Todo ello derivado, según el diagnóstico perredista, del régimen político de partido de Estado y del autoritarismo manifestado en la ausencia de mecanismos directos de consulta a los ciudadanos, la inexistencia de canales de participación de la población en la gestión en el ámbito local o urbano, el centralismo político, la falta de espacios para la concertación social y una administración que, alejada del derecho, "no oye ni responde a los ciudadanos".<sup>1</sup>

En la visión extrema que planteó el PRD al iniciar la competencia por la jefatura de gobierno, sobresale lo que consideran como una ciudad con gobierno autoritario. Para el PRD, el país y la capital se encontraban

*hundidos en una crisis económica que la política del gobierno no hace más que profundizar, en una crisis política que se expresa en la descomposición del régimen y el cuestionamiento a las instituciones, en una crisis social, insostenible para la gente, cuya manifestación más visible es el empobrecimiento generalizado; en una crisis moral, evidenciada por la exacerbación de la violencia, la ausencia de un Estado de derecho y la expansión de la corrupción; y en una crisis ambiental y territorial derivada de la dilapidación de recursos no renovables, la no preservación de los recursos naturales, el incremento de la contaminación y la profundización de la desigualdad en el desarrollo territorial.*<sup>2</sup>

Ante este escenario de desastre colectivo, cabría preguntarnos si el PRD estaba dispuesto a combatirlo. Los hechos nos demuestran que no.

Dentro de esa pieza retórica, digna de los regímenes despóticos de la antigüedad, Cárdenas prometió a los habitantes de la ciudad de México una estrategia de desarrollo económico, político, social, cultural y territorial que fuera un instrumento para el avance democrático y para la construcción de una ciudad para todos, y para el mejoramiento de las condiciones materiales y la calidad de vida

de la población.<sup>3</sup> Aquí tenemos la justificación política del constante pregonar de un gobierno que, a pesar de repetir que es democrático, en los hechos ya dio a conocer su verdadero rostro caudillesco y personalista, y ha demostrado que sólo en la retórica, en el discurso político de consumo interno, en la propaganda de su proyecto inicial le interesa la ciudad de México.

La cantidad excesiva de soluciones imaginarias destinadas, no a resolver, sino a minimizar las carencias en todos los órdenes de la vida capitalina, nos llevan a considerar que el proyecto de gobierno cardenista carece de las consideraciones básicas que debe tener todo gobierno: los medios y la operatividad concreta para alcanzar sus objetivos y su proyecto alternativo de ciudad. No basta con reconocer los fines y objetivos superiores, sino que es necesario identificar la estructura gubernamental y los medios para lograr dichos fines. La incapacidad técnica y administrativa y la improvisación de los cuadros políticos del cardenismo han logrado que a 19 meses de gobierno la ciudad siga padeciendo los problemas más sufridos por la población: contaminación, inseguridad, desempleo, malos servicios públicos y corrupción.

El modelo de ciudad que propuso el PRD tendría que ser impulsado por las fuerzas democráticas, sólo ellas, las fuerzas que impulsaron la candidatura de Cárdenas, la llamada nueva izquierda en alianza con los expriistas de la corriente democratizadora. Como lo establecieron en el documento citado, se trata de

*[...] una ciudad integrada, soberana y democrática, equitativa y sustentable, socialmente incluyente en la asistencia a sectores vulnerables, la salud, la vivienda, la educación, la cultura, la justicia y la seguridad, democráticamente planeada, con infraestructura para todos, con transporte eficiente y aire limpio, menos vulnerable ante los desastres y bien informada: una ciudad para todos.*<sup>4</sup>

## Las promesas

Después de este recorrido por la argumentación del proyecto de Cuauhtémoc Cárdenas, a

<sup>1</sup> Cuauhtémoc Cárdenas, *Una ciudad para todos. Otra forma de gobierno. Distrito Federal, 1997-2000*, México, PRD, 1997, pp. 19-21.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*

continuación señalaremos algunas propuestas específicas respecto a los temas anunciados en la introducción de este artículo.

Cárdenas prometió que para combatir el problema de la contaminación atmosférica y disminuir sus efectos sobre la salud de la población, se impulsaría la toma de conciencia de los capitalinos y se emprenderían acciones vigorosas y corresponsables de las autoridades.<sup>5</sup>

En relación con el empleo y la economía informal, se comprometió a lograr el mejoramiento y racionalización de las actividades informales, a partir del reconocimiento de que éstas se constituyen por actividades de subsistencia que no desaparecerán hasta que no se supere la crisis económica nacional, se garantice el empleo estable para los trabajadores y se recupere la capacidad adquisitiva del salario.<sup>6</sup>

Respecto de los servicios públicos e infraestructura, se prometió durante la campaña política que se revertiría la destrucción del patrimonio público del D.F. y se llevaría a cabo una política social dirigida a combatir el empobrecimiento y mejorar la calidad de vida, utilizar los recursos públicos en el mejoramiento de los servicios públicos y la infraestructura, y garantizar a todos el acceso a dichos servicios. Todo ello, según el documento de *Una ciudad para todos*, eran tareas fundamentales de un gobierno democrático con responsabilidad social, como el que el PRD encabezaría.<sup>7</sup>

Sobre el tema de la seguridad pública, además de manifestar que no se trataba exclusivamente de una tarea de policía y del Ministerio Público, afirmó que la única forma de combatir y resolver el problema de la inseguridad y la delincuencia era mediante un nuevo pacto social de confianza entre autoridades y ciudadano, que considerara la fiscalización ciudadana e institucional de las actividades,

conductas y formas de organización de los cuerpos que tienen a su cargo garantizar la seguridad pública. Agregaba que, de no ser así, los niveles de desconfianza crecerían hasta constituirse en una barrera para la solución de los problemas.<sup>8</sup>

Por último, para el combate a la corrupción destacan las siguientes estrategias: crear el servicio civil de carrera para el ingreso, permanencia y promoción en la función pública para profesionalizarla y restringir la discrecionalidad del jefe de Gobierno; reformar el Poder Judicial local [sic], para garantizar la autonomía del Poder Ejecutivo, erradicar la corrupción y la impunidad y convertirlo en instrumento del Estado de derecho y la defensa ciudadana; y, en el ámbito de la transformación de la administración pública local, realizar las reformas administrativas que permitieran transparentar y hacer más expedita la gestión de gobierno para beneficio de la ciudadanía.<sup>9</sup>

En síntesis, el PRD y su candidato al gobierno del D.F. prometieron que para dar respuesta a algunas, no todas, las demandas de la población, se realizaría:

*[...] seguridad para las personas, la integridad y el patrimonio de las familias; combate a la corrupción y a la delincuencia; estabilidad política y social en el gobierno y para la sociedad; abatimiento de la contaminación ambiental; empleo y respeto a los derechos laborales, de asociación y humanos; fomento y participación en la elaboración de la cultura; transporte público eficiente; servicios de calidad equivalente en todas las partes de la ciudad; mejoramiento de la educación y de los servicios sanitarios asistenciales; administración pública responsable y eficiente; trato digno y respetuoso a la población por parte de las autoridades; participación ciudadana cada vez más amplia para decidir los destinos propios, en calidad de habitantes del Distrito Federal y de la zona metropolitana de la ciudad de México.*<sup>10</sup>

<sup>5</sup> Carlos Aguila y Luis M. Salgado, *La ciudad que entró en caos. Análisis de las notas informativas del Primer año de Gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas*, México, Edición de los Autores, 1999, p. 54.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 52.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 54.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 53.

<sup>9</sup> Cuauhtémoc Cárdenas, *Una ciudad para todos...*, pp. 37-38.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. X.



Sin embargo, de las promesas de campaña a la realidad cotidiana de la ciudad de México existía un abismo que se trató de negar desde el primer día de la administración cardenista, el 5 de diciembre de 1997. Pero de igual forma, a partir de ese día se dispararon los conflictos y problemas para el recién elegido jefe de gobierno y su novato e incapaz gabinete.

A ello habría que agregar la presión social provocada por la expectativa que generaron las irresponsables declaraciones y las ingenuas propuestas de que en cien días se verían las primeras acciones del primer gobierno democrático y participativo de la ciudad de México. Cien días en los que se observó que su promesa de integrar un equipo de gobierno plural y capacitado para enfrentar los serios problemas de la ciudad sería una de las primeras falsedades de su administración, y que le dieron a la población del Distrito Federal los primeros síntomas de la desorganización y ausencia de habilidad para conducir la nave capitalina, lo que fue un indicativo de lo que vendría en el futuro.<sup>11</sup>

Desde nuestra perspectiva, es evidente que el reparto de las secretarías y las principales direcciones de la administración cardenista, mediante métodos típicos de gobiernos personalistas como el *cuatachismo*, el *compadrazgo*, el nepotismo, entre otros, reflejó las intenciones de Cuauhtémoc Cárdenas de colocar en las posiciones claves a los representantes de las facciones perredistas que vieron el triunfo del PRD como la oportunidad de concretar sus pretensiones de poder y recibir el pago a los favores otorgados, antes que a las personas mejor capacitadas y aptas para las responsabilidades de gobierno. Con ello se inició, para desgracia de los habitantes de la ciudad, la integración de una elite política que hasta el momento no logra consolidarse y me-

<sup>11</sup> Entre finales de diciembre de 1997 y el 15 de marzo de 1998, la prensa capitalina dio cuenta de una gran cantidad de notas periodísticas en las que se destacaron la serie de dificultades que enfrentó la nueva mayoría encabezada por Cárdenas para asumir el control y la administración de la ciudad, y evidenció la falta de habilidad para conducir al Distrito Federal hacia la resolución de sus graves problemas. Un análisis reciente se localiza en Carlos Aguila y Luis M. Salgado, *La ciudad que entró en caos...*, pp. 54-68.

nos enfrentar con seriedad e impacto real las condiciones negativas del Distrito Federal.

## El programa de gobierno 1998-2000

Durante los primeros meses de la administración cardenista, la ciudad presenció la repetición de errores por parte de los nuevos e inexpertos administradores, lo que se agravó con la lluvia de críticas de la opinión pública por la ausencia de oficio político y de gobierno de la mayoría de los funcionarios nombrados, más allá de su experiencia en las lides de oposición, y la carencia de un programa de gobierno estructurado e integral que dijera cómo se enfrentarían las dificultades y se conseguiría la gobernabilidad en la ciudad; es decir, lo que se ha denominado como

*la capacidad de un gobierno para cumplir sus funciones adecuadamente, lo cual se determina según el comportamiento de varios indicadores, tales como la legitimidad, la conflictividad, la violencia, la eficacia decisional, la cohesión de la clase política y la confianza.*<sup>12</sup>

Fue así como en junio de 1998, el jefe de Gobierno dio a conocer el *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, 1998-2000*, y el *Programa de Trabajo 1998*, en medio de la incredulidad ciudadana y a casi un semestre de haber iniciado la administración. El documento fue el resultado, según sus autores, de las propuestas recogidas durante la campaña política, el periodo de transición y los primeros meses de administración, y señaló como el objetivo central del gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas "impulsar un proyecto de una ciudad democrática, segura y justa, socialmente incluyente, sustentable y con un gobierno responsable y eficiente".<sup>13</sup> Lo que se les olvidó a los selectos perredistas que elaboraron dicho programa fue dejar el tono de *resuelve todo*, y asegurarse de que a cada

<sup>12</sup> Indicadores políticos, en *Dossier político. Análisis y prospectiva*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, vol. I, núm. 0, 16 al 31 de mayo de 1999, p. 8.

<sup>13</sup> *Programa general de desarrollo del gobierno del Distrito Federal, 1998-2000*, México, Gobierno del Distrito Federal, 1998, p. 3.

propuesta le antecediera un análisis serio de la situación que prevalecía en cada sector de la administración pública local y, lo más importante, señalar con qué recursos se contaba para iniciar la llamada democratización de la ciudad de México.

Al analizar el contenido del este segundo documento, nos percatamos de que las diferencias con el anterior son mínimas, quizás en cuanto a la extensión o cantidad de páginas, lo que es un indicativo de que la tan señalada consulta a la ciudadanía fue pura apariencia y se repitió la práctica priista de consultar para legitimar decisiones ya aprobadas, una de las máscaras más nefastas de la democracia practicada por las fuerzas que se hacen llamar revolucionarias, sean institucionales o democráticas. Una muestra de las escasas variaciones entre el proyecto de campaña y el programa de gobierno son los llamados principios de actuación que aparecen en el *Programa general de desarrollo, 1998-2000*, que establecen las cuatro "definiciones rectoras [...] que precisan los objetivos y que atraviesan todas las estrategias y acciones de gobierno".<sup>14</sup>

Los objetivos generales del proyecto de gobierno cardenista fueron lograr una ciudad segura y con justicia; una sociedad democrática y participativa; una sociedad incluyente y solidaria; un camino al desarrollo sustentable; una infraestructura, equipamiento y servicios urbanos de calidad, y un gobierno responsable y eficiente.<sup>15</sup>

Antes de pasar al recuento y valoración de los hechos y acciones de la administración cardenista, me permito presentar al amable lector los objetivos específicos enunciados en el *Programa general de desarrollo*, para tener

<sup>14</sup> Dice el *Programa*: "en la esfera legal y administrativa, el gobierno se compromete a normar su actuación dando plena vigencia al Estado de derecho y a actuar con transparencia en el ejercicio de sus funciones. En la esfera política, los compromisos prioritarios del gobierno son la descentralización y la promoción de la participación ciudadana en un amplio esfuerzo de edificación democrática. En la esfera social, el gobierno actuará para mejorar la calidad de vida y reducir la inequidad social. Finalmente, en la esfera económica, el compromiso del gobierno es fomentar e impulsar el desarrollo sustentable [...]", en *Ibid.*, p. 17.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 24.

una idea de la cantidad y calidad de las promesas ofrecidas por Cárdenas.

En relación con el desarrollo sustentable, el impulso a la *economía* de la entidad y su relación con la *situación ambiental*, se prometió reducir el ritmo de deterioro ambiental y el establecimiento de bases para evitarlo y eventualmente restaurar los daños acumulados; impulsar el desarrollo económico, especialmente en las actividades que generan mayor cantidad de empleos y son más respetuosas del ambiente y los recursos naturales.<sup>16</sup>

De los *servicios públicos urbanos* se afirmó que se mejorarían la estructura y funcionalidad de la vialidad; se dotaría y distribuiría de agua constante y suficiente; se implementaría un transporte público eficiente, seguro y ordenado; se prestaría los servicios públicos con calidad; y, se actualizaría y mantendría el equipamiento urbano.<sup>17</sup>

En relación con la *seguridad pública*, se ofreció el abatimiento de la incidencia de la criminalidad; el restablecimiento de la confianza y credibilidad sociales en el ministerio público y la policía; y, la integración de un sistema de seguridad pública y procuración de justicia con capacidad para prevenir, perseguir y sancionar la delincuencia con eficacia, severidad y legalidad, con respeto a la población y a sus derechos.<sup>18</sup>

Respecto al *combate a la corrupción* y el mejoramiento de los procesos dentro de la administración pública, se realizaría un financiamiento sano del gobierno del Distrito Federal; se mejorarían los servicios que presta el gobierno a la ciudadanía; se renovarían los procedimientos administrativos y el nivel tecnológico del gobierno; se desarrollarían los recursos humanos mediante el mejoramiento de sus condiciones de trabajo y el estableci-

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 51.

<sup>18</sup> Lo anterior lo lograría la administración con una serie de líneas estratégicas dirigidas a fortalecer la presencia policial; desarticular a las organizaciones criminales; profesionalizar a los cuerpos de seguridad y justicia; integrar funcionalmente al aparato judicial; y, elaborar un nuevo marco jurídico para los servicios de seguridad pública, en *Ibid.*, pp. 25-29.

miento de procedimientos claros; y, se establecerían mecanismos eficientes de comunicación entre el gobierno y la sociedad.<sup>19</sup>

¿Qué ha realizado hasta el momento el gobierno de la ciudad de México que pueda ser considerado como un avance real en cuanto beneficios para sus habitantes? Si consideramos que además del agravamiento de asuntos como el de la inseguridad pública y la corrupción en los cuerpos policiacos, la ciudad se enfrenta a serios problemas de gobernabilidad y conducción política, ocasionados por el bajo perfil de lo que podría llamarse con dificultad clase política, y el desinterés de Cuauhtémoc Cárdenas por la ciudad a consecuencia de sus afanes y pretensiones de poder, nos encontramos ante un panorama similar o peor al que se tenía cuando el PRD ocupó el edificio del antiguo Ayuntamiento de México. Los diagnósticos de la ciudad que presenta en sus documentos de campaña y en su programa de desarrollo, extremos y catastróficos en su momento, ahora nos llevarían a afirmar que están más que presentes en la realidad capitalina, dejando como resultado una ciudad desintegrada, informalizada y con poco sustento económico, excluyente para los que no forman parte de pequeño grupo de amigos y familiares de Cárdenas, una ciudad violenta y moralmente en crisis, con crecimiento disperso, segregado y polarizado, mal comunicada, ambientalmente contaminada. La promesa de cambio democrático derivó en lo que los propios perredistas habían señalado como lastres para el desarrollo del D.F., con lo que echaron por la borda el escenario positivo que se vislumbro con el cambio político formalizado a partir de la reforma electoral de 1996

## Los resultados

Para constatar los anteriores juicios revisaremos algunas de las acciones impulsadas por la administración de Cárdenas en las materias que se seleccionaron.

En cuanto al *medio ambiente y la ecología* son frecuentes a lo largo de la gestión actual las dificultades para concretar la política

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 55.

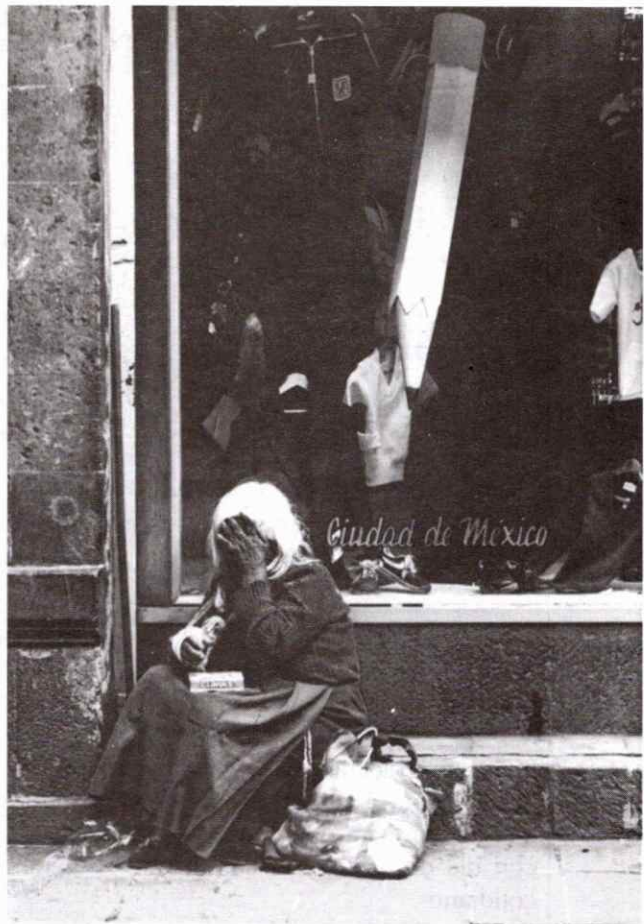
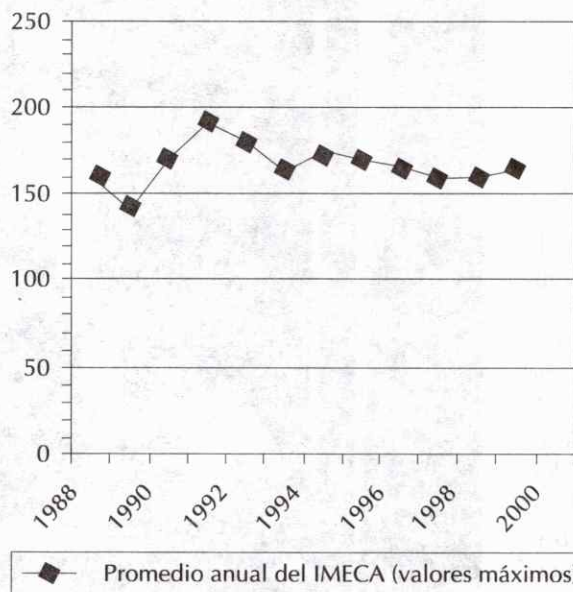


FOTO: JORGE CLARO LEÓN

en la materia, lo que ha ocasionado que la contaminación en lugar de disminuir se mantenga a los mismos niveles de 1996, como se puede observar en la gráfica 1, lo que demuestra el fracaso de las tibias acciones del gobierno de la ciudad.

En el caso particular del compromiso para abatir la contaminación mediante el desestímulo progresivo del uso del automóvil privado a cambio del mejoramiento de los sistemas de transporte públicos, el combate a la corrupción en el sistema de verificación vehicular y la revisión del programa Hoy No Circula, no se necesita de mucha ciencia ni puntillosas pruebas documentales para corroborar que en lugar de disminuir la presencia del automóvil particular en las calles, ésta se ha incrementado debido a la pésima calidad del sistema de transporte público, la falta de autoridad en el sector, uno de los más corruptos, la inseguridad y el riesgo que significa viajar en el sistema colectivo privado y el deteriorado servicio que presta el sistema de

**Gráfica 1**  
**Promedio anual del IMECA**



Año	Promedio
1988	160.95
1989	141.22
1990	170.97
1991	191.77
1992	180.55
1993	164.3
1994	173.06
1995	170.04
1996	164
1997	159
1998	160
1999	164

Fuente: Dirección General de Información Ambiental del Instituto Nacional de Ecología, hasta mayo de 1999.

transporte colectivo Metro. A todo esto, Cárdenas entregará la ciudad a un nuevo gobierno que comprobará que el Metro disminuye día con día de la preferencia entre los usuarios cotidianos.

No se diga de la corrupción imperante en el inequitativo sistema de verificación vehicular, con la complacencia gubernamental, al grado de verse obligados a cancelar centros de verificación en los que se cometían diversas irregularidades.<sup>20</sup>

Aunque, en su Primer Informe de Gobierno, se informó que como resultado de 173 inspecciones técnicas a centros de verificación se suspendieron 122 líneas de verificación en 40 centros autorizados,<sup>21</sup> el tráfico de multas falsificadas y los arreglos clandestinos para obtener la calcomanía es una de las prácticas más frecuentes en dichos establecimientos.

La tan anunciada reducción de la magnitud y ritmo del deterioro ambiental se con-

virtió en sólo un buen deseo, mientras que el problema se agudiza día con día por la complacencia de una autoridad que, paralizada e incapaz, no encuentra las alternativas correctas para detener el avance de la degradación de nuestro sistema ecológico a pesar de planes, proyectos y erogación de recursos públicos. En suma, el resultado del primer gobierno democrático dejará un aire igual de contaminado que el que intoxicaba nuestros pulmones en 1988 ó 1993.

De acuerdo con algunos especialistas, en materia de *empleo y economía informal* su complejidad en la ciudad de México se debe a la magnitud de la demanda y la insuficiencia de la oferta, las extremas desigualdades que en él se observan y las numerosas particularidades que lo caracterizan. Lo anterior se complica cuando la demanda, en lugar de crecer y diversificarse, se encuentra inmersa en una política económica que "propicia actualmente la dispersión y la exclusión, acentuándose la disparidad y la fragmentación".<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Carlos Aguila y Luis M. Salgado, *La ciudad que entró en caos...*, pp. 76-80. El 24 de abril de 1998 el secretario de Medio Ambiente, Alejandro Encinas anunció la cancelación de centros de verificación como consecuencia de denuncias de actos de corrupción en dichos lugares.

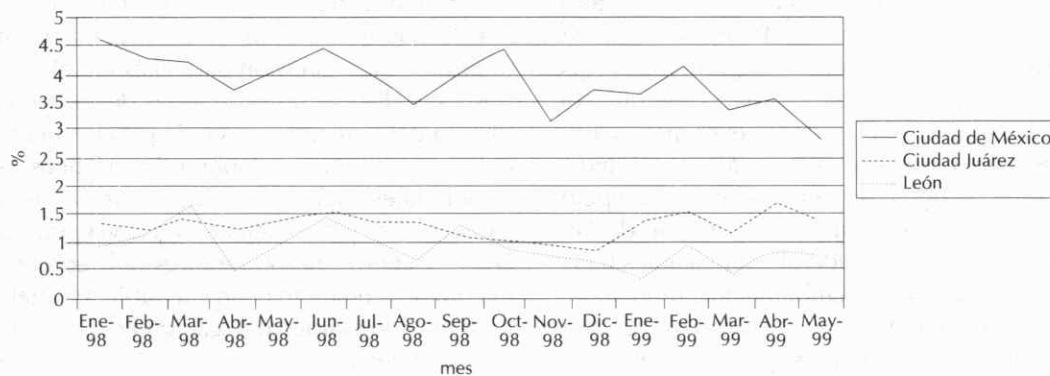
<sup>21</sup> Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, *Primer Informe de Gobierno*, México, 1998, p. 79.

<sup>22</sup> Lucía Álvarez Enríquez, *Distrito Federal: sociedad, economía, política, cultura*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, Biblioteca de Entidades Federativas, 1998, p. 82.

Ante ese panorama poco tendrían que hacer las actuales autoridades del D.F., sobre todo por su justificación de que en materia de crecimiento económico poco se podrá realizar hasta que no se cambie el modelo económico nacional. Sin embargo, lo que sucedió es que no comprendieron que el cambio en el aparato productivo nacional llevó a una recomposición de la estructura económica, a partir de la década de los ochenta, con el incremento del sector terciario y las actividades informales. En

En el caso particular de empleo, durante el mes de mayo de 1999 tuvo un crecimiento del 2.6%, muy por debajo de entidades como Quintana Roo, con el 18.5%, o Chiapas que alcanzó un crecimiento del 13.4%.<sup>24</sup> Sobre las tasas de desempleo, el INEGI informa que para abril de 1999 en la ciudad de México existe un desempleo abierto del 3.5%,<sup>25</sup> tasa que se ha mantenido sin muchas variaciones a la baja desde enero de 1998, como se puede apreciar en la gráfica 2.

**Gráfica 2**  
Tasa de desempleo abierto por área urbana



Fuente: [www.inegi.gib.mx](http://www.inegi.gib.mx)

el ámbito local, los cambios tuvieron una "tendencia desindustrializadora que arrojó del sector formal grandes cantidades de trabajadores, liberando su potencial laboral hacia el sector terciario, como, por ejemplo, los servicios y las actividades en la vía pública".<sup>23</sup>

En ese contexto, resulta evidente que la planeación del gobierno de Cárdenas no tomó en cuenta los factores del cambio económico del país y, consecuentemente, sus políticas en la materia no repercuten en el mejoramiento de las condiciones de las relaciones económicas en la ciudad. Lo anterior se puede constatar por los nulos avances en la creación de fuentes de trabajo permanentes y el mejoramiento del nivel de vida de la población de la ciudad de México, la inseguridad pública, la falta de garantías para la inversión privada y el subejercicio presupuestal, han ocasionado que la situación económica se deteriore considerablemente y se encuentre ante una grave contracción.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 72.

Ni las ferias de empleo promovidas por la administración local han sido suficientes para combatir los índices de desocupación, ya que por lo regular se otorgan porcentajes menores a los prometidos en la propaganda y por lo general son empleos temporales. Cárdenas informó en septiembre de 1998 que para generar empleos se impulsaría el desarrollo de la micro y pequeña empresa, las cuales representan el 90% de los establecimientos productivos y de servicios y generan el 56% de los empleos en los sectores industrial, comercial y de servicios.<sup>26</sup> Sin embargo, el impacto que han tenido en ese rubro es negativo debido a la pérdida de confianza de los inversionistas provocada por la incapacidad del gobierno capitalino

<sup>24</sup> Banco Nacional de México, *Boletín Semanal*, núm. 172, 28 de junio al 2 de julio, p. 2.

<sup>25</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Encuesta Nacional de Empleo Urbano, Tasa de desempleo abierto por área urbana*, actualización de mayo de 1999, <http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/pubcoy/coyunt/empleo/Cempleo.html>

<sup>26</sup> Cuauhtémoc Cárdenas, *Primer Informe de Gobierno*, p. 94.

para detener la delincuencia, lo que ahuyenta la inversión, y la gran cantidad de trabas administrativas para establecer una empresa.<sup>27</sup> Adicionalmente, el discurso radical utilizado por los perredistas resulta el mejor instrumento para desalentar la inversión y expulsar capitales.

Con respecto de la *economía informal*, han sido mínimos los avances para mejorar y racionalizar el comercio en la vía pública y las actividades informales de todo signo. En este tema Cárdenas ha sido constante. Prometió reordenar el ambulante al inicio de su administración. Tanto ambulantes como público en general esperaban una acción de Cárdenas al respecto, y le ha fallado tanto a los ambulantes como a la ciudadanía. A los primeros porque siguen padeciendo la misma situación, con líderes que los manipulan y exprimen, y porque siguen sin servicios sociales de ninguna especie. Al público en general lo ha decepcionado la falta de congruencia del jefe de Gobierno del Distrito Federal. Nunca antes había tenido tanto auge el ambulante como ahora, y con ningún regente de la ciudad había crecido tanto. Si durante la temporada navideña se veían cuarenta ambulantes en una calle, incluso del centro de la ciudad, hoy son ochenta.

El Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública fue publicado el 16 de febrero de 1998.<sup>28</sup> Más de 16 meses han sido poco para esperar: podemos seguir esperando, según Cárdenas, aún más.

En su Programa de Reordenamiento, el gobierno de la ciudad se obligó a realizar las siguientes acciones: revisar el Reglamento de Trabajadores no Asalariados para, entre otros objetivos, señalar normas de protección social para los ambulantes; actualizar el Reglamento de Mercados Públicos; instalar mesas de diálogo delegacionales; brindar apoyos directos del gobierno a los ambulantes para la

formación de microempresas y otras formas alternativas de organización y producción; hacer diagnósticos y evaluaciones permanentes tanto del comercio en vía pública como del Programa de Reordenamiento; llevar un registro puntual de las organizaciones y de los vendedores instalados en la vía pública; establecer una política de comunicación social para que la ciudadanía esté permanentemente informada de los avances del Programa, de las medidas que se tomarán, del uso de los recursos públicos y de las formas en que podrán participar.

Dentro de las acciones inmediatas, el jefe de Gobierno propuso: instalar lo más pronto posible una comisión para elaborar el diagnóstico y diseñar las propuestas de reordenamiento del comercio en la vía pública dentro del Centro Histórico; elaborar diagnósticos delegacionales; elaborar un padrón único de organizaciones y comerciantes en la vía pública; crear el cuerpo de promotores del reordenamiento del comercio en la vía pública; instalar las mesas de diálogo delegacionales de carácter permanente.

La Secretaría de Desarrollo Económico, en coordinación con la Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social, realizarían el diagnóstico de las plazas comerciales, bazares y pasajes comerciales instrumentados en anteriores administraciones. Mediante campañas publicitarias, programas de modernización y de seguridad pública se reorientarían las perspectivas comerciales de las plazas ya construidas. Se estudiarían la posibilidad de crear una bolsa inmobiliaria para desincorporar predios propiedad del D.F. y gestionar la compra de predios particulares para la construcción o adaptación de mercados, plazas o bazares; se detectarían y analizarían las cadenas de comercialización del comercio en la vía pública; y, se incorporarían a los comerciantes en vía pública al régimen fiscal y a la seguridad social.

El Programa de Reordenamiento cardenista establece que es necesario que concurra una razón de evidente beneficio social para que los ambulantes ocupen áreas de uso común. Para ello, los ambulantes deberían presentarse ante la autoridad delegacional para justificar sus necesidades. Es evidente que no se ha cumplido con este punto, porque los

<sup>27</sup> Carlos Aguila y Luis M. Salgado, *La ciudad que entró en caos...*, p. 212.

<sup>28</sup> "Acuerdo número 11/98 mediante el cual se emite el Programa de Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública y los Criterios para la aplicación de las cuotas por concepto de aprovechamiento por el uso o explotación de vías y áreas públicas para realizar actividades mercantiles", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 16 de febrero de 1998, pp. 3-22.

ambulantes no han sido convocados por las mencionadas autoridades delegacionales.

El programa señalaba que las Delegaciones Políticas elaborarían un calendario de metas para el desarrollo de sus actividades dentro de los treinta días siguientes a la publicación del programa mismo. Esto no ha sucedido. Se señalaban también treinta días para que las autoridades centrales publicaran las formas para el levantamiento de censos y expedición de permisos.

En relación con los *servicios públicos* observamos una cantidad importante de problemas sin resolución, en parte por la falta de inversión pública en las áreas respectivas provocado por el subejercicio de 1998 y del periodo que llevamos de 1999, y en parte por la falta de coordinación entre las instancias centrales y las autoridades delegacionales. En diversos momentos se han detenido decisiones delegacionales producto del burocratismo y la concentración de responsabilidades. Ello originó el retraso en el mantenimiento y mejora de los servicios de limpia y recolección de desechos sólidos, el abastecimiento de agua, alumbrado público, el desazolve de la red de drenaje de vías primarias y secundarias, el transporte público, los mercados públicos, entre otros, y provocó enormes retrasos en la elevación de la calidad de vida de los habitantes de la ciudad de México.

Tema prioritario de la agenda capitalina y con un déficit difícil de revertir en los próximos años, el de la *seguridad pública* se ha constituido en el mayor elemento de vulnerabilidad del Distrito Federal, no sólo del actual grupo en el gobierno sino de toda la población. Ante los hechos que día a día nos demuestran la incapacidad del gobierno local para enfrentar al crimen organizado y prevenir los actos de violencia contra los individuos, las familias y sus patrimonios, la actitud de Cárdenas indica que para él el problema se ha reducido a una situación que debe de combatirse con puras declaraciones ante los medios de comunicación. El colmo del desinterés público lo vivió la ciudadanía horas después del crimen que le quito la vida al conductor de T.V. Stanley, cuando el jefe de Gobierno justificó los hechos diciendo que se trataba de un crimen común y corriente y que la ciudad se encon-

traba en completa calma. Posteriormente, el crimen en contra de miembros del Estado Mayor Presidencial, en la zona de máxima seguridad del país, y el *secuestro express* de Jesús Ortega, ratificó lo que la opinión pública ha repetido hasta el cansancio: la inseguridad pública puede obedecer a factores estructurales, de profundidad social y económica, pero para ello existen autoridades cuya principal tarea es mantener el orden y la tranquilidad pública, y tienen la responsabilidad constitucional de velar por la seguridad individual y colectiva de los integrantes de esta comunidad.

Un ejemplo particular nos indica el retroceso en la política de seguridad pública del actual gobierno local: la Dirección General de Política y Estadística Criminal, dependencia de la Procuraduría General de Justicia del D.F., afirma que los delitos han aumentado sólo un 1.5% de mayo de 1998 a mayo de este año: de 19,954 delitos cometidos hasta mayo de 1998 a 20,260 en mayo de 1999.<sup>29</sup> "Poca cosa", dirán los partidarios del régimen. Sin embargo, dos cuestiones llaman nuestra atención:

- 1) El número de delitos denunciados ha aumentado 1.5%, en lugar de disminuir.
- 2) El número real de delitos cometidos no se refleja en la estadística. Ésta sólo nos entrega el número de delitos denunciados.

¿Cuántos delitos son cometidos realmente en la ciudad de México? Una encuesta levantada por la UAM Xochimilco y publicada el 6 de agosto de 1998 en los diarios *Novedades*, *La Jornada* y *La Afición*,<sup>30</sup> manifiesta que el 73.73% de los encuestados que habían sido víctima de un delito (958 personas) no lo denunciaron, por falta de confianza en la justicia, por miedo o por cualquiera otra causa. Este porcentaje de personas que no denuncia los delitos de que son objeto, aplicado al número de delitos cometidos hasta mayo de 1998, nos

<sup>29</sup> Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, *Informe sobre Procuración de Justicia, mayo de 1999*, México, 1999, p. 2. Documento proporcionado por la Comisión de Seguridad Pública de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

<sup>30</sup> Gabinete de Encuestas por Muestreo (GEM), *Encuesta sobre Seguridad Pública*, 6 de agosto de 1998, realizada por investigadores del área de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.



permite concluir que en dicho mes no se cometieron 19,954, sino que muy probablemente fueron 75,957 delitos. Si actualmente el 80% de la gente que sufrió un delito prefiere no denunciarlo, se puede concluir que hasta el mes de mayo del presente año no se perpetraron 20,260 delitos, como afirma la Procuraduría del D.F., sino que fueron 101,300, es decir, un aumento real del 33% de mayo de 1998 a mayo de 1999.

Entonces, ¿dónde está la tan cacareada mejora en la administración de justicia y, sobre todo, en la seguridad?

En cuanto al *combate a la corrupción*, Cárdenas se ufana de que su gobierno esta integrado por pura gente honorable, que actúan con transparencia y honradez en el ejercicio público. Pero se le olvida a Cárdenas que corrupción no es sólo el manejo fraudulento de los recursos públicos ni el enriquecimiento inexplicable. Esa sería la corrupción económica, la que tiene que ver con los recursos económicos. La más grave para la comunidad, la que provoca mayores desastres en la convivencia política es la que se da cuando los hombres corrompen a las instituciones, la corrupción que se origina por las pretensiones de poder de los gobernantes, cuando se olvidan que el objetivo de la política es servir a la comunidad, a toda la comunidad no sólo a los amigos, familiares y partidarios.

En ese sentido, durante la administración actual la ciudad ha padecido una serie de declaraciones en las que se afirma que la política actual va dirigida a lograr una "ciudad para todos", pero que en los hechos, en la realidad cotidiana, se observan graves contradicciones derivadas del desinterés de Cárdenas en asumir su responsabilidad constitucional y estar ocupado en imaginar que algún día será presidente de la República, lo que provoca que desatienda o delegue en funcionarios menores los asuntos más importantes de la ciudad. A ello habría que agregar que por su incapacidad de establecer comunicación con las fuerzas de la oposición, se ha aplazado un verdadero diálogo democrático con la sociedad capitalina.

Ha sido sumamente negativo para la ciudad de México el arribo a la administración central del grupo perredista, con su cauda de inexperiencia e incapacidad para gobernar, con una visión reducida para enfrentar las dificultades y problemas de la ciudad, y la magnificación de las voces de los promotores y defensores de la facción que se hace llamar revolucionaria y democrática, mediante un discurso político cargado de justificaciones ideológicas y lo que es peor, alejado de la solución real de los problemas de la ciudad y sin posibilidades de diálogo con la sociedad, todo esto por la soberbia y prepotencia del capitán del barco y su proyecto seudodemocrático.



# El balance de la administración cardenista en el gobierno del Distrito Federal

Octavio West\*

No se puede gobernar sólo con buenas intenciones y discursos que tengan como capital político satisfacer las necesidades y carencias de los grandes núcleos de población, cuando se carece de los instrumentos para su ejecución y se ignora la operación básica del gobierno y sus instituciones. Como se sabe, el nuevo gobierno fue incapaz siquiera de adecuar los programas operativos, a pesar de que la comisión de enlace de la administración saliente operó por cinco meses, aportando toda la información requerida al nuevo gobierno de la Ciudad.

## Los antecedentes. Compromisos y descrédito del gobierno cardenista: la compra de votos

Entre las principales ofertas de campaña realizadas por Cuauhtemoc Cárdenas, entonces candidato al gobierno del Distrito Federal, por el partido de la Revolución Democrática (PRD) destacan fundamentalmente:

- *Un combate eficiente contra la delincuencia*, asumiendo que es "responsabilidad del Estado garantizar la seguridad de la gente, así como hacer de esta ciudad una en la que se viva en pleno Estado de derecho".
- *Promover el acceso a mayores niveles de ingreso y bienestar a la población*, particularmente en lo que se refiere a: salud pública, educación y vivienda.

- *Mejorar el medio ambiente y la sustentabilidad de la ciudad*, a partir del impulso a un sistema de transporte público eficiente, seguro y limpio, así como las acciones de reforestación y atender el sistema hidráulico del Distrito Federal.
- *Detonar la productividad, de tal manera que la ciudad se convierta en una economía en expansión*, en donde todos salieran beneficiados: trabajadores, empresarios y autoridades, para lo cual sería fundamental, se decía, el reordenamiento del comercio ambulante, la promoción de la inversión privada en la obra pública y el aumento en términos reales del gasto de capital.

En fin, la lista podría ampliarse a voluntad, ya que se hicieron promesas y se establecieron compromisos de todos los colores y sabores, sin distinción ni prioridades: indígenas, estudiantes, amas de casa, empresarios, comerciantes establecidos y ambulantes, etc., sin importar si las propuestas eran incluso incompatibles o antagónicas: en el fondo no

\* Diputado del PRI en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

había programa de gobierno, como pronto se confirmaría, sino propaganda política, que más pronto que tarde se convirtió en el descrédito del mismo.

El gobierno cardenista definió a su llegada, motu proprio, un programa de 100 días que comprendía un listado de 41 compromisos y obligaciones que rápidamente se vio obligado a tratar de desconocer ante su total y absoluto incumplimiento.

Era el principio del fracaso de su administración, el primer signo de incapacidad administrativa que poco después se convertiría en un alud que arrollaría las esperanzas de miles y millones de capitalinos en torno al mito que Cárdenas había creado.

No se puede gobernar sólo con buenas intenciones y discursos que tengan como capital político satisfacer las necesidades y carencias de los grandes núcleos de población, cuando se carece de los instrumentos para su ejecución y se ignora la operación básica del gobierno y sus instituciones. Como se sabe, el nuevo gobierno fue incapaz siquiera de adecuar los programas operativos, a pesar de que la comisión de enlace de la administración saliente operó por cinco meses, aportando toda la información requerida al nuevo gobierno de la Ciudad.

### **La gestión financiera, partidas secretas, entidades fantasma, subejercicios e inversiones especulativas**

#### *a) Partidas secretas y entidades fantasma:*

Al examinar en su momento, el contenido de las iniciativas del presupuesto de egresos para el Distrito Federal de 1999 y sobre todo de 1998, observamos con preocupación el incumplimiento y violación flagrante a diversas disposiciones del código financiero, especialmente en relación con el artículo 378, según el cual, el proyecto debía integrarse con los elementos siguientes:

- Descripción clara de los programas que sean la base del proyecto, en los que se señalen objetivos, metas y prioridades, así como las unidades responsables de su ejecución.
- Explicación y comentarios de los programas considerados como prioritarios, los especiales y con mayor énfasis en aquellos cuya ejecución abarque dos o más ejercicios fiscales.
- En general, toda la información programática-presupuestal que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa.

Se destaca el incumplimiento de estas fracciones porque precisamente fue donde se registraron las violaciones de las iniciativas en cuestión.

En cuanto a la fracción I, en ninguno de los 55 programas que conformaron la estructura programática se presentó el objetivo a lograr; en un segmento del gasto por 11 mil 677.5 millones de pesos, las metas no fueron expresadas o se plantearon de forma ambigua y las prioridades simplemente no fueron señaladas, además de que se asignaron a supuestas dependencias o unidades administrativas no comprendidas en la ley orgánica de la administración pública del Distrito Federal.

La iniciativa del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para 1998, fue supuestamente soportada por el tomo II, denominado análisis programático. Por tratarse del documento programático soporte de la iniciativa debía cubrir tres requisitos, que jamás existieron: describir los propósitos y objetivos para los que solicitaban los fondos; los costos de los programas propuestos para alcanzar esos objetivos; y datos que permitieran medir las realizaciones de cada programa.

El objetivo por su parte, debía ser susceptible de cuantificación a fin de que las realizaciones o resultados pudieran especificarse bajo la expresión de acciones y metas que permitirían valorar los resultados, su contribución a los objetivos previstos y aportar de esta forma elementos para justificar la aprobación de los niveles de gasto solicitados por el jefe de Gobierno.

Sin embargo, el análisis programático que se adjuntó a esas iniciativas eliminó por completo la descripción de los objetivos y por ende, la orientación del gasto y la definición de prioridades. Esto demuestra la desconexión de la estructura programática con los programas sectoriales, especiales, institucionales y prioritarios; con los programas operativos anuales y el programa para el desarrollo del Distrito Federal, o simplemente es el resultado de la ausencia de ellos.

En lo que respecta a la no cuantificación de metas, la iniciativa que originalmente se había remitido a la Asamblea contemplaba un importe total de 11 mil 677.5 millones de pesos, distribuidos de la siguiente manera:

I.- Recursos sin cuantificación de metas	11,065.7
De la estructura programática	3,488.8
Gasto administrativo sector central	5,764.7
Gasto administrativo sector paraestatal	1,812.2
II. Metas ambiguas	611.8
Total	11,677.5

Tales recursos implicaban, por ejemplo, en el caso de la estructura programática:

*[...] desarrollar las actividades de apoyo administrativas requeridas para el adecuado funcionamiento de la comisión y el cumplimiento de sus fines, o efectuar acciones de apoyo al funcionamiento del transporte o apoyar otras acciones del programa normal [...]*

en las que su unidad de medida no era cuantificable y un cuantificador denominado (A/P), que nunca se explicó.

La gravedad de estas violaciones llevó a los partidos de oposición en la ALDF a interponer una acción de inconstitucionalidad del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal de 1998, y que aun cuando fue sobreseida, sin llegar a conocer y resolver el fondo del asunto, las conclusiones de tres de los once ministros que forman la Suprema Corte de Justicia de la nación contra la decisión de no analizar el fondo, por considerar que el presupuesto no es una norma general, fueron contundentes y sentenciaron que sin un control constitucional

sobre el presupuesto, el D.F. sufriría las siguientes consecuencias:

- El gasto público en el Distrito Federal nunca podrá ser justo.
- En el ámbito financiero se evitará la transparencia en el manejo de los caudales públicos, la eficiencia en la gestión de los recursos financieros, y el robustecimiento de las garantías de los administrados.
- A partir de esta fecha, la aprobación de la cuenta pública del Distrito Federal será un mero ritual simbólico.
- De cualquier forma, la ausencia de una clara y solvente información sobre el contenido del Presupuesto de Egresos, será un espacio oscuro, misterioso, lleno de sorpresas para la gran masa del pueblo capitalino, incluso, para la propia Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Desafortunadamente para los más de 9 millones de capitalinos, los vaticinios de los ministros se han cumplido a pie juntillas, y aún falta por ver lo peor, ya que el desaseo en el manejo de los recursos y la falta de eficacia en la administración tendrán efectos durante muchos años en la ciudad capital.

### ***b) De la gestión financiera o el fracaso de la administración cardenista***

Según la cuenta pública de 1998, los ingresos netos totales del gobierno del Distrito Federal ascendieron a 47,435.0 millones de pesos, superiores en 2.6% respecto de lo previsto en la Ley de Ingresos.

El problema es que este incremento no provino de las acciones que son obligación del gobierno de la ciudad, y por tanto resulta estructuralmente deficiente (a pesar de que se incrementó en 17.7% de manera general las cuotas y tarifas de las contribuciones que cobró el gobierno de la ciudad a sus habitantes por concepto de impuestos, derechos y productos), ya que para sufragar el gasto en 1998 se aumentó la dependencia del gobierno fede-

ral y se elevó de manera significativa la deuda pública.

En tan sólo un año, disminuyeron 3% los ingresos totales en términos reales con relación a 1997; y se registró una caída de cinco puntos porcentuales en la estructura de los ingresos propios. La variación es preocupante y debería ser un signo de alarma para las autoridades financieras del gobierno capitalino, considerando que todos los rubros de ingreso del sector central registraron contracciones reales.

Además, en la cuenta pública se omite señalar que el incremento de los productos, y específicamente de los intereses de valores, créditos y bonos generaron recursos adicionales por 1,082.1 millones de pesos, cifra incluso mayor que el total del incremento observado (881.3 millones de pesos) en los ingresos propios del sector central.

Esta situación revela de una manera clara los vicios de la nueva estructura de financiamiento del gobierno del Distrito Federal: la excesiva dependencia de los productos, y particularmente de los generados por la tesorería, que resultaron de los elevadísimos subejercicios del gasto a lo largo de todo el ejercicio fiscal, y que originaron de manera artificial disponibilidades financieras superiores a los 4,500 millones de pesos.

Prueba de ello, es que con excepción de los productos (o sea los intereses), todos los rubros de ingresos propios registraron una caída en términos reales con relación a lo observado en el ejercicio fiscal de 1997. Por cada peso invertido en productos, el gobierno obtuvo intereses más bajos que la anterior administración, lo cual resulta sumamente extraño.

Destaca el bajo nivel real de recaudación de impuestos que en términos reales registró un importante retroceso, al situarse por debajo del observado en 1992.

En suma, durante 1998, los ingresos tributarios (impuestos, derechos y contribuciones de mejoras) no alcanzaron los niveles obtenidos en 1997, y de no haber sido por las elevadísimas disponibilidades financieras derivadas de un irresponsable subejercicio que generó productos financieros, los ingresos no

tributarios del sector central habrían sido insuficientes para alcanzar la meta anual establecida en la ley de ingresos, pero esto no impidió que resultaran en todos los demás casos por debajo de la captación de ingresos de 1997:

Concepto	Comparativo con 1997 real
Ingresos propios:	-8%
Impuestos	-17%
Derechos	-8%
Aprovechamientos	-18%
Contribuciones de mejoras	-22%
Accesorios	-59%
Part. en actos de coord.	0%
Productos	30%

No obstante este dramático cuadro, se observa que aún los ingresos propios del gobierno del Distrito Federal continúan siendo el primer factor en la estructura de los ingresos totales, al aportar más del 40% de la recaudación global. De hecho, aun con el PRD como gobierno, el Distrito Federal es la única entidad del país donde el esfuerzo de sus contribuyentes aporta un porcentaje tan alto de los ingresos totales. El promedio nacional de los ingresos locales como fuente de financiamiento del gasto estatal es de un 20%.

### *c) De los subejercicios e incumplimientos*

En cuanto al gasto, en la cuenta pública se reporta que el gasto neto del gobierno del Distrito Federal alcanzó 43,251.3 millones de pesos, 6.4% menos que el autorizado en el presupuesto de egresos de 1998.

El gasto registrado en 1998 representa un aumento nominal de 11% comparado con el año anterior, pero si se descuenta la inflación, se observa que se contrajo en términos reales en 4%. Es decir que el gobierno de la ciudad decidió que se aplicaran recursos inferiores a los ejercidos un año antes para la dotación de bienes y servicios.

La aceleración registrada en el ritmo de gasto en el cuarto trimestre de 1998 no es más

que un sinónimo de ineficiencia e incapacidad administrativa del gobierno actual, por la simple razón que reconoce que se gastaron casi la totalidad de los recursos autorizados, pero con resultados bastante pobres en el alcance de metas, particularmente en lo que se refiere a obras públicas.

La estructura del gasto se apartó de manera importante de la distribución considerada en el presupuesto, ya que mientras el gasto corriente aumentó en 3.9 puntos porcentuales su participación para situarse en 70.9% del total programable, el de capital disminuyó en la misma proporción hasta ubicarse en 29.1%.

Al término del tercer trimestre la participación del gasto de capital era tan sólo de poco más de 20% con un gasto de 4,820 millones de pesos, que mágicamente se transformó en un gasto de 11,917.8 millones de pesos al finalizar el ejercicio, aumentando en 7,097.8 millones de pesos en un sólo trimestre, lo cual significaría que de octubre a diciembre se erogaron 1.5 veces más que el total acumulado en septiembre dentro de este rubro.

Todo este trabajo de alteración y maquillaje de cifras fue inútil para revertir el bajo uso de recursos de capital que, a fin de cuentas, registró un subejercicio de 17.5% respecto al monto autorizado por la asamblea legislativa que fue de 14,439.6 millones de pesos; y para evitar una caída del gasto de capital en términos reales de 6% a precios constantes respecto a 1997.

Resulta incompatible el incumplimiento de las metas físicas de los proyectos para los que se había autorizado el endeudamiento de 1998, por 7,500 millones de pesos, con el ejercicio de la casi totalidad (97.1%) de los recursos.

Los elementos y datos oficiales que reportó el Gobierno de la ciudad en los informes trimestrales y la cuenta pública de 1998, revelan que la totalidad de los recursos de crédito que se captaron en el mes de diciembre de 1998, en forma de "créditos simples" por 5,773.3 millones de pesos, fueron canalizados a inversiones financieras en contravención de los ordenamientos legales aplicables (Constitución Política, Ley General de Deuda Pública y Código Financiero, entre otros); y que ahora se

pretende hacer su registro extemporáneo en otras obras que fueron financiadas con recursos fiscales, lo que implicaría una doble contabilidad que permite aplicar la disponibilidad de endeudamiento de 1998 en acciones de 1999, constituyendo una ampliación automática e ilegal al presupuesto de 1999 que contraviene los artículos legales 376 a 490 del Código Financiero.

Así, ante la evidencia de que los recursos de crédito de que dispuso el gobierno del Distrito Federal en el ejercicio fiscal de 1998 fueron desviados, en una proporción importante, en enero de 1999 los coordinadores de las fracciones parlamentarias del PRI, PAN y PVEM solicitaron la intervención del congreso de la unión para evaluar y fiscalizar la aplicación y destino de dichos recursos. Por otra parte, se observó que durante 1998 el único rubro del gasto programable que creció en términos reales es el de servicios personales, con 8% de aumento real respecto a 1997.

Este crecimiento tiene como única explicación la violación de preceptos legales del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal relativos a la disciplina presupuestal que derivaron en incrementos salariales, modificación a los tabuladores de sueldos y salarios y la ampliación de la plantilla de trabajadores en 25,000 plazas, determinando con ello que el rubro de servicios personales fuera el único que aumentara en términos reales con respecto al año anterior.

El gobierno de la ciudad, se ocupó en la cuenta pública de ajustar las cifras del gasto, sin considerar varios efectos:

- Reconoce el gasto de casi la totalidad de los recursos autorizados con resultados bastante pobres en el cumplimiento de metas.
- No se puede inventar que se construyeron obras ni la prestación de servicios; las grandes obras que dan sustentabilidad al Distrito Federal fueron diferidas, suspendidas o canceladas comprometiendo seriamente la operación y funcionalidad de la ciudad.

¿Cómo se pretende mentir a la ciudadanía cuando en la propia cuenta pública se

acepta que no hicieron lo que era su obligación hacer?

En la página 108 de la cuenta pública se informa sobre: la cancelación de la compra de 252 carros para la línea "B" del metro; que no se formalizaron los créditos para efectuar la fiabilización de los trenes de rodadura neumática; la reducción en el ritmo de ejecución en la construcción de la línea "B" metropolitana (que por cierto fue sólo de la mitad); la postponición de los trabajos de mantenimiento del Metro y Metro Férreo; y la cancelación de la línea de trolebuses sobre el derecho de vía del ferrocarril México-Cuernavaca.

También, incidió la cancelación del proyecto de saneamiento financiero de la cuenca del Valle de México; la construcción de un menor número de plantas potabilizadoras; la cancelación de los trabajos de ampliación en tres plantas potabilizadoras y de bombeo; los menores avances registrados en las obras del túnel para el drenaje profundo y de infraestructura de drenaje, principalmente en los colectores para la red primaria y marginales; y la cancelación en la construcción de dos presas, entre otras obras.

Y a pesar de ello, todavía se informa que casi agotaron el presupuesto autorizado; esto es sin duda una burla y un acto de cinismo que agravia a la población. El bajo nivel de eficacia en el cumplimiento de objetivos y metas del gobierno de la ciudad estuvo, pues, asociado con niveles de gasto cercanos al presupuesto tope, y ésa fue la causa fundamental de las denuncias públicas que se hicieron sobre el manejo del presupuesto de la ciudad.

El fracaso de la administración perredista en el gobierno del Distrito Federal tiene la justa medida del uso de la totalidad de los recursos, de los cuales la población aportó una parte sustancial y en cambio recibió la cancelación, diferimiento o suspensión de una cantidad innumerable de obras y servicios públicos que debieron brindarse a la ciudada-

nía y que cancelaron su posibilidad de acceder a mejores niveles de vida, que de hecho se han deteriorado a ritmo acelerado.

No se puede administrar una ciudad tan compleja como la capital de todos los mexicanos con criterios puramente políticos, pensando en una candidatura eterna por la Presidencia de la República.

Las promesas y compromisos de *una ciudad para todos* quedaron en el olvido. Con estos resultados la asignatura pendiente del gobierno del Distrito Federal fue la ampliación e incluso mantenimiento y operación mínima de la infraestructura de la ciudad, así como la ampliación en la cobertura de los servicios básicos que requiere la población en materia de vivienda, agua, drenaje, transporte y seguridad, entre otros y cuya factura, sin duda, le pasará la población al PRD en los comicios del año 2000.



FOTO: ESFERA

# La reforma de la ciudad a través de sus leyes

Martí Batres Guadarrama\*

*Extrañan los nostálgicos los parlamentos silenciosos y disciplinados, las votaciones sin debate, las unanimidades soviéticas. Todo bien cuando nadie disiente. Hay escándalo si hay controversias. Nadie debe sorprenderse por el debate en las Cámaras, existe porque conviven ahí fuerzas que compiten todo el tiempo con proyectos de nación distintos. Este es apenas el nacimiento del Poder Legislativo.*

**E**n el Distrito Federal, el Partido de la Revolución Democrática es el partido en el gobierno. Asumirlo, sin embargo, es mucho más difícil que decirlo. No basta aquí con denunciar las políticas neoliberales que promueve el PRI a través del gobierno federal y en supeditación al Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. No basta con manifestar la inacabable serie de delitos, injusticias e impunidad que ha generado el partido de Estado.

El país tiene claro la naturaleza corrupta y entreguista del PRI. Pero hoy, en contrapartida, debe quedar igual de nítida la capacidad del PRD como gobierno eficaz. Informar no es sólo deber ético. Hacer política con los logros del gobierno de la ciudad y de la Asamblea Legislativa es la mejor táctica que puede tener el PRD en la capital.

El gobierno del Distrito Federal es un buen gobierno. Aquí no hay Marios Villanueva, ni Cabales Peniches. Aquí no hay Merinos, ni Peñas Garavitos ni Parceros López. Más aún, a pesar de los obstáculos y de la falta de recursos, la obra del PRD como gobierno y

mayoría en la Asamblea Legislativa, ha tenido éxito en un lapso brevísimo en la mayoría de los campos de acción.

Necesitamos completar la reforma política del Distrito Federal, ya que la ciudad se encuentra en una situación incoherente. Hemos roto, desde el gobierno capitalino, aspectos fundamentales del autoritarismo propio del sistema político que padecemos. Esto, sin embargo, presenta una paradoja. Por ejemplo, la Asamblea Legislativa aprueba la Ley de Ingresos para el D.F. y con ello contribuciones, derechos, cargas fiscales, etc. Pero no puede aprobar el monto de endeudamiento de la capital. Éste monto fue solicitado para su aprobación a la Cámara de Diputados, donde el PRI y PAN sumaron sus votos para negar el préstamo que la ciudad necesitaba.

Por otro lado, resulta que la Asamblea puede aprobar el Código Penal y el de Procedimientos Penales del D.F., es decir, establece cuáles son las conductas delictivas y como se castigan, pero no puede aprobar la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Esta incoherencia se advierte también en el hecho de que elegimos al jefe de Gobier-

\*Presidente de la Comisión de Gobierno de la ALDF.

no de la ciudad, a los diputados de la Asamblea Legislativa, pero no elegimos hasta ahora a los alcaldes de las demarcaciones territoriales (delegaciones) y a sus órganos de gobierno colegiado.

Durante la actual legislatura en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se han aprobado o reformado sesenta ordenamientos legales. Con ello hemos iniciado la transformación de las leyes de la ciudad en cuatro grandes ejes estratégicos que se distinguen por su especificidad para atender determinadas demandas de la sociedad, pero que al mismo tiempo guardan relación unos con otros en la vida social cotidiana.

- Leyes para promover seguridad y justicia.
- Leyes para combatir la corrupción.
- Leyes para recuperar el desarrollo social.
- Leyes para continuar la democratización de la capital.

### *Leyes para promover seguridad y justicia*

Éste, que es el problema que más preocupa a la población del D.F., es también el que mayor atención ha merecido por parte de la Asamblea Legislativa.

La ALDF reformó la Ley de la Defensoría de Oficio para que los defensores de oficio, que son los abogados de los procesados de bajos recursos, tengan, cuando menos, el mismo salario que un ministerio público. La actual legislación favorece de esta manera un acceso más equitativo a los servicios de procuración e impartición de justicia, ya que apunta a la reducción de la brecha existente entre los procesados que cuentan con recursos económicos suficientes para contratar abogados particulares y quienes no tienen esa posibilidad y recurren al defensor que procura el Estado, al defensor de oficio.

Se aprobó la nueva Ley de Empresas de Seguridad Privada, que establece el registro



FOTO: ANTONIO NAVA



de todas ellas y el control de su personal. Los policías que hayan salido de las corporaciones públicas por corrupción, ilícitos o adicciones no podrán laborar en estas empresas. Los jefes policiacos no pueden ser dueños de empresas de seguridad privada.

Se modificó la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia para eliminar la Dirección de Turno de Consignaciones Penales y evitar así desviaciones, tardanzas, corrupciones y arreglos políticos en el procesamiento de los detenidos. Ahora la Procuraduría capitalina puede consignar a los delincuentes directamente con los jueces, sin intermediarios que turnen los casos con los llamados "jueces de consigna".

Se aprobaron las reformas al Código Penal para convertir en delito grave, que no permite libertad bajo fianza, la inducción de los niños a la prostitución y la producción y circulación de todo tipo de material considerado como pornografía infantil.

Se reformó la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal para que sea la Asamblea Legislativa del Distrito Federal quien directamente, ya sin la intervención del presidente de la República, designe al defensor de los Derechos Humanos de la capital y a los consejeros de la Comisión.

También se aprobó la nueva Ley de Justicia Cívica, que tutela el orden público y sanciona como faltas administrativas el derroche de agua, la reventa, la promoción de la prostitución, el daño a monumentos históricos, tirar basura y desechos tóxicos en las calles, prender fuego en la vía pública, entre otras conductas. Este ordenamiento jurídico protege el orden público y las relaciones armónicas de las comunidades. Por cierto no prohíbe las llamadas "cascaritas", ni las marchas, ni las ferias de carácter religioso.

Especial mención merece la reforma al Código de Procedimientos Penales, que facilita al Ministerio Público la aprehensión de presuntos delincuentes. Antes de la reforma, el Ministerio Público prácticamente tenía que elaborar una sentencia condenatoria para poder girar una orden de aprehensión. El Ministerio Público recupera sus funciones persecutorias

y deja a los jueces decidir sobre la culpabilidad de los detenidos. Así se revierten las reformas penales de 1993, acordadas entre el PAN y el PRI en la época salinista, y que tanta impunidad generaron, porque los delincuentes no podían ser detenidos rápidamente.

Por otro lado, a través de su propia Ley, el H. Cuerpo de Bomberos es separado de la policía y se le otorga autonomía, personalidad y patrimonio propio. La ALDF está por llevar a cabo la Primera Colecta en beneficio exclusivo de los bomberos.

### *Leyes para combatir la corrupción*

El terreno de la lucha contra la corrupción es donde más resistencia de los intereses creados se ha enfrentado. Son las Leyes contra la corrupción las más atacadas por el viejo oficialismo.

La nueva Ley de Instituciones de Asistencia Privada, la más debatida de todas en esta legislatura, cambió la composición de la Junta de Asistencia Privada, sustituyendo a los representantes del gobierno federal por los del gobierno local, e instaló una contraloría al seno de la misma para evitar la desviación de recursos a causas ajenas a la asistencia privada.

Otra disposición legal que ha causado gran revuelo y ha perfilado las fronteras que existen entre los intereses de las distintas fuerzas políticas, es la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Ésta fortalece la tarea de fiscalización de las cuentas públicas, le da una dirección colegiada y una presidencia rotativa al propio órgano, así como un contralor que vigilará al mismo. Ahora el órgano fiscalizador también será fiscalizado.

Las reacciones de la hoy oposición, antes gobierno, que han provocado la democratización del órgano de fiscalización de los recursos públicos, van desde la guerra jurídica hasta el uso de algunos medios en la disputa por los espacios en la Contaduría Mayor de Hacienda.

Las reformas al Código Financiero tipifican delitos graves en el terreno fiscal. Por

ejemplo, el funcionario que falsifique boletas, sellos y demás documentación fiscal será castigado con prisión y no tendrá derecho a la libertad bajo fianza.

En este mismo terreno, se aprobaron las leyes de Obras y de Adquisiciones, que regulan

puesto prácticamente menor en un 38% al del año pasado.

Se modificó la Ley de Atención a Personas con Discapacidad, para obligar al gobierno a constituir un banco de prótesis para personas de bajos recursos que las requieran.



FOTO: ESFERA

la transparencia y la calidad de la contratación de la obra pública y de las compras cotidianas del gobierno.

### *Leyes para recuperar el desarrollo social*

Aun a pesar de las condiciones económicas difíciles, se ha podido avanzar en una legislación con impacto social positivo. Así, al discutirse el paquete económico propuesto por el gobierno de la ciudad para el ejercicio fiscal de 1999, se aprobaron nuevamente recursos para la edición de libros de texto gratuito para secundaria; se mantuvo el costo del boleto del metro en 1.50, las puertas del transporte eléctrico se abrieron gratuitamente para personas con discapacidad y de la tercera edad. Todo ello, a pesar de que el D.F. tiene hoy un presu-

La reforma a la Ley del Deporte regula la igualdad de géneros en todas las disciplinas deportivas, incluido el box, espacios para el deporte infantil y de discapacitados, y se establecen normas para regular los análisis clínicos a deportistas, llamados *antidoping*.

Se reformó la Ley de Establecimientos Mercantiles. Ahora, los niños menores de doce años sólo podrán ingresar a los establecimientos de videojuegos acompañados por adultos. No podrá haber este tipo establecimientos alrededor de las escuelas.

Se reformó la Ley del Transporte para darle a los familiares de los titulares de concesiones de unidades de transporte público, como taxis y microbuses, el derecho de preferencia para adquirir la concesión en caso de que el titular fallezca. De esta manera, las familias que dependen del titular de una con-

cesión de transporte público no quedarán desamparadas en caso de que éste desaparezca.

La Ley de Desarrollo Urbano fue reformada para facilitar cambios en el uso de suelo con el objetivo de potenciar el desarrollo de la vivienda de interés social. Asimismo, se incorpora una nueva normatividad que restringe la proliferación de anuncios espectaculares que pueden poner en riesgo vidas y viviendas.

Se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública para crear las Secretarías de Salud y de Turismo y, gracias a la nueva Ley de Turismo, hoy existe un Fondo Mixto para la promoción de éste con participación de los empresarios. Con ello se da un destino certero al impuesto del 2% al hospedaje, acordado por la administración anterior, y se fomenta el empleo sin costo ecológico.

La nueva Ley Orgánica de la Procuraduría Social faculta a esta institución a fungir como árbitro conciliador en los conflictos de arrendamiento, y para sancionar ahora a quienes incumplan las obligaciones condominales.

### *Leyes para continuar la reforma política de la capital*

La democratización del Distrito Federal es un proceso que no ha terminado. Al comenzar la actual Legislatura, la primera obra fue reformar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Así, se otorgaron al jefe de Gobierno, facultades que lo convierten prácticamente en un gobernador, pues le permiten nombrar y remover libremente al presidente de la Junta de Asistencia Privada y nombrar, en acuerdo con el Ejecutivo Federal, al jefe de la policía, al procurador capitalino, al presidente de la Junta Local de Conciliación; le autorizan para realizar expropiaciones por causa de utilidad pública; celebrar convenios con los estados y la federación; designar a un contralor con autonomía local y plenas facultades para imponer sanciones administrativas.

La nueva Ley de Participación Ciudadana incluye las figuras de plebiscito, referéndum e iniciativa popular, así como la elección de la representación vecinal por voto universal, directo y secreto.

El Código Electoral plantea la ciudadanización de los órganos electorales, fija topes de gastos de campaña, pero también topes en los ingresos generales de los partidos, tanto monetarios como en especie; permite las coaliciones y las candidaturas comunes; propone reglas de equidad en los medios de comunicación; autoriza a los ciudadanos como observadores en cualquier momento del proceso electoral. El Código también señala que ningún género podrá ocupar más del 70% de las candidaturas.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal ha tomado dos grandes acuerdos que tienden a su propia transformación en un Congreso Local. Por un lado, aprobó una nueva Ley Orgánica de la Asamblea, que le da a ésta una organización interna como la de un Congreso Local, con una diputación permanente que funcionará en los recesos, una Contraloría Interna y un Instituto de Investigaciones Legislativas. Por otro lado, envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a la Constitución para otorgarle a la Asamblea facultades plenas en materias como seguridad pública, responsabilidad de los servidores públicos, menores infractores, techo de endeudamiento de la capital, así como para aprobar el Estatuto de Gobierno del D.F. y las reformas a la Constitución.

### *Agenda Legislativa pendiente*

Próximamente se estará celebrando un periodo extraordinario de sesiones con el objeto de aprobar los nuevos Códigos Penal y de Procedimientos Penales, la Ley de Ejecución de Sentencias, el Reglamento para el Gobierno Interior de la ALDF y la reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal para establecer los Consejos de Gobierno en las Demarcaciones Territoriales, hoy conocidas como delegaciones políticas.

Para el periodo ordinario de septiembre a diciembre de este año, se culminará la parte fundamental de nuestra tarea legislativa con la discusión de las legislaciones de Medio Ambiente, Asistencia e Integración Social, Cultura, Arrendamiento, Vivienda, Establecimientos Mercantiles, Protección a la Infancia, Merca-

dos, Servicio Civil de Carrera y Notariado, entre otras, además del paquete económico.

### *Otras funciones de la Asamblea Legislativa*

La Asamblea Legislativa tiene como función esencial darle a la ciudad sus leyes. Pero también es un órgano de control y fiscalización, órgano de debate y de atención ciudadana.

Por eso, mientras en la Asamblea –donde antes el PRI era mayoría– no eran citados más de 40 funcionarios a comparecer, sólo los que obligaba la ley; actualmente, a esta Asamblea de mayoría perredista han acudido a rendir cuentas más de 230 funcionarios de diversos niveles, incluso funcionarios federales.

Hemos contribuido a renovar las instituciones de la capital. Designamos por unanimidad, con consenso total, a los integrantes del Instituto Electoral y del Tribunal Electoral del Distrito Federal. Renovamos ya a la tercera parte del Tribunal Superior de Justicia y designamos una dirección colegiada en la Contaduría Mayor de Hacienda.

También hemos ratificado los nombramientos de delegados políticos y elegido a los integrantes del Consejo de la Judicatura, el Consejo de Reclusorios y la Junta del H. Cuerpo de Bomberos, tarea que le corresponde a la Asamblea. Abrimos el camino para la renovación de la Junta de Asistencia Privada. Ninguna estructura pública puede ser coto o propiedad de persona alguna. Es aquí, en la renovación de las estructuras, donde más resistencias hemos encontrado, porque es donde los grupos de interés son más desarticulados.

Diversas decisiones del gobierno de la ciudad y de la Asamblea han sido detenidas por algunos jueces. La reforma del Poder Judicial es parte de la agenda de la reforma política que no ha concluido. Por desgracia hoy vemos a muchos funcionarios de los órganos judiciales liberando delincuentes, perdonando la corrupción, amparando giros negros y prostitución.

Las gestiones realizadas por los 66 Módulos de Atención Ciudadana de la Asamblea han beneficiado directa e indirectamente a

cerca de 2 millones de habitantes de la capital. Las jornadas notariales organizadas de manera conjunta por la Asamblea y el Colegio de Notarios, en un hecho insólito, llevaron asesorías gratuitas a miles de personas en las explanadas de sus delegaciones y permitieron a muchos más tramitar sus testamentos a un costo de 300 pesos, evitando los terribles problemas judiciales familiares que se derivan de los intestados.

En la Asamblea damos una lucha ideológica todos los días, debatimos fuerte y transformamos los símbolos de la ciudad. Ahora las letras de oro que están en los muros del recinto no están dedicadas sólo a los héroes nacionales de la historia que se hizo oficial con este régimen. También tienen su lugar ahí los mártires del movimiento estudiantil de 1968.

Ahora, en la sede de la ALDF recibimos también a los zapatistas de Chiapas.

Cada vez más, los órganos legislativos se convierten en el centro del debate nacional y local. Se terminan las épocas en que los diputados eran los correctores de estilo del presidente. Ahora, el diputado toma la tribuna, critica el poder, interpreta las reglas, cuestiona, gana o pierde votaciones, reforma los proyectos legislativos originales. Ahora existe la lucha parlamentaria. En ese foro se encuentra la pluralidad política, se confrontan las ideas, se debate el fondo y la forma, se dan acuerdos y desacuerdos, alianzas, bloques y consensos, las unanimidades y los votos particulares.

Los nostálgicos se escandalizan por la nueva realidad. Extrañan las épocas de petrificación mortuoria de las cámaras; de esas cámaras sin protestas, sin discusiones, sin pasiones, sin votos adversos al sistema. Al diputado que critican no es al que llega a dormir a la curul, él se salva de la crítica, al que critican es al que debate sorpresivamente.

Extrañan los nostálgicos los parlamentos silenciosos y disciplinados, las votaciones sin debate, las unanimidades soviéticas. Todo bien cuando nadie disiente. Hay escándalo si hay controversias. Nadie debe sorprenderse por el debate en las Cámaras, existe porque conviven ahí fuerzas que compiten todo el tiempo con proyectos de nación distintos. Este es apenas el nacimiento del Poder Legislativo.

# Experiencias en la vida parlamentaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura, 1997-2000

Ma. Angélica Luna Parra y Trejo Lerdo\*

*Esta Asamblea tendrá que culminar su gestión realizando la parte que le corresponde para legar a la ciudad los instrumentos jurídicos necesarios para mantener la gobernabilidad de esta impresionante urbe en los procesos electorales del año 2000 y acompañarla en la transición del cambio de gobierno, dando seguridad a los ciudadanos más allá de cuál partido sea el que gane la jefatura de gobierno y de la nueva composición de fuerzas al interior.*

## Introducción y antecedentes (la evolución)

El día 10 de agosto de 1987, se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como órgano de representación ciudadana, con facultades para generar reglamentos, para expedir decretos y dictar bandos y ordenanzas. No obstante, y a pesar de esta reforma, el Congreso de la Unión seguía siendo la única instancia competente para legislar en lo concerniente a la capital de la República. Fue hasta 1993 cuando se alcanza avanzar en el justo reclamo de quienes vivimos en esta capital para tener mayor participación en los asuntos de la ciudad y mejorar su sistema político. Este reclamo obtuvo como respuesta un conjunto de reformas cuyo resultado fue la modificación de diez artículos de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos y la modificación al título quinto relativo al tema "de los Estados de la Federación y del Distrito Federal"; las modificaciones al artículo 122 fueron las más amplias en este proceso de cambio.

\* Diputada a la Asamblea Legislativa del D.F., I Legislatura. Con el apoyo técnico de Ricardo Sordo Serrano, Julio César García Landero y Edgard Delgado Aguilar.

En el año de 1994, se promulgó por fin el cuerpo normativo que habría de regir la vida estructural y política del Distrito Federal; conocido como Estatuto de Gobierno. En ese mismo año, la Asamblea de Representantes I legislatura 1994-1997, estrenó las nuevas facultades otorgadas en la reforma Constitucional de 1993, dentro de las cuales estaban emitir su propia Ley Orgánica y Reglamento de Gobierno Interior, Aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del D.F.; así como la revisión de la Cuenta Pública de la Administración Pública Local, la expedición de las leyes orgánicas de los Tribunales Superior de Justicia y de lo Contencioso Administrativo del D.F., asimismo, ampliaban su competencia en materias como: administración pública local, presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su Contaduría Mayor de Hacienda; bienes del dominio público y privado del D.F.; servicios públicos y su concesión; participación ciudadana, organismo protector de los derechos humanos; defensoría de oficio; notariado; planeación y desarrollo.

Como resultado de la consulta para la reforma del Estado, en 1996, se presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas al Estatuto de Gobierno del D.F., mediante la cual se

[...] *amplían considerablemente los espacios de participación y representación ciudadana en el régimen político del Distrito Federal y se define que las funciones legislativa, ejecutiva y judicial en la capital, corresponderían a los poderes de la Unión en el ámbito local y en el ejercicio de sus atribuciones concurrirán las autoridades locales que son fundamentalmente la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia.*<sup>1</sup>

Asimismo, se estableció que se ratificaría a los delegados para las demarcaciones político administrativas del D.F. por parte de la ALDF en el año de 1997, y la elección directa de los mismos a partir del año 2000.

Así pues, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, I Legislatura, nos legó un basamento jurídico de 59 ordenamientos entre los cuales podemos resaltar: la Ley Orgánica de la Administración Pública, Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del D.F., Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, Ley de Procedimiento Administrativo, Ley de Transporte, Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia, Ley de Protección Civil, Ley de Asistencia de Prevención a la Violencia Intrafamiliar, Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles, Ley de Desarrollo Urbano, Ley Ambiental, Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, Ley para las Personas Con Discapacidad, Ley de Fomento para el Desarrollo Económico, Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos, La Ley de la Defensoría de Oficio, Ley de Participación Ciudadana, etcétera.

## Inicio de actividades

### *Acontecimientos en el primer periodo ordinario de sesiones*

#### Ambiente previo a la instalación de la Legislatura

Para hacer un análisis del trabajo realizado por la presente legislatura, desde su formal instala-

<sup>1</sup> "Entre líneas", *Asamblea*, agosto de 1998, p. 18.

ción el 17 de septiembre de 1997 hasta el día de hoy, es prudente analizarla desde el contexto político en que se desarrollaron las elecciones del 4 de julio de 1997, a la luz de los resultados que desembocaron en el Distrito Federal en una nueva realidad política: el reacomodo de fuerzas con una abrumadora mayoría por parte del PRD.

También es importante destacar que a nivel federal en la Cámara de Diputados se experimentaba un nuevo reacomodo de fuerzas, ya que la oposición en su conjunto sumaba más legisladores que los del grupo parlamentario del PRI, a pesar de que éste continuaba siendo la fracción mayoritaria. Por primera vez, ningún partido por sí solo tendría la mayoría absoluta.

Esta nueva realidad parlamentaria provocó una situación de gran tensión política que estuvo a punto de desembocar en una crisis constitucional, puesto que existía el peligro de no instalar la LVII Legislatura con las consecuencias que esto acarrearía. Fue precisamente en ese ambiente de tensión que se dió el IV Informe del presidente Zedillo y, en esas mismas fechas habría de instalarse la actual Asamblea Legislativa del Distrito Federal para el trienio 1997-2000, después de haber vivido la *primera* elección del jefe de Gobierno del D.F., que representó un triunfo sin precedentes para el PRD ya que ganó, no sólo la Jefatura de Gobierno para Cárdenas, sino casi la totalidad de los distritos electorales.

El PRI, a través de su candidato Alfredo Del Mazo reconoció en las primeras horas de la noche esta situación electoral, y el propio presidente de la República en un mensaje a la nación de reconocimiento y felicitación para el partido ganador y el nuevo Jefe de Gobierno; marcó una línea de respeto democrático que habría de conducir y animar la actitud que tuvo tanto el gobierno saliente, como el propio partido para garantizar de la mejor manera la transición democrática y, sobre todo, la gobernabilidad de la ciudad de México.

La fracción del PRI en la Asamblea inició sus tareas con esta gran responsabilidad, reconociendo que en ese periodo todos los partidos y legisladores tenían que hacer un esfuerzo por asimilar esta nueva realidad, por lo que se trató

de avanzar responsablemente en nuestra urgente tarea para preparar la entrada del nuevo gobierno, incluso tratando de evitar lo que entonces se denominó como el "síndrome San Lázaro". La adaptación de esa nueva realidad se expresó en gran parte en la distribución de las presidencias de las comisiones, lo que permitió canalizar muchas de las tensiones que se daban entre los propios grupos del PRD y de éste con los demás partidos.

Más tarde, ya con el nuevo gobierno, se iniciaría un periodo de tensión e imposibilidad de dialogar con éste partido y sus representantes, lo que obligó a los demás partidos a recurrir a diversos recursos de presencia y capacidad política en el debate y a través de los medios de comunicación para poder dar sentido a la vida legislativa y parlamentaria.

Por su parte el PRI, que tenía en sus manos la aprobación del nuevo Estatuto, ya que seguía contando con la mayoría parlamentaria en la Cámara y en el Senado, tuvo que aprender de manera vertiginosa a ser una oposición fuerte y constructiva, lo que demostró en su propuesta y gestión. El PAN conservó su tradición y experiencia parlamentaria, pero ahora tenía que enfrentar a un nuevo partido mayoritario, con el cual le fue muy difícil establecer un diálogo respetuoso, y tuvo que desarrollar nuevas tácticas de oposición a las que antes nunca había recurrido.

### *Integración de la asamblea*

A partir del 6 de julio de 1997, la composición política de la Asamblea dio un giro notable, los resultados de dichas elecciones saltan a la vista; se tiene que por elección directa, el PRD ganó 38 distritos y el PAN 2 distritos, los partidos como el PRI, el PVEM, y el PT no obtuvieron triunfos. Si bien el PRD consiguió mayoría absoluta, el sistema de representación proporcional fue la vía que hizo que estos partidos tuvieran representación, en la Asamblea Legislativa.

De los 66 Diputados, 49 son varones y 17 son mujeres, esto en porcentajes queda representado en un 74.24% y 25.75%, respectivamente.

### *Los perfiles de los diputados*

De los distintos perfiles y experiencia de los diputados que integran esta Asamblea Legislativa, se observa que 45 de los 66 diputados tienen un nivel académico de licenciatura en alguna disciplina; 18 de los 66 diputados tienen experiencia legislativa (*Senador, Diputado Federal o Asambleísta*); 17 de los 66 diputados tienen experiencia en alguna área de la administración pública local o federal; y los 66 diputados han destacado dentro de las corrientes internas de sus partidos, como políticos, luchadores sociales y/o defensores de alguna causa ciudadana.

### *La experiencia de los diputados*

En cuanto a la experiencia legislativa y administrativa de los diputados que integran esta Legislatura, se observa que 2 de los 66 diputados han tenido experiencia en el Senado de la República, 12 han tenido alguna experiencia anterior como diputado federal, 4 de los 66 diputados tienen alguna experiencia como representantes en la Asamblea (actualmente diputados locales en el D.F.), y 17 han tenido alguna experiencia en algún área de la administración pública local o federal.

### *Integración de la comisión de gobierno y distribución de comisiones*

El 14 de septiembre de 1997, en sesión preparatoria, con la asistencia 60 diputados, la Comisión Instaladora de la ARDF, tomó la protesta de ley a los ciudadanos diputados electos como resultado de los comicios celebrados el 6 de julio del mismo año, y se definieron los nombramientos de los coordinadores de cada una de las fracciones partidistas con representación en la Asamblea. A nombre del PRD, el diputado Martí Batres Guadarrama, a nombre del PRI el diputado Manuel Aguilera Gómez, a nombre del PAN el diputado Miguel Hernández Labastida, a nombre del PVEM la diputada Sarah Isabel Castellanos Cortés, y a

nombre del PT el diputado José Narro Céspedes. Una vez definidos los coordinadores de las cinco fracciones que integran la presente Asamblea Legislativa, se formalizaron reuniones de trabajo para acordar la composición de las comisiones y comités, así como la elaboración de la agenda legislativa del primer periodo ordinario de sesiones, y se designó por votación a los integrantes de la Mesa Directiva responsable de coordinar los trabajos de este cuerpo colegiado, durante el primer mes del primer periodo ordinario de sesiones de su primer año de ejercicio.

Para el desempeño de su labor legislativa, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se encuentra integrada por comisiones y comités que atienden y dan seguimiento a las diversas necesidades sociales, a través del trabajo desarrollado por sus representantes populares a partir del grado de especialización que tienen en el conocimiento de determinadas áreas de la problemática urbana y de las relaciones humanas. Sin la intervención de estos cuerpos colegiados en las actividades propias de la Asamblea, difícilmente podrían optimizarse las discusiones, la sistematización y el perfeccionamiento de aquellos ordenamientos que regulan la vida social y política de los ciudadanos del Distrito Federal, así mismo, son también el conducto permanente y continuo entre los legisladores y la ciudadanía preocupada por los problemas de esta ciudad. Para esta gran responsabilidad, la participación de las mujeres ha sido muy importante y destacada, es decir en la distribución, ocupan un número de 9 presidencias lo que representa un porcentaje de 28.7%, mientras que los varones ocupan un número de 29 presidencias lo que representa el 71.3%.

En la Asamblea se vivía la realidad de una abrumadora mayoría que prácticamente podía gobernar por sí sola sin el voto de los demás partidos, salvo en aquellos casos en que se requería una mayoría calificada, como era el caso de la ratificación de los delegados. Esto obligó a los partidos a recurrir a su presencia política para tener una mayor presencia en los medios, conducir y guiar los trabajos a través de la experiencia de sus diputados, ya que se contaba con personas de probada experiencia y conocimiento de la vida de la ciudad, de la

administración y de su gobierno, así como de técnica parlamentaria.

### *La participación del PRI*

Por lo que respecta a la fracción parlamentaria del PRI, la participación de los 11 diputados en las distintas comisiones y comités: diputado Manuel Aguilera Gómez, líder de la fracción parlamentaria; diputado Eduardo Escobedo Miramontes; diputados Fernando de Garay y Arenas, presidente del Comité de Asuntos Editoriales; diputado Oscar Guillermo Levin Coppel; María Angélica Luna Parra y Trejo Lerdo, presidenta de la Comisión de Atención Especial a Grupos Vulnerables, diputado Luis Miguel Ortiz Haro Amieva; diputado José Alfonso Rivera Domínguez, presidente de la Comisión de Derechos Humanos; diputado Jesús Eduardo Toledano Landero, presidente de la Comisión por los Derechos e Integración de las Personas con Discapacidad; diputado Alejandro Vázquez Enríquez; diputado Netzahualcoyotl de la Vega García, presidente de la Comisión de Vivienda, diputado Octavio Guillermo West Silva, presidente de la Comisión de Población y Desarrollo.

### **La nueva asamblea frente al gobierno del D.F.**

#### *La comparecencia del último regente que respetó el formato y el sano diálogo republicano con los legisladores*

Este periodo se reconoce por el gran número de comparecencias de funcionarios del gobierno saliente, tanto en el pleno como en las comisiones, además de los informes tradicionales anuales que por ley estaban obligados a dar. La nueva mayoría, erigida en juez sumario, realizó las comparecencias de un modo poco respetuoso, hasta llegar al extremo de sentar en un banquillo y de espaldas al auditorio al secretario de Seguridad Pública, este formato generó inconformidad y enojo por no haber sido acordado con las demás fracciones.



Durante este mismo periodo, los legisladores del PRD recibieron información referente al estado que guardaban los distintos asuntos de la ciudad, lo cual se sumaba a lo que habían recibido en la Comisión de enlace que trabajó durante cinco meses para preparar el cambio con el gobierno electo. Estos dos elementos no fueron suficientes para contrarrestar los pretextos y lamentaciones del nuevo gobierno por, según ellos, carecer de información.

En este periodo, se llevó a cabo la comparecencia del último jefe del Departamento del Distrito Federal designado por el Ejecutivo Federal, Oscar Espinosa Villarreal, el último regente que respetó el formato diseñado para sostener un sano diálogo republicano con los legisladores. Fue el último que permitió el frontal cuestionamiento sobre los resultados de su gestión a cargo del Distrito Federal y de la administración pública contestando y dando explicaciones a los legisladores.

### *Responsabilidad política de los partidos frente a la ciudadanía*

Uno de los mayores retos a enfrentar, durante los tres primeros meses de instalada la presente legislatura, fue garantizar la gobernabilidad en un periodo de transición y de alternancia en el poder. Había que darle un marco jurídico de sustentabilidad, acorde a la nueva realidad política y al desarrollo democratizador de la ciudad; sobre todo para que el jefe de Gobierno iniciara su administración con mayores elementos; demostrando todos los partidos, y especialmente el PRI, su voluntad política y lealtad a la ciudad. Considerando además, que el partido impulsó las correspondientes reformas al Estatuto generado por la Asamblea Legislativa en las Cámaras de Diputados y Senadores.

### *El priismo y su responsabilidad política en el D.F., nueva relación en la ALDF; como oposición, enfrentar la abrumadora mayoría del PRD*

Como hemos venido mencionando, frente a esta nueva realidad era necesario plantearse con conciencia y responsabilidad ¿cuál era

nuestra tarea en ese momento? ¿Nuestra responsabilidad como partido y como Asamblea? Considerando que en este órgano se habían conjuntado legisladores con muy diversas experiencias y actitudes, aun dentro de la mayoría, ya que provenían de diversos grupos políticos, ¿cuál era nuestra tarea, para definirnos como oposición creativa y responsable con la ciudad de México? los tiempos eran cortos y había que garantizar la gobernabilidad para esta gran ciudad.

Teníamos que enfrentarnos con una oposición que tenía que aprender a ser gobierno, un poder legislativo inexperto que desconocía los aspectos de la administración pública y de gobierno que se requieren para atender los problemas de la ciudad, ya que sus principales dirigentes e ideólogos que se encontraban preparados para desarrollar una labor parlamentaria, quedaron fuera de la integración de este órgano al no acceder por la vía plurinominal; así como a un PRI que nunca había sido oposición en la ciudad de México y a otros partidos que nunca habían tenido como interlocutor al PRD.

### **Un nuevo estatuto de gobierno, para una nueva realidad**

A principios del mes de noviembre, específicamente el día 12 de noviembre, aun cuando no se había llegado a un consenso total, se avanzó para lograr la reforma al Estatuto de Gobierno del D.F., buscando formulas para que de manera legal el jefe de Gobierno tuviese mayores facultades y atribuciones, resaltando también la confianza que el presidente Ernesto Zedillo depositó en el recién electo jefe de Gobierno para que éste pudiera designar y proponer a los responsables de la seguridad pública y de la procuración de justicia. Se coincidió en que los puntos como la Ley Electoral, la participación ciudadana y la estructura delegacional quedarán pendientes para ser resueltos en periodos posteriores.

Finalmente el 13 de noviembre de 1997, se presentó el dictamen de la Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias, relativo a las reformas del Estatuto de Gobierno del D.F. y a otras leyes relacionadas

con los órganos públicos en que descansa el Gobierno sede de los poderes federales; ordenamientos que se encuentran en el ámbito de competencia del Congreso de la Unión, de ahí la necesidad de reformarlo para hacer una adecuación a las normativas constitucionales previstas. Sin oradores en contra, fue aprobado por unanimidad de 58 votos a favor. En consecuencia, la ALDF presentó la iniciativa de decreto al H. Congreso de la Unión para su resolución final. La Cámara de Diputados aprobó las reformas también por unanimidad el 27 de noviembre, lo mismo que el Senado el 3 de diciembre de 1997 (la "Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, fue publicada en la gaceta oficial del Distrito Federal el día 4 de diciembre de 1997, y en el *Diario Oficial de la Federación*, el día 12 de enero de 1998). Otorgando así mayores facultades que nunca antes para un titular del Poder Ejecutivo local, el cual conjunta atribuciones de un gobernador y de un presidente municipal.

En este contexto, sobresalen las intervenciones de todos los partidos que dieron lo mejor de sí, principalmente el invaluable conocimiento jurídico y constitucional del diputado José Eduardo Escobedo Miramontes, la experiencia política e innegable autoridad moral del diputado Manuel Aguilera Gómez, que con su conocimiento como ex regente de la ciudad, de la problemática de ésta en la administración pública y de los aspectos políticos, tuvo un trascendental papel en la gobernabilidad y sana transición de poderes por su mesura y habilidad política. A este respecto el diputado Manuel Aguilera Gómez manifestó:

*Culmina una intensa labor de arreglo legislativo a favor de la ciudad de México. Al grupo parlamentario del PRI le interesa dejar claro que el esfuerzo principal ha consistido en privilegiar los acuerdos por sobre las diferencias. Con la reforma le damos un nuevo piso de legalidad y legitimidad, a la democracia y a la gobernabilidad de la metrópoli.*

Para la fracción parlamentaria del PAN, en palabras de la diputada Margarita Saldaña

*[...] el texto del Estatuto de Gobierno concede la posibilidad de hacer las adecuaciones de forma para dotar de precisión y armonía a*

*su contenido y realizar modificaciones de fondo que garantice y posibilite la compatibilidad en la convivencia entre el poder federal y el poder local.*

Para el Partido del Trabajo, en palabras de su coordinador, el diputado José Narro Céspedes: "la reforma política del D.F. queda aún pendiente, considerando que el presente dictamen contiene únicamente adecuaciones al Estatuto de Gobierno que tiene por objeto garantizar las responsabilidades de los actos gubernativos de los poderes locales".

El partido Verde Ecologista, en voz de su coordinadora la diputada Sara Castellanos destacó: "Que la propuesta consensada por todos los partidos representa la única manera de producir acuerdos sólidos y unitarios que permitan la viabilidad del estatuto".

Por su parte, el PRD manifestó en voz de su coordinador, el diputado Martí Batres:

*Que la iniciativa para reformar el estatuto de gobierno del D.F. es de todos los partidos representados en la Asamblea, esta reforma tiene un sentido preciso, dar un marco de gobernabilidad mucho más consistente al primer gobierno electo de la ciudad de México, cuyas facultades y atribuciones se incrementan sustancialmente; tiene también por objeto abrir los espacios de la participación ciudadana; es una reforma que refuerza la autonomía política del D.F.*

## **Toma de protesta del nuevo jefe de Gobierno**

Por primera vez en la historia de la ciudad de México, el 5 de diciembre, se celebró la sesión solemne mediante la cual se tomaría la protesta al primer jefe de Gobierno electo por voto mayoritario de los ciudadanos del Distrito Federal, acto de carácter inédito en el que, de conformidad al formato acordado en la Comisión de Gobierno, presidió la sesión el líder de la fracción Martí Batres, a pesar de que le tocaba al PRI la presidencia del mes de diciembre. En este importante evento, se contó con la presencia del presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León (que no había asistido a la toma

de protesta de los gobernadores de los estados; asistió también el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el magistrado Jorge Rodríguez y Rodríguez.

## La ratificación de los delegados

En este mismo mes y en cumplimiento de la ley, se recibieron las propuestas de los candidatos a ocupar los cargos de delegados en las 16 Delegaciones del Distrito Federal; enviadas por el jefe de Gobierno, mismas que generaron otra gran discusión y polémica, sin duda, por los perfiles mostrados y la falta de experiencia en la administración pública en la gran mayoría.

Es importante destacar que en todo el periodo de la elaboración del dictamen en la Comisión de Administración Pública se hicieron saber las razones del rechazo a varios de los candidatos propuestos, lo cual no provocó ningún cambio, y puso de manifiesto desde entonces la cerrazón para hacer cualquier tipo de modificación oportuna y evitar desgastes, lo que llevó a uno de los primeros fracasos políticos del nuevo gobierno, ya que fueron rechazados cinco de los delegados propuestos.

En ese mismo periodo, fueron objetados en los medios de comunicación y en la Asamblea los nombramientos de altos funcionarios de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal y de la Secretaría de Seguridad Pública, que muy pronto tuvieron que ser removidos, retrasando así la efectividad de una de las más importantes tareas con las cuales se había comprometido el nuevo gobierno.

## El presupuesto de egresos del 98

En diciembre de 1997, la Asamblea Legislativa fué escenario de diversas controversias entre las fracciones que la integran, destacando lo relativo al presupuesto de egresos de 1998, aprobado el 29 de diciembre de 1997 por 38 votos a favor y con el abandono del salón de sesiones de las fracciones parlamentarias del PRI, del PAN y PVEM, al coincidir que dicho proyecto de presupuestos no establecía ni prioridades, ni objetivos, ni metas, ni justificaciones.

En ese mismo acto y por parte de la fracción priista, el diputado José Alfonso Rivera Domínguez presentó una moción suspensiva para este punto, debido a los vicios antes descritos; dicha moción suspensiva fue desechada en primera instancia en votación económica por la mayoría perredista, lo que motivó finalmente el abandono de la sesión, y culminó posteriormente en la presentación del recurso de Inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que dio entrada al juicio de "acción de inconstitucionalidad" contra el jefe de Gobierno del D.F. y la Asamblea Legislativa, por la presunción de haberse cometido diversas violaciones legales.

Algunos de los puntos de este suceso se detallan en el siguiente artículo del diputado Octavio West Silva, publicado en *Crónica* el 9 de junio de 1999:

*En 1997, el nuevo gobierno de la ciudad de México envió a su oficina de Mayoriteo y Tramitación Legislativa Automática (también conocida como ALDF), un paquete financiero sui géneris, para el año fiscal de 1998 que por el lado de los ingresos establecía una alza desmesurada de los impuestos y de los costos de los derechos y servicios, además de unos curiosos artículos legales mediante los cuales autorizaba al jefe de Gobierno para que, elevara de nuevo los impuestos, derechos, etc. Cuando las circunstancias lo hicieran necesario (léase cuando se le diera la gana) y por otro lado, se le autorizaba para que también por razones de necesidad, moviera los recursos de una a otra partida, programa etc. O sea, también como se le diera la gana.*

El diputado West Silva señala en su artículo algunas irregularidades del presupuesto de egresos entre las que destacan: la carencia de planeación por no tomar en cuenta la suma de requerimientos presupuestales; excesos de discrecionalidad al asignar diversas partidas secretas a entidades públicas inexistentes; inconsistencia en la definición de programas prioritarios, entre otras.

Es muy importante destacar que no se logró la acción de inconstitucionalidad, por que la Suprema Corte consideró que el presupuesto de egresos no podía considerarse como

una ley, y no por que estuviera bien realizado ya que no entró al fondo del asunto.

### **Las inasistencias y falta de quórum en las comisiones y comites: la improductividad legislativa**

En los primeros meses de 1998 se presentó un fenómeno de improductividad legislativa en el trabajo de comisiones que hizo crisis debido al ausentismo que provocaba falta de quórum en las mismas y, con ello, la incapacidad de tener reuniones de trabajo. Es de destacar que en todas las comisiones la fracción Legislativa del PRD mantuvo mayoría, por la que sola presencia o ausencia de sus diputados puede provocar la parálisis de las mismas. Esta crisis legislativa llegó a reflejarse en los medios y *provocó* que la Comisión de Gobierno decidiera limitar el número de comisiones en las que podían participar los legisladores. Sin embargo, aun con esta crisis de funcionamiento parlamentario, se aprobó la instalación de las nuevas comisiones, que en su mayoría respondían más a exigencias políticas para distribuir presidencias que a requerimientos de la tarea legislativa. Es de justicia destacar que esta crisis tuvo expresiones diferentes y algunas comisiones sí lograron avanzar en sus tareas.

### **Clima de acusaciones, justificaciones y pretextos**

Ya con el nuevo gobierno en funciones, se inició el enrarecimiento del ambiente parlamentario debido al clima de acusaciones, justificaciones y pretextos, de todos los actores del gobierno del PRD, quienes con la justificación de haber sido democráticamente electos, actuaron como gobernantes, no sólo ignorando a las demás fuerzas políticas, sino acusándolas y agredíéndolas, llegando al extremo de las ridículas acusaciones del oficial mayor del gobierno del D.F. de confundir un equipo electrónico de vigilancia del edificio del gobierno de la ciudad, con utensilios de espionaje, que por supuesto adjudicó al PRI.

Otro suceso que ejemplifica esta atmósfera, es la historia de las listas de supuestos

aviadores presentadas por el oficial mayor González Schmall, quien durante dos meses se dedicó a amenazar con su publicación, porque según él, un gran número de trabajadores no habían recogido sus cheques en esos meses y eso implicaba que nunca habían sido trabajadores, lista que al ser entregada a la prensa ocasionó la risa de los periodistas, quienes desde el primer momento reconocieron nombres de conocidos funcionarios a quienes vieron trabajar hasta el último día.

Esta serie de acusaciones llegó a su clímax cuando al interior de la Asamblea, el diputado Alfredo Hernández Raigosa de la fracción del PRD acusó en tribuna a la bancada priista de ser la culpable de todo el clima de violencia que se había dado en la ciudad, de las penosas agresiones que habían sufrido nuestros compañeros diputados, señalando al diputado Manuel Aguilera, como el autor intelectual de este clima y culpándolo de todo lo que pudiera sucederles a ellos o a sus familiares.

Frente a esta denuncia, en uso de la palabra, exigí respeto al presidente de la Mesa Directiva, ya que estaba siendo afectada la vida parlamentaria y el respeto entre partidos con acusaciones falsas. Acusaciones que además, motivaron la salida de la fracción del PRI del recinto legislativo y que se convocara a reunión extraordinaria de Consejo Político del PRI D.F., para determinar si se continuaría participando en la mesa de negociaciones o no, ya que el clima no permitía el respeto de las fuerzas políticas, esto se hizo patente en los diversos medios escritos de información que al día siguiente ponían como encabezado: "Exige el PRI al PRD frenar acusaciones" (*El Sol de México*, 26 de marzo de 1998).

### **Primer informe del jefe de Gobierno, retroceso democrático en el formato**

Hacia el 17 de septiembre de 1998, se contempló la primera comparecencia del jefe de Gobierno del Distrito Federal, acto histórico si tomamos en cuenta que para la comparecencia del primer informe de gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano no se respetó el

formato tradicional, por lo que se provocaron un sin número de inconformidades y severas críticas. Así lo expresó el diputado Alejandro Vázquez Enríquez en un artículo publicado en el periódico *El Economista* del día 25 de agosto, en el cual manifestó:

*El jefe de gobierno solo se limitará a rendir su informe el 17 de septiembre próximo, como lo hace el presidente de la República o los gobernadores de los Estados, sin responder preguntas ni dar explicaciones a nadie, dis- que porque ya no es un empleado del presi- dente sino un gobernante electo; pero los perredistas ofrecieron que si el presidente cambia el formato de su informe, accederán a que el jefe de Gobierno haga lo mismo. Es penoso que el perredismo sostenga que la apertura democrática de la ciudad de México fue válida sólo frente a los "empleados del presidente", pero debe cerrarse a los ungidos por el voto popular.*

Todos los partidos representados en la Asamblea Legislativa adoptaron la postura de inconformidad, lo cual fue patente en los diversos medios de difusión en la espera de que la posición, tanto del jefe de Gobierno como de la fracción parlamentaria del PRD cambiara ante la opinión pública, lo cual no se dio. El día 17 de septiembre, tocó la oportunidad a las diferentes fracciones de expresar su sentir y su inconformidad por el formato adoptado, el cual en todo momento quedó fuera de discusión y debate por la decisión unilateral de la fracción parlamentaria del PRD.

Mientras en la madrugada era desalojado violentamente un numeroso grupo de personas integrantes de "Antorcha Popular", y otros que llegaban acarreados en apoyo a Cuauhtémoc Cárdenas y a la presentación de su primer Informe de Gobierno, ocuparon los alrededores de la Asamblea para evitar la intromisión de cualquier otro grupo distinto al suyo, además de formarle una valla humana. El diputado Manuel Aguilera Gómez, a nombre de la fracción parlamentaria del PRI, manifestó el sentir de la fracción y de la ciudadanía ante el pleno de la Asamblea:

*[...] la fracción parlamentaria de Partido Re- volucionario Institucional asiste a esta sesión bajo protesta, por el atropello de que ha sido*

*víctima la ciudadanía, al aprobar la mayoría de los diputados pertenecientes al partido del gobierno de la ciudad un nuevo formato para la presentación de este informe. El formato vigente hasta el año pasado fue concensuado por todas las fuerzas políticas representadas en esta Asamblea y estuvo vigente durante 9 años. Al amparo del falaz argumento de que ahora vamos a escuchar a un gobernante electo por el voto directo la mayoría se negó a incluir las rondas de preguntas al titular del órgano ejecutivo de la ciudad, violando una larga y fructífera tradición, una saludable práctica Republicana vigente desde la creación de esta institución de representación ciudadana.*

El diputado Miguel Hernández Labastida, coordinador del grupo parlamentario del PAN, estableció la posición de su partido argumentando lo siguiente:

*El Partido Acción Nacional manifiesta ante el pleno de esta Asamblea y ante la sociedad capitalina su total desacuerdo y protesta por la forma en que se ha establecido la presentación de su informe de Gobierno. El solo hecho de eliminar la oportunidad de hacer preguntas y respuestas en esta sesión, niega el diálogo entre los dos poderes que tanto hemos luchado por constituir en esta ciudad capital. No es posible hablar de un gobierno democrático cuando éste se niega a entablar un diálogo en igualdad de circunstancias con la instancia legislativa.*

Una vez finalizado el informe del jefe de Gobierno, las fracciones dejaron saber sus impresiones del mismo; por parte del PRI, Manuel Aguilera Gómez dijo:

*Por una decisión unilateral del gobierno de la ciudad se produce un ocultamiento sospechoso, se inaugura así una nueva etapa, la del silencio informativo, la que postula que el silencio del gobierno es la mejor lección para el pueblo, haciendo caso omiso al adagio de que cuando se regatea la información oportuna se abre la puerta a la murmuración y a la interpretación equívoca de las conductas públicas.*

El diputado Miguel Hernández Labastida de la fracción parlamentaria del PAN comentó:

*El debate establecido en las últimas semanas en torno al formato para la presentación de su informe, demuestra que el actual gobierno y su partido no desean establecer un diálogo abierto y de cara a la oposición pública sobre sus actos de gobierno.*

Ante esto, podemos comentar la inverosímil excusa de cambiar el formato de la comparecencia por argumentar que se trata de un jefe de Gobierno electo y no de un titular del órgano ejecutivo designado por el presidente, evidenciando una contradicción entre el discurso de aquellos que se dicen democráticos y que en los hechos demuestran lo contrario, escudándose en argumentos tales como: que no lo hacían porque en otros lados tampoco lo hacían, o que si cambiaba el formato del presidente lo harían ellos, entonces ¿dónde quedó, aquella lucha democrática por tener una verdadera división de poderes y respeto entre ellos?, ¿dónde quedaron aquellas conquistas por las que todos los partidos lucharon, para darle voz y oportunidad a la oposición de manifestarse y que ahora, cuando son gobierno, se muestran intolerantes y cerrados al diálogo?

## **Los grandes discensos**

Durante todo el año de 1998 y en lo que va de 1999, si bien se dieron algunos acuerdos, como fueron las propuestas de carácter social, se dieron también grandes rupturas en las nuevas propuestas de reformas de ley que afectaban la vida y la relación de los habitantes con el gobierno, y entre éste y los poderes, generando dudas por la clara decisión de avanzar hacia más gobierno y menos democracia, como se expresó en el cambio de formato de la comparecencia. Muestra de lo anterior, se vio en los procesos durante lo que fue el desarrollo de los siguientes ordenamientos y sus correspondientes consecuencias:

### ***Ley de participación ciudadana***

Después de posponer las elecciones vecinales en diversas ocasiones durante 1998, en el mes de julio y noviembre, seguramente porque el

gobierno de la ciudad todavía no controlaba los hilos del proceso, se dedicó a la expedición tardía de la Ley de Participación Ciudadana, aprobada en lo general por todos los Partidos, incluso por el PRI, por considerar la urgencia de contar con una ley que permitiera realizar la demorada elección, ya que, por vez primera desde 1928, esta ciudad no había contado con órganos de participación vecinal y se había gobernado sin ningún contrapeso, muy en especial a nivel delegacional, sin contar con una representación formal, cuya consulta es obligatoria en algunas leyes en las que su resultado tiene carácter vinculatorio, como es el caso en la Ley de Desarrollo Urbano y los programas delegacionales de desarrollo urbano, en los que se requiere la opinión de órganos de participación ciudadana y representación vecinal antes de pasar a la aprobación a la Asamblea para los efectos de los cambios de uso de suelo.

Las razones para aprobar esta ley fueron en general por los consensos en torno al plebiscito, al referéndum y a la iniciativa popular. Sin embargo, el PRI manifestó siempre su oposición por haber sustituido las figuras más cercanas a la ciudadanía, como fueron en su momento los jefes de manzana, y sobre todo las de representación delegacional que constituían un importante contrapeso de las decisiones unilaterales de los delegados, y por considerar que la representación a nivel delegacional constituye un espacio para dirimir problemas que requieren una visión de conjunto, y no pulverizada de la ciudad, como sucede con la representación a nivel colonia.

Esta polémica fundamental y muchos otros artículos reservados no fueron tomados en cuenta durante la sesión en la que se aprobó el dictamen, y la mayoría no aceptó ningún cambio. Sin embargo el PRI, leyó su propuesta para que quedara inscrita en el Diario de los Debates. Esta ley fue pensada como muchas otras, devaluando todo lo anterior e insistiendo que constituiría una nueva experiencia, lo cual confundió a la ciudadanía sin que además le fuera atractiva, por lo que fracasó en la reciente elección del 4 de julio, cuando no logró siquiera el 10% de la votación, tal y como se describe en una nota del periódico *El Universal*, del día 10 de julio: "Confirman el abstencionismo de 90.71% en las vecinales. Acudieron a sufragar

560 mil 945 personas. Fueron anulados 56 mil 306 votos”.

Exponiendo el razonamiento del voto de nuestro Partido, el diputado Luis Miguel Ortiz Haro, expresó:

*Para la fracción del PRI en esta Asamblea Legislativa, La discusión acerca de la Ley de Participación Ciudadana es una de las más importantes de este periodo legislativo. En esta ley, deben considerarse los anhelos y las aspiraciones de los ciudadanos de la capital. En las colonias, en los barrios, en las Unidades Habitacionales y en los pueblos, los vecinos han expresado su deseo y firme voluntad de intervenir activamente en las decisiones que tienen que ver con el presente y el futuro de esta ciudad, uno de los conglomerados urbanos más grandes y complejos del mundo. Desde marzo pasado, cuando la ciudad se quedó sin representantes vecinales, nosotros hemos insistido en la necesidad de contar con una ley que dé a los ciudadanos instrumentos de participación y representación confiables y avanzados[...].*

*[...] diputados y diputadas: Nuestro voto a favor en lo general representa un nuevo esfuerzo por establecer criterios parlamentarios de entendimiento y conciliación, con el único interés de servir a la ciudad, atender a las aspiraciones sociales y cumplir con la demanda generalizada de los ciudadanos para contar con canales abiertos de participación. Pero queremos también ser particularmente enfáticos con relación a una serie de diferencias, mismas que nos reservaremos para su discusión en lo particular y que nos parecen relevantes.*

El día 26 de noviembre de 1998, el pleno de la Asamblea Legislativa aprobó el dictamen con proyecto de Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, suscrita por la Comisión de Participación Ciudadana, por unanimidad de 60 votos a favor, en lo general.

### ***Ley de instituciones de asistencia privada para el D.F.***

Una de las acciones legislativas que causó mayor tensión entre los partidos políticos, ade-

más de la polémica entre los diversos sectores de la sociedad y rupturas profundas en la vida parlamentaria, fue la llamada Ley Jusidman, Jaramillo y Murúa (Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el D.F.), redactada y enviada a la Asamblea Legislativa por instrucciones directas de la Jefatura de Gobierno de la ciudad con el único fin de dar al jefe de Gobierno de la ciudad más facultades y el poder total en la Junta de Asistencia Privada; dicha ley y tal espíritu de, “más gobierno y menos participación de la sociedad”, fue rechazada prácticamente por todas las Instituciones de asistencia privada, y por todos los partidos políticos. Es importante destacar que el Partido Verde Ecologista de México, y el diputado Alejandro Rojas Díaz Durán habían propuesto también una nueva ley que nunca fue tomada en cuenta para su dictamen.

Las fracciones del PRI y del PAN intentaron en una primera etapa participar en una reforma que propiciara una mayor transparencia al interior de la Junta y mayor participación de las instituciones, pero la instrucción del gobierno de la ciudad de llegar hasta el final y no ceder en la decisión de que el jefe de gobierno pudiera nombrar y remover libremente al presidente de la Junta y mantener el control del órgano directivo de la misma; además de la intención de hacerlo para una fecha determinada, tensó a tal grado el proceso que se aprobó el dictamen en una vergonzosa sesión de Comisiones Unidas, sin siquiera leerlo, con la ausencia de los demás partidos que se habían retirado para tratar de evitar este “albazo parlamentario”. Esto se dio a pesar de tener como testigos a un gran número de instituciones que manifestaron su indignación y rechazo en varias conferencias de prensa, y con su presencia en el recinto el día 8 de diciembre, en el que se dio tal ambiente de agresión, que los propios guardias golpearon y agredieron a los diputados Pilar Hiroishi Suzuki y Arne Sidney Aus Den Ruthen Haag, integrantes de la fracción parlamentaria del PAN, quienes intentaron evitar que se tratara con rudeza a las instituciones.

Al día siguiente, para tratar de contrarrestar a las instituciones de asistencia privada, la fracción del PRD llenó las galerías con gente de Iztapalapa y del sindicato del Monte de Piedad, quienes, durante toda la sesión, agre-

dieron verbalmente y con carteles tanto a las instituciones como a los diputados. Toda esta indignación se volcó contra una propuesta inicial calificada de *estatizante*, porque sí lo era; no debe de perderse de vista que la iniciativa original tenía una intención intervencionista al interior de la Junta y de las instituciones de asistencia privada, y que gracias a la lucha intensa de las instituciones y de los partidos se logró excluir varios de los artículos propuestos originalmente, algunos de los cuales se reproducen a continuación:

Artículo 24. *Cuando el testador destine todos o parte de sus bienes a la Asistencia Privada sin designar a la Institución favorecida, corresponderá al Consejo Directivo designar, Previa opinión de la Secretaría, dicha institución o instituciones.*

Artículo 26. *tercer párrafo: Los donativos, herencias o legados que se destinen a la Asistencia Privada en General, los recibirá la junta y, Previa opinión de la Secretaría, los canalizará a las instituciones de Asistencia Privada.*

Artículo 82. *El Presidente de la Junta tendrá las facultades y obligaciones siguientes: III. Ordenar las visitas de inspección y vigilancia de las instituciones de asistencia privada que estime pertinentes y las que decida realizar el Consejo Directivo o El jefe de Gobierno del Distrito Federal [...].*

Artículo 44. *En caso de controversia sobre el ejercicio del cargo de patrono y entre tanto se resuelve el litigio, el Consejo Directivo de la Junta, Con la opinión del jefe de Gobierno designará a quien deba ejercer el cargo en forma estrictamente provisional.*

También se logró introducir la propuesta de una terna para la designación del presidente de la Junta y mantener el equilibrio en la Junta Directiva con la presencia de los funcionarios y los representantes de las instituciones de asistencia privada. Nunca se aceptó ni se entendió que la Junta de Asistencia Privada, por ser un órgano al cual se inscriben voluntariamente las instituciones y vive de las aportaciones de éstas, no podía ser idéntica a otros órganos desconcentrados de la administración pública del gobierno del Distrito Federal, que crea el gobierno del D.F., para realizar sus

funciones, cuyos empleados son servidores públicos y que funcionan con el presupuesto del gobierno de la ciudad.

Lo que resulta muy grave en este punto, es nuevamente la intención gubernamental de ingerir o intervenir en la Junta y en las instituciones de asistencia privada, en el sentido de que dicha terna o ternas serán presentadas al jefe de Gobierno por una mayoría calificada del Consejo Directivo, cuando en la anterior ley se establecía que dicha terna sería presentada al jefe del Departamento del Distrito Federal únicamente por los vocales representantes de las instituciones.

La paridad del órgano de gobierno que hoy *presumen*, fue lo primero que rechazaron en su propuesta inicial que contaba con cinco representantes de la administración pública del Distrito Federal más el presidente de la Junta, nombrado directamente por el jefe de Gobierno, con voto de calidad y cinco representantes de las instituciones de asistencia privada, estableciendo que "Para que las sesiones del consejo directivo sean validas, deberán contar con la asistencia mínima de cinco de sus miembros, y sus decisiones serán tomadas por mayoría de votos, salvo cuando la ley requiera una mayoría calificada". Cuando por fin aceptaron la paridad, incluyeron en el último dictamen que aprobaron en contra de todos los partidos una triste nota que decía:

*Para que las sesiones del Consejo Directivo sean válidas, deberá contar con la asistencia, en primera convocatoria de la mitad más uno de sus miembros con voto. Si como resultado de la de la primera convocatoria no concurren miembros suficientes para completar el quórum, se realizará una segunda convocatoria, para lo cual no se requerirá de quórum mínimo para sesionar [...]*

lo cual es totalmente inaceptable en cualquier órgano colegiado. Finalmente, el día 10 de diciembre, se aprobó el dictamen relativo al polémico tema de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el D.F., ante el intento infructuoso de postergar su discusión y consensarse al interior de las instituciones y de las demás fracciones parlamentarias, mediante las mociones suspensivas solicitadas por los diputados Eduardo Escobedo y Armando Sali-



nas Torre, de las fracciones parlamentarias del PRI y del PAN, respectivamente.

Este viciado y conflictivo proceso no ha permitido normalizar el funcionamiento de la Junta de Asistencia Privada, en virtud de que un gran número de instituciones solicitó un amparo, y porque se presentó un recurso de inconstitucionalidad firmado por todos los partidos, en el cual se insiste que la Asamblea Legislativa no está facultada para legislar en materia de asistencia privada; recurso que aún no ha sido resuelto, por lo que siguen pendientes un gran número de los amparos solicitados. Pero, lo más grave es que se afectó la confianza entre el gobierno, las instituciones y diversos sectores de la sociedad; confianza que no se ha podido restablecer.

### *El código electoral*

Con fecha del 15 de diciembre de 1998, ante el pleno de la Asamblea Legislativa, con 51 votos a favor y 13 en contra y con el abandono del recinto legislativo de la fracción parlamentaria del PRI, fue aprobada la iniciativa de decreto con proyecto de Código Electoral para el D.F. A nombre del Partido Revolucionario Institucional, el diputado Eduardo Escobedo presentó una moción suspensiva del Dictamen del Código Electoral para el Distrito Federal, con la finalidad de que ésta regresara a comisiones, por considerar que se observaban graves violaciones a la Constitución y a las disposiciones legales y reglamentarias de la Asamblea con las formalidades que establece la propia Ley y el Reglamento; y que posteriormente diera origen a la presentación de la acción de inconstitucionalidad por parte del PRI. A continuación se transcriben algunos de los razonamientos que expresó el diputado del PRI Eduardo Escobedo Miramontes en dicha sesión, ante el pleno de la Asamblea.

*El primero y más importante es que se está planteado la existencia de partidos locales, cuando el artículo 122 constitucional claramente expresa que solamente participarán en las elecciones los partidos con registro nacional [...] y no contentos con eso viene todavía a señalarse la existencia de agrupaciones políticas locales y que esas agrupaciones*

*también van a recibir dinero del contribuyente [...].*

*El segundo punto de fondo es que en otra abierta violación a la Constitución se establece una figura de Consejos de Gobierno en las Delegaciones Políticas o en los llamados «órganos políticos por Demarcación Territorial» a partir del año 2000, cuando expresamente se establece en la base tercera del artículo 122 constitucional, que es el Estatuto de Gobierno quien tiene que determinar la forma de integración de estos órganos.*

*Se destacó que un Código Electoral solamente puede atender los aspectos de la elección y no la forma o estructura de gobierno.*

*[...] entonces todas las disposiciones que figuran en este proyecto son abiertamente inconstitucionales y contrarias al artículo 122.*

*Hay otra violación constitucional que se da en el artículo 16 cuando se está estableciendo que es una facultad del Consejo General del Instituto proponerle a la Asamblea Legislativa el que determine cuántos distritos uninominales habrá, cuando el que determina cuántos es el Estatuto de Gobierno por la vía del Congreso de la Unión y el mismo ha señalado que habrá 40 distritos de carácter uninominal. Luego entonces esto no puede ser una atribución ni propositiva de parte del Congreso Local ni resolutive de la Asamblea.*

Como resultado de la acción de inconstitucionalidad presentada por el PRI, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró como inconstitucionales 34 artículos del código impugnado, el contenido de algunos de ellos se transcriben:

El inciso c del artículo 1º que se refiere a la función reguladora que tendría el presente código sobre la organización estatal de las elecciones para integrar la ALDF, jefe de Gobierno y de los Consejos de Gobierno de las Demarcaciones Territoriales en el Distrito Federal y los procedimientos de participación ciudadana.

El artículo 10, en el cual se establece que la titularidad de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales co-

responderá a los Consejos de Gobierno electos cada tres años mediante sufragio, éstos se integrarán por el concejal ejecutivo y el concejal adjunto, electos mediante el principio de mayoría relativa y mediante representación proporcional por listas votadas en una sola circunscripción, en demarcaciones con hasta 250 mil habitantes se elegirán 17 concejales, y por cada 250 mil habitantes más, se elegirán 2 concejales más hasta sumar un máximo de 25, las candidaturas a concejales postuladas por los partidos políticos, no podrán exceder del 70% para un mismo género.

Los incisos a y b del artículo 11, que señalan el registro en orden de prelación, de una lista con número igual de diputados o concejales a elegir por representación proporcional, mediante fórmula de propietario y suplente, así como la obtención del 2% de la votación total emitida por la circunscripción respectiva como requisitos para la participación en la asignación de diputados y concejales por representación proporcional, tanto para partidos políticos como para coaliciones.

## **Renuncia del PRI y PAN en la comisión de administración y procuración de justicia en la ALDF**

### *La reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia*

Uno de los sucesos que representaron el clima de ruptura que ha afectado el trabajo parlamentario, fue la renuncia del PRI y del PAN a la Comisión de Administración y Procuración de Justicia, en especial del presidente, el diputado Eduardo Escobedo Miramontes, por manifestar su inconformidad a diversos asuntos que se han llevado a cabo con un sinnúmero de deficiencias e irregularidades violatorias de las disposiciones jurídicas de las cuales había dado cuenta a la opinión pública oportunamente, y frente a las cuales se habían expresado con precisión las razones en los votos particulares en contra.

A continuación se reproducen algunos párrafos de cómo fue en su momento, el razo-

namiento del voto en contra del dictamen de proyecto de reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia presentado por el diputado Eduardo Escobedo.

1. Establece un examen de actualización para jueces que nunca se regula en el texto del proyecto de decreto. El Estatuto solo prevé el examen de oposición interno y de oposición libre para el ingreso y promoción para la carrera judicial. El dictamen nunca regula ese supuesto examen de actualización: ¿Cómo se integrará el jurado?, ¿cuales son las reglas generales para ese examen?
2. Resulta una contradicción lo propuesto en el artículo 17 fracción IV con la propuesta de la fracción II del artículo 190, esto es, se exige una práctica especializada para ser juez y después resulta que el examen de oposición versará sobre los temas generales de derecho.
3. La más grave modificación se da en el artículo 51. Es una intromisión a la organización interna del tribunal, en la que desaparece la Dirección de Asuntos Penales de Consignaciones para que la Procuraduría prácticamente escoja el juzgado donde hará la consignación. Esa elección para la procuraduría se disfraza en el segundo párrafo, con el señalamiento de que la Procuraduría prácticamente siga el orden de turno que el Consejo de la Judicatura fije, pero como esto tiene que hacerse del conocimiento de la Procuraduría, puede planear una estrategia de presentación gradual de las consignaciones hasta ubicar la que le interese, en el juzgado que le corresponda de acuerdo al turno. Habrá una especie de "lobby" en esos 30 días y se corre el riesgo de que se presione a los jueces para que en lugar de hacerlos de consignación, se busque la consignación.

### *La designación de magistrados al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*

En el texto de su renuncia como presidente de la Comisión de Administración y Procuración de Justicia dirigido al presidente de la Mesa Directiva, el diputado Eduardo Escobedo resal-

ta su indignación sobre la forma y el contenido de las propuestas de los nombramientos que se habían realizado para Magistrados al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, los que presentaron una serie de irregularidades, las cuales se hicieron patentes y se reproducen a continuación:

*En la casi totalidad de las documentaciones enviadas a la Asamblea y de las que ha conocido la Comisión de Administración y Procuración de Justicia, se han detectado en los nombramientos de Magistrados al Tribunal Superior de Justicia del Distrito un sinnúmero de deficiencias e irregularidades violatorias de las disposiciones jurídicas aplicables.*

*Los últimos casos de deficiencias e irregularidades se habían presentado tanto en las propuestas (indebidamente fueron hechos nombramientos cuando la disposición constitucional señala propuestas) que el gobierno del Distrito Federal hizo llegar a la Asamblea, revelaban una clara y reprobable intromisión en funciones que le corresponden al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, como es el hecho de que el gobierno del Distrito Federal decidía que sala del mencionado tribunal conociera de una determinada materia, a más de la inexistencia jurídica de dicha sala, como en el reciente caso de febrero de este año, en que de nueva cuenta se extiende un nombramiento sin facultades constitucionales para ello, independientemente de las particularidades de fondo que cuestionaban severamente que la persona interesada accediera al cargo de magistrado.*

*Sin lugar a dudas, el último caso recibido del gobierno, el 10 de marzo, constituyó uno de los más graves en cuanto a las decisiones del PRD en la Asamblea: suprimir el ejercicio de la facultad constitucional (artículo 122 apartado C, Base Cuarta, fracción I, segundo párrafo) de la Asamblea Legislativa para ratificar o no a 4 magistrados e inclusive, su negativa siquiera a solicitar del gobierno los expedientes e información sobre el desempeño de esos funcionarios.*

*Se ha pasado una vez más por encima de la Constitución e incluso de la Jurisprudencia de la Suprema Corte[...].*

*[...] En consecuencia el suscrito diputado, al estar totalmente en desacuerdo con estas prácticas, y a pesar en que en todos los casos se han formulado votos particulares y razonamientos que fundamentan las deficiencias e irregularidades, no es dable seguir en la Presidencia de la Comisión de Administración y Procuración de Justicia.*

Ante esta situación, los diputados de los grupos parlamentarios del PRI y del PAN, decidieron salir de la Comisión de Administración y Procuración de Justicia, ante las actitudes de "intolerancia, ineptitud, cerrazón y arrogancia", lo cual expresaron en la conferencia de prensa, cuyo extracto citamos a continuación, proveniente del *Reforma* del 16 de marzo de 1999:

#### *Salen PRI y PAN de la comisión*

*[...] toman la decisión en protesta por las actitudes asumidas por legisladores perredistas en el proceso [...] Con tal decisión el priista Eduardo Escobedo y la panista Irma Islas se separaron de la Presidencia y Secretaría de dicha Comisión respectivamente, mientras que Alfonso Rivera del PRI y Pérez Noriega del PAN también se separaron de ese grupo de trabajo [...]*

*El conflicto que provocó la irritación de los legisladores de oposición fue la propuesta que envió a la Asamblea Legislativa el jefe de Gobierno del Distrito Federal, Cuauhtémoc Cárdenas, para la ratificación de ocho magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F.*

*También en conferencia de prensa la diputada Irma Islas señaló que la fracción del PAN no jugará el papel de oficialía de partes, para que la Asamblea diga sí a todo lo que desea el jefe de Gobierno.*

### **Ley orgánica de la contaduría mayor de hacienda**

Otro tema que provocó tensiones en la vida parlamentaria fue la reforma a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda para

controlar a esa importante área dedicada a la vigilancia del gasto público; motivada por dos aspectos fundamentales según lo expresaron algunos legisladores: una para obtener información que les fuese de interés político para utilizarlo en contra de la pasada administración, y la segunda relacionada con la mayor discrecionalidad en el análisis del ejercicio del gasto público de la nueva administración, buscando integrar un cuerpo colegiado a cargo de la Contaduría Mayor de Hacienda, cargo que aún estaba depositado en una persona, nombrada en la gestión de la pasada Asamblea, Araceli Pitman Barrón, quien presentó un amparo frente a las resoluciones tomadas en su contra. Como lo describe el diputado Octavio West en su artículo publicado en *Crónica*, en el que destaca:

*Con fecha 15 de Enero de 99, el PRD mayoritizó una nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que de la revisión de la misma, se desprende que sus contenidos son exactamente iguales a la anterior, solamente que desordenados e incluyentes de violaciones constitucionales [...].*

### **Las acusaciones, las denuncias y los puentes**

Si bien la dinámica de las relaciones interpersonales se ha ido transformando en la Asamblea y existen varios legisladores que mantienen actitudes conciliatorias, que incluso han participado generando propuestas comunes y transformado las fuerzas internas, como es el caso del llamado "grupo de los nueve". En este sentido es justo destacar que el diputado Hernández Raigosa ha efectuado, en los últimos meses, acciones que tienden más a tender puentes que a la ruptura o las acciones positivas, así como la recurrente actitud en la Comisión de Gobierno al intentar con la voluntad de las fracciones parlamentarias volver a los consensos que se requieren para no interrumpir a las tareas esenciales de nuestra representación legislativa. Sin embargo, también hay que mencionar que se han acentuado las situaciones en las que hay ofensas, insultos y recriminaciones entre legisladores, que han llegado hasta acusaciones y contracusaciones

penales de difamación, lesiones, amenazas e incluso de juicios políticos, como es el caso de la diputada Raquel Sevilla, por su ruptura con el PRD, según una nota de *La Jornada*. Nueve diputados han sido demandados por alguna de las causas antes mencionadas.

### **Los acuerdos y los logros**

Es prudente también señalar que así como han habido diferencias en los trabajos de la Asamblea, debemos reconocer que cuando ha existido una voluntad política de parte de todos los partidos, se ha podido trabajar de común acuerdo, sobre todo en aquellos ordenamientos con un alto contenido social para los habitantes de esta ciudad. Ejemplo de ello son, como ya expresamos con anterioridad, las propuestas de carácter social en las que no se confronta el ejercicio del poder y donde los legisladores podemos trabajar más allá de preferencias partidarias, manteniendo la mirada únicamente en el beneficio de los ciudadanos.

En este sentido, se han hecho diversas propuestas para grupos de atención especial, como son las que se refieren a las personas con discapacidad, presentadas por el PRI, PAN y PRD; a las personas de la tercera edad, presentadas por el PVEM y el PRI; y las relativas a los derechos de la infancia presentadas por el PRD y el PRI, aún en comisiones para dictamen; y las reformas o propuestas que ya han sido aprobadas, tales como: Ley de Bomberos; Ley de Justicia Cívica; Ley de la Procuraduría Social; Ley de los Servicios de Seguridad prestados por Empresas Privadas; Ley de Salud; Ley de Turismo; Ley para el Funcionamiento de los Establecimientos Mercantiles; reformas a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos; reformas a la Ley de la Defensoría de Oficio; reformas a la Ley para Personas con Discapacidad

Así como distintos puntos de acuerdo y de iniciativas turnados al H. Congreso de la Unión, como fue la iniciativa para tipificar la prostitución y la pornografía infantil y agravar lo relativo a la corrupción de menores, que presentara el diputado Eduardo Escobedo.

## Los grandes retos en esta legislatura (los códigos civil y penal y las propuestas de reformas al Estatuto de Gobierno)

Sin duda uno de los grandes retos que enfrenta esta legislatura es la elaboración, dictamen y aprobación de los Códigos Civil y Penal, así como los respectivos Códigos de Procedimientos, producto de las reformas a la Constitución y al Estatuto de Gobierno del D.F. Esta facultad entró en vigor a partir de este año, y por primera vez en la historia de la ciudad y de esta Asamblea Legislativa, habremos de legislar en estas materias. En virtud de lo anterior, el 1 de enero del presente año, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal asumió esta atribución exclusiva en los términos del artículo 11 transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996.

Con la finalidad de hacer uso de esas facultades, desde mediados de 1998, los legisladores decidieron a través de los coordinadores de los diferentes partidos políticos la conveniencia de trabajar en lo que podrían ser los anteproyectos de los nuevos Códigos Civil y Penal, así como los Códigos de Procedimientos Civiles y Penales para el Distrito Federal, para que llegado el momento pudieran presentarse como iniciativas a la Asamblea General. Para ese fin, la Asamblea Legislativa aprobó la constitución de dos grupos de trabajo plurales de diputados, así como dos grupos técnicos de apoyo, que se encargasen de la elaboración de los anteproyectos de Código Penal, Código Civil y de los Códigos de Procedimientos Civiles y Penales para el Distrito Federal.

No cabe duda que estos dos ordenamientos constituyen los pilares de la vida ciudadana y familiar en la Ciudad de México, frente a los graves problemas que se viven en la seguridad pública y en la impartición de justicia al enfrentar nuevas realidades de crimen organizado, de violencia pública y familiar y de muchos otros problemas que han minado la certeza jurídica de la sociedad. Los legisladores tendremos que poner lo mejor de nuestra capacidad para ofrecer el marco legislativo que la sociedad requiere.

Para estas tareas se han recibido múltiples estudios y opiniones de diversos sectores de la sociedad que nos han expresado su preocupación por la situación que viven las familias, su transformación, su estabilidad y de la incapacidad para defenderse de sus seres más vulnerables, cuestiones todas que deberán ser reflejadas en los capítulos del Código Civil.

Como ya se dijo antes, esta Asamblea tendrá que culminar su gestión realizando la parte que le corresponde para legar a la ciudad los instrumentos jurídicos necesarios para mantener la *governabilidad de esta impresionante urbe en los procesos electorales del 2000* y acompañarla en la transición del cambio de gobierno, dando seguridad a los ciudadanos más allá de cual partido sea el que gane la jefatura de gobierno y de la nueva composición de fuerzas al interior de la Asamblea. Deberá dotar, también, a la ciudad de los elementos jurídicos necesarios que garanticen su funcionamiento, la unidad y la eficiencia de su gobierno y administración en la nueva realidad política que experimentará en el año 2000 con las elecciones de los titulares de las demarcaciones territoriales, cuando podrán cohabitar delegados de diversos partidos. Si logramos avanzar con solidez en este importante tránsito en la vida democrática del país habrán quedado atrás las pugnas partidarias y personales, habrá prevalecido la responsabilidad de todos los que estuvimos presentes de 1997 al 2000 como legisladores en estos tres años de la vida política de México y muy en especial en la transición en la historia de la ciudad de México.

Podremos entonces mirar con satisfacción, recordar y aprender de nuestros errores e incompetencias, así como resaltar los empeños y la pasión en la defensa de las distintas visiones, las tensiones que fueron superadas y dejar claro a la ciudadanía que cumplimos con nuestra responsabilidad política e histórica en lo personal y como partidos, debido a que una de las primeras responsabilidades que debemos cumplir los partidos políticos, es la de no dividir a la sociedad y la de garantizar una visión incluyente en la que todos tengamos un lugar y podamos colaborar y ser protagonistas de la construcción de una país democrático.

# Gobierno del distrito federal en Tlalpan. Las diez principales líneas de acción

## Introducción

**T**lalpan es la circunscripción territorial más grande del Distrito Federal; 20.7% de la superficie del D.F., tiene 30,449 hectáreas, de las cuales 25,426 corresponden a reservas territoriales y 5,023 al suelo urbanizado; en ellas viven cerca de 600,000 habitantes: el 51.6% son mujeres y el 48.4% son hombres.

Actualmente, tiene una tasa de crecimiento media anual de 2.4%, siendo la tercera delegación en este rubro; pero, a diferencia de las que ocupan los dos primeros lugares (Iztapalapa e Iztacalco, cuyas superficies ya se urbanizaron), en Tlalpan cerca del 75% del territorio es de reserva ecológica; en consecuencia su crecimiento demográfico y la presión de urbanización de la zona de reserva ecológica son significativas y preocupantes. Un dato que ilustra la presión demográfica sufrida por la Delegación: de las 139 personas que diariamente engrosan la población de la ciudad de México, 37 de ellas se integran en Tlalpan. Tales índices de recepción se expresan sobre el territorio bajo la forma de la ocupación ilegal de las áreas protegidas.

Tlalpan se ubica en el tercer cinturón de crecimiento urbano de la Zona Metropolitana, con las siguientes particularidades:

- Es la quinta delegación más poblada y la tercera con mayor tasa de crecimiento demográfico.
- La sexta con mayor número de viviendas.

- La quinta con mayor tasa de crecimiento de la vivienda.

En cuanto a la salud, Tlalpan tiene 12 hospitales de primer nivel y 23 centros de salud y de asistencia médica; sin embargo sólo el 54% de la población es derechohabiente. El 46% de los tlalpenses no tiene acceso a esos servicios, puesto que la mayoría se ubica en las colonias del Ajusco Medio, comunidades alejadas de las zonas urbanas, los 8 pueblos, y comunidades dispersas en las partes altas del Ajusco.

En cuanto a educación, cuenta con 161 escuelas preescolares, 74 particulares y 87 públicas; 199 escuelas primarias, 120 públicas y 79 particulares; 79 secundarias, 35 públicas y 44 privadas; 26 escuelas de capacitación para el trabajo, 9 públicas y 17 particulares; 27 escuelas de bachillerato, 9 públicas y 24 privadas. Dos problemas se presentan en cuanto a la efectividad de la cobertura educativa en la delegación: el primero es que Tlalpan cuenta con 64 localidades de las cuales 54 tienen de 1 a 99 habitantes, 206 colonias reconocidas, 31 unidades habitacionales, 30 fraccionamientos, 8 pueblos y 11 barrios. Dada la distribución geográfica de las escuelas de preescolar y primaria, cerca del 40% de las colonias de Tlalpan no cuentan con escuelas de esos tipos, lo que implica que muchos estudiantes tienen que trasladarse en transporte público y en consecuencia se propicia un encarecimiento en el acceso a la educación gratuita. La falta de planeación y el crecimiento desordenado de la población son las principales causas de este problema. El segundo problema tiene que ver con que existe una gran oferta de escuelas privadas en los distintos niveles educativos. Sin

embargo, el 1.3% de la población ocupada (305 de la población total) no recibe ingresos; 18.7% de la población ocupada recibe menos de un salario mínimo mensual; 38.1% recibe de 1 a 2 salarios mínimos mensuales; 14.1% recibe más de 2 y menos de 3 salarios mínimos mensuales, es decir el 72.2% de esta población recibe menos de 3 salarios mínimos, lo que impide que la oferta educativa privada sea relevante para una mayor población.

## *Presupuesto*

Como sucedió en el resto de las delegaciones del Distrito Federal, en Tlalpan se inició el ejercicio de gobierno con una restricción presupuestal, que fue del 40% en términos reales, respecto del presupuesto ejercido por la administración pasada. Sin embargo, y gracias al apoyo del gobierno del Distrito Federal, en el segundo semestre de 1998, se incrementó el presupuesto autorizado por 126.7 millones de pesos, con lo que la restricción señalada quedó en el orden de 14%.

No obstante lo anterior, al llevar a cabo un ejercicio cuidadoso y sin dispendios, se lograron ahorros significativos, como por ejemplo: en consumo de combustible se gastó 11.7% menos que en el año anterior y en mantenimiento de vehículos se gastó el 22.1% menos que en 1997, existiendo otros programas donde la adquisición y desarrollo del proyecto tuvo menores costos significativos, como por ejemplo el caso de la construcción de tinas ciegas donde se lograron ahorros del 45.6% del presupuesto autorizado, pudiendo con ello realizar más obras. Asimismo, los recursos autogenerados se incrementaron en 43.9%, al pasar de 7.46 millones en 1997 a 10.74 millones en 1998; además, con el apoyo solidario de los empresarios y de la comunidad tlalpense revitalizamos un Fideicomiso cuyo fondo, al recibirlo era de 13.2 millones de pesos, hoy asciende a 23.4 millones.

## **Salud**

Uno de los programas más relevantes durante 1998 y que fue único en todo el Distrito Federa-

l, es el Programa de Salud de la Delegación de Tlalpan. Éste no tiene antecedente de ningún tipo en 1997, por lo que carece de presupuesto delegacional, es por ello que no tiene punto de comparación. Fue a través del Fideicomiso como se obtuvieron los recursos para sostener los once equipos de médicos, enfermeras y trabajadores sociales.

Antes de los seis primeros meses de administración se habilitaron siete casas de salud y se construyeron otras tres más en lugares elegidos estratégicamente en función de la demanda y del nivel socioeconómico de quienes más requieren de tales servicios.

Las casas de salud que iniciaron sus actividades el año pasado fueron: Zacatón, Topilejo, Santa Teresa, Coapa, Texcaltenco, el Mirador, Mesa de Hornos, Magdalena Petlacalco y el Verano. El 11 de marzo de 1999, se inauguró la onceava casa de salud en el pueblo de ValleVerde.

La función de los equipos de salud es la de detectar tempranamente el tipo de atención que requiere la ciudadanía. La atención primaria se realiza en las casas de salud y a través de visitas domiciliarias y a escuelas, pero si los pacientes requieren tratamientos más complejos son trasladados de inmediato a los centros de especialidades de la zona hospitalaria de Tlalpan, en la que se encuentran algunos hospitales e institutos de merecido reconocimiento internacional, para ser tratados de inmediato y de manera gratuita. Los hospitales que tienen firmado un convenio de colaboración con la Delegación Tlalpan son: Hospital Manuel Gea González, el Instituto Nacional de Pediatría, el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias, el Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía y el Instituto Nacional de Oncología.

## *Resultados*

Del 1 de Abril de 1998 al 31 de enero de 1999, se realizó un censo a 9,119 familias –36,555 habitantes–, se dio consulta por primera vez a 17,938 personas; se dieron 1,774 consultas a domicilio y 10,983 consultas subsecuentes y de seguimiento de casos; se realizaron 3,500

visitas a domicilio sin objeto de consulta, se impartieron 1,478 pláticas sobre el tema de salud y se realizaron 417 referencias a hospitales: 340 al Hospital Manuel Gea González y el resto a Cancerología, Neurología, Pediatría y de Enfermedades Respiratorias. A inicios del año escolar, gracias a la eficiencia del programa se lograron detectar rápidamente 297 enfermedades infecto contagiosas siendo las más frecuentes la varicela, con 142 personas afectadas, la rubeola con 44 enfermos atendidos, la escarlatina con 40 casos, la hepatitis con 35 casos y el sarampión con 9 casos. Asimismo, se lograron detectar 2 casos de SIDA.

Se logró diagnosticar las primeras causas de morbilidad con los siguientes resultados: 6,738 casos de infecciones respiratorias agudas, 1,023 casos debido a enfermedades diarreicas agudas, 1,130 casos de hipertensión y diabetes, 794 de dermatosis y 449 casos de parasitosis.

Es importante hacer notar que en las once casas de salud de la Delegación el costo por consulta, opcional, es de seis pesos, habiéndose realizado 13,855 consultas gratuitas. El total de ingresos por consultas ascendió a \$103,040 y el total de ingresos por venta de medicamentos fue de \$ 40,098.

En lo que respecta a los donativos realizados al Fideicomiso y destinados al Proyecto de Salud, durante 1998 a marzo de 1999 se recibieron 3 ambulancias que importaron la cantidad de 481,000 pesos y 2,950,000 pesos en efectivo. Con estos donativos se cubren los salarios de los médicos (20,000 pesos mensuales), trabajadores sociales y enfermeras (5,000 pesos mensuales) y la adquisición de las medicinas necesarias.

A este programa se sumaron los servicios médicos de los 16 consultorios periféricos ya existentes, se complementó la cobertura realizando 22,714 consultas de medicina general, 6,002 atenciones odontológicas, 525 consultas psicológicas, 419 consultas de medicina natural y se llevaron a cabo 726 estudios de laboratorio.

Asimismo, brindó en los Centros de Desarrollo Infantil y Estancias Infantiles dependientes de la Delegación, atención pediátrica,

odontopediátrica y psicológica semanal a 381 niños.

Se apoyó la Campaña Nacional de Vacunación en sus tres etapas, y se aplicaron un total de 186,573 dosis, así como la Campaña Nacional de Vacunación Antirrábica Canina y Felina con una aplicación de 42,397 dosis. Cabe hacer mención del reacondicionamiento de las instalaciones del Centro de Control Canino que no había sido contemplado por las administraciones anteriores, donde se brindaron los siguientes servicios: vacunación antirrábica con 6,163 dosis, donación voluntaria 1,753, operativos de retiro de vía pública 182 y sacrificio de animales 1,753.

## **Violencia intrafamiliar y de apoyo a la infancia**

Éste es otro de los programas que no tiene antecedentes en las administraciones pasadas. Uno de los problemas más graves de la Delegación y de la ciudad de México es sin duda el maltrato a las mujeres y a los niños; por esta razón era imprescindible dentro de la política social de la Delegación poner en marcha un programa que enfrentara decididamente este fenómeno. El 1 de febrero de 1998 abrió sus puertas la primera Casa de Atención a Mujeres Maltratadas y Niños en Situación Vulnerable. Este programa se vio fortalecido por dos iniciativas del Gobierno del Distrito Federal que son las Unidades de Atención a la Violencia Intrafamiliar y al Centro Integral de Atención a la Mujer.

## **Resultados**

Se dio atención médica a 191 personas, se dio atención jurídica a 179 personas, se dio atención psicológica a 143 personas y 242 personas se canalizaron a otras instituciones. Adicionalmente, se proporcionaron 107 cursos a mujeres sobre temas de violencia intrafamiliar y 150 cursos a niños sobre temas de prevención.

En el mes de abril, se realizaron las Jornadas por los Derechos de las Niñas y los



Niños de Tlalpan. Para ellos se efectuaron seis magnos eventos en distintos puntos de la Delegación, en los que participaron 10,500 niños en actividades como la consulta sobre sus aspiraciones, peticiones y expectativas de vida, para incluirlas en la política social de la delegación; se realizaron talleres de creatividad, torneos deportivos y convivencias familiares. Se presentaron obras de teatro difundiendo los Derechos de la Infancia.

Un punto relevante de las jornadas lo representó la Caravana de 750 niños y niñas que culminó en la explanada del centro de Tlalpan, en un diálogo entre éstos y las autoridades de distintas instituciones, entre las que destacó UNICEF.

En el marco de este programa, en diciembre y enero del presente año, se realizó la Campaña de Invierno a Favor de las Niñas y Niños más Necesitados de Tlalpan. Esta campaña consistió en 12 grandes eventos realizados en Colonias y Pueblos que presentan condiciones de alta marginación, en los que se distribuyeron de manera directa a niñas y niños 21,000 chamarras, 5,000 cobijas, 3,000 mamelucos y 40,000 juguetes.

## Educación

En el plano de la educación, hemos establecido una sólida relación con las universidades públicas y privadas, tanto de Tlalpan como del resto de la ciudad. En febrero de 1998, se convocó a una reunión de la totalidad de los rectores de dichas instituciones con la finalidad de establecer planes de colaboración institucionales que tuvieran la finalidad de mejorar las condiciones de vida tlalpense. A parte de las trece instituciones de educación superior situadas en Tlalpan, contamos con la presencia de directores de varios institutos y facultades de la UNAM, así como con el rector de la UAM, unidad Xochimilco.

## Resultados

Con el Instituto Tecnológico Superior de Monterrey, campus Tlalpan, se realizan tareas de

atención a la población, de regularización de estudiantes de primaria y el desarrollo de proyectos productivos.

Con la Escuela Superior de Comercio y Administración del IPN, Plantel Tepepan, hemos instrumentado el programa de vinculación de alumnos de posgrado en Administración de Negocios con empresarios de microindustrias en la Delegación. En 1998, se realizaron los diagnósticos de las primeras ocho empresas.

Con la Universidad Intercontinental hemos desarrollado un proyecto específico de atención psicológica y pedagógica para los niños de Mesa de los Hornos, así como a las mujeres y a las personas de la tercera edad. Se tratan también problemas de violencia intrafamiliar, de deficiencias de aprendizaje y de autismo en menores escolares del sistema de educación pública.

Con la Universidad Pedagógica Nacional y prestadores de servicio social se elaboró un proyecto de regularización de los alumnos de tercer grado de secundaria, con la finalidad de preparar gratuitamente a los estudiantes para el examen de ingreso al Nivel Medio Superior.

La Facultad de Medicina de la UNAM apoya a la delegación en la ampliación de la infraestructura y la oferta de salud del Hospital Castro Villagrana.

El Instituto de Ingeniería de la UNAM colabora con la Delegación en una tarea fundamental: la realización de estudios sobre el medio ambiente, dedicados a la rehabilitación de los bosques de Tlalpan y, por consiguiente, del ecosistema de toda la ciudad. Además de realizar un programa de Ahorro de Energía y Agua en Hospitales y disminución de contaminantes

Con la Facultad de Arquitectura de la UNAM se están desarrollando cursos de autoconstrucción y diseño de nuevas casas ecológicas, a bajo costo. Con la Escuela Superior de Trabajo Social de la UNAM y con la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa, también tenemos estrechas relaciones de colaboración.

A mediados del año pasado, los ciudadanos de los ocho pueblos de Tlalpan acordaron ceder 2.6 hectáreas de tierra en Topilejo para la construcción de una escuela de nivel medio superior que atienda, sobre todo, la demanda educativa de esa zona.

Todas las anteriores actividades no han representado un costo a la delegación y no tienen antecedentes en las administraciones pasadas.

En 1998, se inició un programa de impermeabilización, pintura, limpieza de tinacos, reparación de baños, poda de árboles y reforestación, iluminación interna y externa y rehabilitación de los salones de clases, en esto no existe antecedente alguno en administraciones anteriores; el "Programa de Escuela Limpia" puso en las mejores condiciones de estudio a 18 jardines de niños, 28 primarias y 9 secundarias públicas. Los recursos fueron proporcionados por el Programa Alianza. Sin embargo, gracias al enorme entusiasmo y participación de la ciudadanía, el programa se extendió al 100% de las escuelas primarias.

Adicionalmente, se realizaron obras en infraestructura educativa para beneficio de 31,000 familias, 91,000 alumnos y 5,000 profesores: se dio mantenimiento a 157 inmuebles escolares, 14 bibliotecas, 6 guarderías y 8 centros culturales.

La educación ha sido, desde el inicio de la presente administración, uno de los objetivos fundamentales.

## **Recuperación y protección de las zonas ecológicas**

Con relación a la problemática expresada al inicio del documento, la Delegación realizó las siguientes acciones para la recuperación y protección de las zonas ecológicas.

### *Adquisición del predio denominado "La Floresta"*

Durante 1998, se iniciaron las gestiones para adquirir el predio "La Floresta", un espacio arbolado de 1.7 hectáreas junto al Centro de

Tlalpan, en el que se habilitó el Parque ecológico "Juana de Asbaje". En dicho predio, se pretendía realizar un fraccionamiento, lo que implicaba un aumento sustancial de población, un aumento del número de automóviles y una pérdida de una zona arbolada y ecológica de la ciudadanía tlalpense; ante esta pretensión la delegación realizó las gestiones pertinentes para que, a través de Servimet, se adquiriera el predio. El predio fue recuperado para la ciudad y en especial para los tlalpenses. Ya se realizaron los trabajos para rehabilitarlo y desarrollar un corredor cultural que, sin afectar el entorno, permita a la ciudadanía contar con mayor espacio de convivencia y recreación. Se realizarán actividades especiales para los niños y niñas de Tlalpan y se contarán con espacios culturales y venta de libros para los estudiantes y habitantes de Tlalpan. El 8 de abril de 1999, Cuauhtémoc Cárdenas, jefe de Gobierno del D.F., inauguró el Parque "Juana de Asbaje".

### *Convenio para la protección de la reserva ecológica del Ajusco y sus inmediaciones*

El 26 de julio de 1998, se firmó un importante convenio de colaboración, entre el gobierno del Distrito Federal en Tlalpan, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Revolucionario Institucional, cuyo tercer considerando dice a la letra:

*[...] los firmantes se comprometen a partir de esta fecha, a no promover, realizar, permitir, solapar, encubrir, organizar o cualquier otra acción para algún tipo de invasión dentro o cerca de los límites establecidos como reserva ecológica en el Ajusco y sus inmediaciones.*

Con estos compromisos y actitudes cívicas de consenso, el ejercicio de gobierno, no sólo de la Delegación sino de la nación, se convierte en una política real en beneficio de la población. De las últimas invasiones ninguna logró consolidarse ya que, en apego a la legislación al respecto y con base en el acuerdo firmado por los partidos políticos, tomamos la firme decisión de respetar la vocación natural de Tlalpan en tanto área privilegiada del Valle de México para la recarga de los mantos freáticos.

Sin embargo, muchos de los asentamientos poblacionales irregulares, 140 para ser más precisos, con una población estimada de 43,186 habitantes, una superficie ocupada de 614 hectáreas y un promedio de 12 años de antigüedad nos fueron heredados por las administraciones pasadas. Aun así, el gobierno del D.F. en Tlalpan asumió su compromiso de protección y recuperación de las áreas ecológicas. Es por lo anterior, por lo que se instrumenta un programa de reubicación que será desarrollado de común acuerdo con la población. En lo particular y en esta dirección, se han adquirido los lotes para la construcción de viviendas y reubicación de la población de Tetequilo, Topilejo, que estaban ocupando zonas de alto riesgo.

### *Mantenimiento y protección de los mantos freáticos y captación de agua de lluvia*

En la Delegación se ubica una de las principales áreas de recarga de acuífero de la cuenca. De los 310 millones de metros cúbicos anuales que se precipitan en toda la superficie de Tlalpan, más de 90 millones son captados en la Sierra Chichinautzin-Ajusco, condición favorecida por la cubierta forestal de la sierra y por la permeabilidad de sus suelos de origen volcánico. Sin embargo, Tlalpan ha sufrido tradicionalmente problemas significativos en la distribución de agua para lo cual se han desarrollado algunos programas.

### *Resultados*

Durante 1998, se construyeron 3 ollas de captación de agua pluvial –con una capacidad de 3,500,000 litros de agua que permitirán la preservación de suelos agrícolas, pecuarios y forestales– y la incorporación de 200 hectáreas como mínimo al cultivo de interciclo con riegos de auxilio y la derivación a abrevaderos y bebederos para desarrollo pecuario. Los trabajos realizaron implicaron una inversión de \$ 4,064,464.87 beneficiando a una población estimada de 3,000 habitantes.

Para beneficio de la población rural y marginada, en coordinación con la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica

(DGCOH) se construyeron 1,248 cisternas que beneficiaran a igual número de familias. En 1998 se construyeron 121,471 tinas ciegas, lo cual se traducirá en una recarga de 121,471,000 litros de agua destinados a nutrir los mantos freáticos. Dada la transparencia y optimización en el uso de los recursos, así como a la activa participación ciudadana, se ejerció un monto de \$816,453, que representó el 54.4% del presupuesto autorizado. Con este ahorro se pudieron apoyar otros proyectos, tales como el Programa Emergente de Empleo dirigido a la población rural y ocupado específicamente para la limpieza de barrancas y prevención de incendios; cuya realización, aunque no programada en las dimensiones que se dieron, era urgente debido a los siniestros sufridos durante el estiaje 1997-1998.

### **Seguridad pública**

En el terreno de la Seguridad nuestros programas no pudieron iniciarse tan pronto como hubiéramos deseado. En Tlalpan existen 515 policías (que divididos en tres turnos nos dan un total de 171 policías por turno), 36 agentes de vialidad y 142 patrullas. Como es evidente, no alcanza para situar un solo policía ni una sola patrulla por colonia. Tanto el número de efectivos como de vehículos es particularmente reducido, no sólo si se toma en consideración la superficie de la Delegación, sino también el número y la distribución de la población.

### *Resultados*

La Delegación, en función de los datos recabados por las Subdelegaciones Auxiliares de Enlace Territorial y la demanda ciudadana, elaboró un plano de la ubicación geográfica de la delincuencia por tipo de delito y frecuencia en la demarcación. Este tipo de herramienta permite disminuir la incertidumbre y conocer el modo de operación de los sujetos delictivos. Con este instrumento de planeación se ha sistematizado la presencia policiaca.

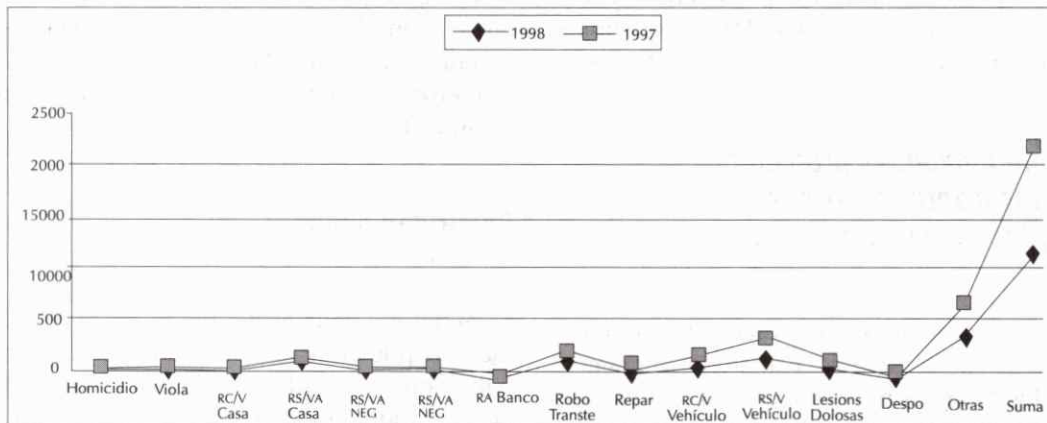
El 30 de enero de 1998, se instaló el Comité Delegacional de Seguridad Pública y se realizaron reuniones con representantes de

41 escuelas secundarias, preparatorias y nivel superior para realizar un diagnóstico en materia de criminalidad y para establecer puentes de coordinación con los jefes de la Secretaría de seguridad Pública, la Procuraduría de Justicia y la comunidad tlalpense.

do de diciembre de 1997 a octubre de 1998, se registraron 9,919 denuncias, lo que representa un decremento del 20.03%.

En ese periodo, se vio un importante decremento en diversas figuras delictivas:

	Homicidio	Violación	R. C/V casa	RS/VA casa	RC/VA neg	RS/VA neg	RA Banco	Robo transte	Repar-tidor	R/CV vehículo	R/CV vehículo	Lesiones dolosas	Despojos	Otras	Suma
1997	52	85	82	598	248	411	3	1,267	412	1,094	2,065	1,095	205	4,289	11,906
1998	56	66	53	465	209	285	2	1,135	479	1,142	1,908	834	154	3,031	9,919
%	+7.14	-28.7	-54.7	-28.6	-18.6	-44.2	-50	-11.6	+13.9	+4.2	+8.2	-31.2	-33.1	-41.5	-20.0



Se han formado 25 comités de seguridad en distintos puntos de la Delegación. La organización social y la participación ciudadana son los mejores aliados en el terreno de la seguridad preventiva. Se arreglaron 18 patrullas adicionales que serán ubicadas principalmente en escuelas primarias y secundarias para brindar mayor seguridad a los niños y niñas de Tlalpan. Además, con la finalidad de subsanar el problema de los escasos recursos con que se cuentan para este año, se abrirá un rubro en el Fideicomiso dedicado a la seguridad.

Sabemos que el problema de la delincuencia es uno de los más sentidos por la población. Sin embargo, con la participación ciudadana y con la voluntad política, tenemos datos alentadores.

### Comparativo ejercicio 1997-1998

En el periodo de diciembre de 1996 a octubre de 1997, se registraron un total de 11,906 denuncias de delitos, en tanto que en el perio-

### Comparativo en robos ejercicio 1997-1998

Como se puede observar de los datos anteriores, aun con los escasos recursos con los que contaron para seguridad en 1998, se pudieron abatir algunos índices delictivos comparados con 1997. Sin embargo, durante 1999, el punto de la delincuencia será uno de los asuntos de mayor relevancia que vamos a desarrollar.

### Servicios urbanos y civiles

En 1997, el área de Servicios Urbanos contó con un presupuesto de 34 millones de pesos, para 1998 éste se redujo a sólo 18 millones. No obstante, con solamente 11 millones se realizaron, de manera global, más de 150% de acciones en comparación con el año de 1997. Los otros millones restantes permitieron, a través de ahorros, sustituir la desvencijada planta vehicular del área, adquiriéndose con estos

recursos 42 vehículos nuevos (pipas, volteos, re-dilas, pick-ups, cuatrimotos, jeeps, entre otros).

## Resultados

En el área de limpia, se recolectaron en 1998, 220,140,000 toneladas de basura contra 184,852,000 toneladas recolectadas en 1997. Además se redujo el costo de recolección por tonelada de 54 pesos a 25 pesos.

En el área de alumbrado público, en 1998 se instalaron 500 luminarias nuevas, respondiendo al doble de la demanda ciudadana captada en 1997.

En la conservación del Bosque de Tlalpan se actuó sobre 225,075 metros cuadrados con un presupuesto de 573,700 pesos mientras que en 1997, se operó sobre 172,960 metros cuadrados, con un presupuesto de 646,000 pesos.

De igual manera, se asumió como una nueva actividad la colocación de postes para nuevas luminarias, recuperando de la DGSU postes chocados o deteriorados, rehabilitándolos y colocándose en zonas donde se asocia la obscuridad a la inseguridad. Iluminado los parques deportivos, especialmente las canchas de fútbol y otros juegos.

Con relación al programa de retiros de anuncios espectaculares, es digno señalar que el desarrollo anárquico de la publicidad exterior en la ciudad de México durante los últimos años ha constituido un grave problema de contaminación visual, de desacato a las normas de la ciudad y, sobretodo, riesgo para la vida, la integridad física y el patrimonio de las personas. Por tal razón, y con el apoyo de la ciudadanía, se han retirado 41 anuncios espectaculares dentro del territorio que comprende esta demarcación y 29 MUPIS (mobiliario urbano de publicidad integral).

En la tarea de brindar servicios a la ciudadanía a través de los juzgados cívicos y del registro civil, se pasaron de 1,239 acciones en 1997 a 12,900 en 1998; durante la administración anterior no se realizó ninguna acción en conservación y mantenimiento de panteones, en 1998 se realizaron 11.

## Obras realizadas

En cuanto a obras realizadas, la repartición de agua en colonias que carecen de ella, la ampliación de la red secundaria de agua potable, la instalación de tomas de agua domiciliaria, entre otras, son de las demandas más sentidas de la población.

## Resultados

Bajo el Programa Normal de recursos de 1998, las actividades más relevantes fueron las siguientes:

- En 1998 se repartieron 1,738,462 metros cúbicos de agua potable, 7% más que en 1997.
- En 1998 se amplió la red secundaria de agua potable en 12,900 kilómetros, 98% más que en 1997.
- En 1998 se instalaron 1,640 piezas para tomas de agua domiciliaria, 208% más que en 1997.
- En 1998 se desolvió la red secundaria de drenaje en 1,981 metros cúbicos, 389% más que en 1997. Lo que evitó una mayor inundación de las zonas urbanas.
- Se realizaron limpieza y desolve de colectores, atarjeas y pozos de visita en 2,026 metros cúbicos, 400% más que en 1997.
- Se construyeron 22,239 metros cuadrados de banquetas, 691% más que en 1997.
- Se construyeron 468 metros cúbicos de muros de contención, 31% más que en 1997.
- Se reencarpetaron 24,445 metros cuadrados de calles y 600 metros cuadrados de escalinatas, actividad que no tiene referencia en 1997.
- Se construyeron 5 escaleras de emergencia para escuelas primarias, 67% más que en 1997.

Bajo el Programa de Alianza para el Bienestar, se realizaron las siguientes acciones relevantes:

- Se dio conservación y mantenimiento a: 26 planteles de nivel preescolar, 30% más que en 1997; 28 planteles de nivel primaria, 33% más que en 1997; 6 planteles de secundaria, 100% más que en 1997; 8 planteles de nivel secundaria técnica, 14% más que en 1997.
- Se instalaron 593 tomas de agua domiciliaria, 61% más que en 1997. Y se conectaron 1,051 piezas para descargas domiciliarias de drenaje, 240% más que en 1997.

### **Promoción deportiva**

A principio de 1998, se inició un proceso de recuperación de instalaciones deportivas que eran administradas y usufructuadas por particulares, cuyos intereses en nada respondían a los intereses de la comunidad. Con esta medida, se logró dar mayor transparencia y cobertura social a los recursos generados en las instalaciones deportivas.

### **Resultados**

Se recuperaron los diez grandes deportivos de la delegación en los que ingresa la mayor parte de recursos autogenerados. El manejo adecuado de las instalaciones deportivas recuperadas permitió incrementar en un 47.5% los ingresos, pasando de 922,361 pesos en 1997 a 1,360,994 pesos en 1998. Otro ejemplo es el del Deportivo General Rodolfo Sánchez Taboada, que en 1997 obtuvo ingresos por 31,452 pesos y en 1998 se obtuvieron 106,980 pesos. Es importante destacar que a la fecha no se aumentaron las cuotas por uso de instalaciones. Actualmente, se atiende a una población de 4,500 usuarios.

En noviembre pasado se llevó a cabo la firma del acuerdo entre las ligas deportivas y la Delegación para el uso racional de canchas de fútbol, diversificando los horarios y reordenando las cuotas correspondientes. Lo anterior ha permitido financiar la creación de 3 escuelas técnico deportivas infantiles que atienden actualmente a 450 niños. La aplicación ade-

cuada de los recursos hizo posible dar mantenimiento e instalar por vez primera, en los deportivos Vivanco y Sánchez Taboada un adecuado alumbrado, logrando con ello ampliar significativamente los horarios y uso general de las instalaciones. Las obras realizadas en este rubro fueron el mantenimiento y la conservación de 45 centros y módulos deportivos.

### **Cultura**

La delegación de Tlalpan cuenta con ocho pueblos cuyas festividades culturales le dan un carácter muy especial, en términos de los usos y costumbres del origen de esas poblaciones. Muchas de sus historias y tradiciones han sido y están siendo estudiadas por especialistas de distintas instituciones educativas. La delegación ha mantenido un respeto y apoyo a dichas tradiciones.

### **Respuesta**

En cuanto a cultura, la Delegación participó, por primera vez, en las festividades de San Agustín de las Cuevas, que se ha celebrado por más de 400 años, con la organización de 51 eventos culturales científicos y literarios que enriquecieron notablemente esta vieja fiesta común y beneficiaron a una población de 20,000 personas. Además de apoyar las 14 festividades de San Andrés Totoltepec y las 12 festividades tradicionales de San Miguel Topilejo. Colaboraciones similares se realizaron para Magdalena Petlalcalco, San Miguel Xicalco, San Pedro Mártir, San Miguel Ajusco, San Tomás Ajusco y Parres, el guarda.

Se organizó el Festival de Tlalpan en conmemoración del treinta aniversario de 1968. Durante la duración del Festival del 2 al 30 de agosto de 1998, desfilaron más de 500 artistas, actores, bailarines, cantantes, historiadores y todo un abanico de personalidades. Se presentaron 70 eventos en 32 espacios con una asistencia aproximada de 31,000 personas.

Durante el año pasado se realizaron 64 eventos especiales; 231 eventos recreativos; 353 eventos culturales y 27 eventos cívicos en

los que estuvieron presentes aproximadamente 122,000 personas.

En la Casa de la Cultura de Tlalpan se llevaron 164 actividades culturales y 59 actividades de atención a grupos de la comunidad. En las bibliotecas públicas de la delegación se atendieron 46,363 consultas, se impartieron 117 conferencias, se organizaron 96 talleres, 69 visitas guiadas y 97 horas de cuento, en las cuales se induce a los niños a la cultura.

En los centros comunitarios se impartieron 1,155 cursos destinados a 19,414 participantes; se llevaron a cabo 715 cursos de verano; se organizaron brigadas de bienestar social en 93 colonias, pueblos y barrios de la demarcación beneficiando a 27,698 personas con un total de 53,001 servicios.

## **Demanda ciudadana**

Uno de los rasgos del nuevo gobierno es la política de puertas abiertas. Las expectativas que se gestaron a partir de la toma de posición, aunada al ejercicio de modalidades fraternas, respetuosas y plurales en la relación con la ciudadanía motivó que se incrementaran significativamente el número de demandas ciudadanas.

## **Resultados**

En 1997, se recibieron 9,735 demandas ciudadanas, mientras que en 1998, se recibieron 38,814, casi el 400% más, de las cuales se atendieron 28,412, que comparadas con las atendidas en 1997 representa 335 % más.

El delegado ha recibido personalmente a 24,111 ciudadanos y el doble de dicha cantidad ha sido debidamente atendido por las diversas áreas operativas; se han realizado 151 acciones de concertación y participación, que consistieron en apoyos logísticos otorgados a la ciudadanía. Así mismo se llevaron a cabo 30 audiencias públicas en las que participaron vecinos de 30 colonias, 6 pueblos, 2 unidades habitacionales y un fraccionamiento; de igual manera se efectuaron 54 giras de trabajo a 64 colonias, 8 pueblos, 13 mercados, 4 unidades habitacionales, 5 fraccionamientos, 8 centros de salud, 7 jardines de niños, 13 primarias y 2 escuelas secundarias. Por otro lado, se han realizado 36 reuniones plenas con la participación de diversos grupos sociales y políticos para observar y escuchar de manera directa a los ciudadanos tlalpenses. Se realizaron 44 jornadas ciudadanas para recuperación de áreas verdes, fortalecimiento de la imagen urbana, saneamiento forestal y de recuperación de predios irregulares.



FOTO: ESFERA

# El quebrantado Estado de derecho

Miguel Ángel Romero Miranda\*  
Monica Moreno Gil\*\*  
Javier Gutiérrez\*\*

El penúltimo Informe de labores del presidente Zedillo se presentará en un marco en el cual se registran los siguientes hechos políticos relevantes: la campaña electoral interna del PRI; la renovación de la dirigencia nacional del PRD; el hecho de que Vicente Fox se haya registrado como el único candidato panista; la discusión entre la oposición para encontrar métodos y formas que le permita ir unificada a las elecciones del año 2000; más de cien días de huelga en la UNAM; la violencia avanzando amenazadoramente en el país —particularmente en el centro—; el anuncio de la creación de nuevos grupos guerrilleros en Guerrero; la reanudación de la discusión acerca del deficiente manejo del Fobaproa, y la expectativa de saber si el blindaje económico será suficiente para evitar la crisis económica de final de sexenio.

## La espiral de la violencia: guerrilla, narcotráfico y conspiración política

**A**lgunos analistas afirman que estamos ante la “acción planeada” de una guerrilla urbana o un grupo de poder; la histeria de las televisoras anuncia el fin de la convivencia civilizada y el comienzo de la ley de la selva en un país sin ley ni orden; algún dirigente quiere capitalizar la situación y en todo acto de violencia se ve una acción para desprestigiar a su recién estrenado precandidato presidencial; voces del alto clero aseguran que Marcos está detrás de la crisis de la UNAM y que sólo busca desestabilizar a México; los empresarios claman por su seguridad personal a costa de lo que sea; y hasta un ex candidato, ahora flamante gobernador electo, asegura que no hay de-

rechos humanos que valgan para el delincuente, porque la moda de las exigencias electorales pide un discurso incendiario y represivo contra la inseguridad.

Lo cierto es que la posibilidad del resurgimiento de un movimiento guerrillero o de nuevos atentados violentos contra figuras políticas, en el marco de la contienda electoral del año 2000, no es ya un secreto de Estado, ni un pronóstico personal comentado en pasillos, cafés o aulas universitarias; se ha convertido en tema de discusión pública y recurrente, no sin cierta dosis de histeria, es cierto, pero también con elementos que hacen tomar muy en serio el asunto.

En las últimas semanas, los medios de información han difundido material suficiente que alimenta diversas teorías sobre presuntas conspiraciones (desde adentro o desde afuera del Estado) para desestabilizar al país. Otras

\* Profesor-investigador de la UAM-Azcapotzalco.

\*\* Investigadores de *El Cotidiano*.



hipótesis sugieren una guerra entre el crimen organizado y el Estado. En el primer recuadro presentamos una síntesis de algunos de los casos más relevantes destacados por la prensa en los últimos meses.

nismo, publicado en el *Diario oficial de la federación* el 4 de enero de 1999, que especifica en su artículo 2 que la PFP tendrá “autonomía técnica y operativa en el ejercicio de sus atribuciones”.

Fecha	Acontecimientos
9-mayo-99	En el municipio perredista de Chalcatongo, Oaxaca, un grupo de presuntos militantes priistas hirió de bala al senador del PRD y ex candidato a la gubernatura, Héctor Sánchez. Pocos días después, en la misma entidad, un grupo de pistoleros asesinó a dos dirigentes civiles e hirió al líder del Movimiento Unificador de la Lucha Triqui.
7-junio-99	En el día de la libertad de expresión, es asesinado a tiros, en un operativo al estilo del hampa organizada, el conductor de televisión Francisco Stanley. Al crimen le sigue un linchamiento en contra de las autoridades capitalinas por parte de muchos medios de comunicación, encabezados por TV Azteca.
28-junio-99	Son robadas 63 armas de fuego, pertenecientes al sector 48 de la policía capitalina, en la delegación Xochimilco, mediante un operativo rápido y limpio. Las investigaciones señalan como presuntos cómplices a varios integrantes de la corporación.
29-junio-99	En una acción rápida y exitosa, calificada por algunos expertos como típica de “comandos guerrilleros”, un grupo fuertemente armado asalta a cuatro miembros del Estado Mayor Presidencial, quienes viajaban en un vehículo escolta, transportando una carga de 500,000 pesos para el gasto corriente de la institución.
7-jul-99	Asesinan, afuera de su domicilio, a Oscar Hidalgo Aldana, dirigente de comerciantes del Centro Histórico de la ciudad de México y miembro de la dirigencia del Partido del Trabajo en el D.F. Las pesquisas apuntan como principal sospechosa a Silvia Sánchez Rico, líder priista de ambulantes, quien actualmente está sujeta a proceso penal, ya que había amenazado de muerte al dirigente petista durante un careo, pues era éste quien la había denunciado a las autoridades.

Fuente: Diarios *El Universal* y *Reforma* de las fechas citadas y el semanario *Proceso*, 4 de julio de 1999.

En los casos aquí señalados, la autoridad no ha tenido éxito en sus averiguaciones ni ha detenido –hasta el momento de escribir estas líneas– a los responsables materiales e intelectuales de los mismos. Pero lo que sí hizo, a costa de severas críticas, fue anunciar la incorporación de casi cinco mil soldados a las tareas de seguridad pública y contra el crimen organizado, que se suman a los casi 10 mil integrantes de la Policía Federal Preventiva. También aumentan, consecuentemente, el arsenal y los vehículos.

En un acto oficial, los secretarios de la Defensa Nacional y Gobernación hicieron el anuncio, puntualizando que con ello “no se está militarizando” la naciente institución. No obstante, reconocieron que los integrantes del cuerpo policiaco que provengan de filas castrenses dependerán administrativa y técnicamente de la Secretaría de la Defensa, lo que contradice el decreto de creación del orga-

Medidas como la anterior, sumadas a lo errático de las averiguaciones, el burocratismo y el pésimo manejo de prensa por parte de las autoridades, han dado otra vez como resultado la desconfianza ciudadana y el señalamiento del peligro de una nueva espiral de violencia, para la cual el Estado no está preparado. Al juzgar esta situación, voces representativas de los más diferentes grupos políticos y sociales, de izquierda y de derecha, coinciden en que la política mexicana se vuelve a convertir en terreno fértil para la violencia. La proximidad de los comicios es quizá el punto de referencia obligado para quienes necesitan una justificación de sus hipótesis: ¿para qué desestabilizar a México?, se les pregunta, “para influir en la sucesión”, responden. Líderes empresariales y partidarios, precandidatos presidenciales, ex dirigentes guerrilleros, académicos versados en el tema, periodistas, autoridades y hasta el alto clero tejen sus propias historias (véase recuadro).

Fecha	Vocero	Declaración
8 de junio	Alberto Anaya, Dirigente nacional del Partido del Trabajo.	Aseguró que el asesinato de Francisco Stanley fue un crimen político: "es el preámbulo de la violencia electoral que se avecina [...] se trata de un crimen ejecutado por la mafia y organizado para desprestigiar a [Cuauhtémoc] Cárdenas". No descartó que con actos como éste se trate de promover el voto del miedo en el año 2000.
	Alejandro Martínez Gallardo, Presidente de la Concamin.	Alertó que las autoridades están descuidando el problema de la seguridad al enfocarse sólo en el tema electoral.
	Alberto Fernández Garza, dirigente de Coparmex.	Dijo que para los empresarios el asesinato de Stanley es un acto que se agrega a la lista de eventos de inseguridad que afectan al país y "condenamos que esto sea el principio de una escalada de violencia". Pidió endurecer las penas, incluso hasta la cadena perpetua.
2 de julio	Antonio Sánchez Díaz de Rivera, dirigente de la organización política Coordinadora Ciudadana.	Destacó que el país vive un clima de violencia en el que hay mensajes de que se pretende desestabilizar y causar temor a los ciudadanos para conseguir un efecto negativo en los procesos electorales del 2000. Manifestó su preocupación por la violencia que permea el ambiente político y social en el país, y recordó los homicidios políticos que se realizaron antes del proceso electoral de 1994.
	Mayolo Medina Linares, Secretario Ejecutivo del Programa Nacional de Seguridad Pública.	Exhortó a los precandidatos presidenciales de todos los partidos a no desprestigiar las escoltas que les sean asignadas y a no minimizar el crimen organizado, porque pueden sufrir un atentado de graves consecuencias. Sin embargo, desestimó que el asesinato de Francisco Stanley o el ataque que elementos del EMP sean producto de un interés explícito en crear un clima de desestabilización.
2 de julio	Francisco Labastida Ochoa, precandidato del PRI a la Presidencia de la República.	Dijo que la seguridad de todos los aspirantes a la Presidencia, del PRI y de la oposición es un asunto de Estado, y que al país le costó muy caro en el pasado desproteger a los candidatos. Al preguntársele si su comentario obedece a un riesgo palpable, dijo: "los riesgos permanentemente existen, no podemos confiarnos, no es tanto que uno identifique o no un riesgo. Hay que prevenir, no hay que corregir, no hay que andar tapando los pozos cuando se ahogaron los niños".
5 de julio	Luis Garfias Magaña, general de División retirado y ex diputado del PRI.	Al hacer un juicio sobre el atentado a miembros del EMP dijo, que podría tratarse de pugnas en el poder, "como que se quiere dar un mensaje de que si se va a perder el poder, el mando, no será a cualquier precio, mucho menos fácil".
	Jorge Poo, ex guerrillero e investigador de los movimientos modernos armados.	Al analizar el caso del EMP y relacionarlo con el asalto al sector 48 de la policía del D.F., señaló que podría estarse gestando una nueva guerrilla urbana en México, ya que en ambos casos se trata de operativos muy limpios, ejecutados por gente entrenada y que dejaron como botín armas que no se pueden vender y dinero en efectivo. "Robar armas de la policía significa que se van a utilizar y no a vender, porque están marcadas y son fácilmente ubicables". En el caso de los militares, no cuadra la idea de que se trate del narcotráfico, pues "lo que menos quieren es ese tipo de reflectores", y no se trata tampoco de asaltantes comunes, "porque es una forma muy arriesgada de conseguir dinero, siendo que hay otras más fáciles".

Fecha	Vocero	Declaración
5 de julio	Jorge Fernández Menéndez, analista político.	Escribe en <i>Milenio</i> : “[...] el [ataque a miembros del EMP] del martes pasado no fue un asalto, fue en las palabras de Alejandro Gertz Manero, una provocación. Podemos ir más allá: fue un nuevo mensaje en la ruta desestabilizadora que ya hemos comenzado a recorrer”.
12 de julio	Guillermo Velasco Arzac, presidente de la organización México Unido Contra la Delincuencia.	Aseguró entre 1998 y 1999 se han detectado doce casos de secuestro que se mantienen en secreto a petición de las familias involucradas, las cuales han pagado millones de dólares para rescatar a las víctimas. “Ahí están los primeros elementos que podrían llevarnos a un escenario de violencia”. Analizando los casos del EMP y de Stanley, asegura que se trató de actos perfectamente planeados, a plena luz del día, completamente impunes que exhibieron una enorme capacidad de violencia por parte de los atacantes, lo que no puede ser otra cosa que un desafío abierto a las autoridades.
	Luis Reynoso Cervantes, asesor jurídico de la Conferencia del Episcopado Mexicano.	Aseguró que los grupos radicales que sostienen la huelga en la UNAM operan bajo la consigna del cabecilla del EZLN, “Marcos”, con la finalidad de enturbiar el ambiente preelectoral del año 2000. Agrega que los “ultras” de la UNAM funcionan como una guerrilla urbana, con fines específicos de desestabilización social.

Fuente: Diarios *El Universal* y *Reforma* de las fechas citadas y el semanario *Proceso*, 4 de julio de 1999.

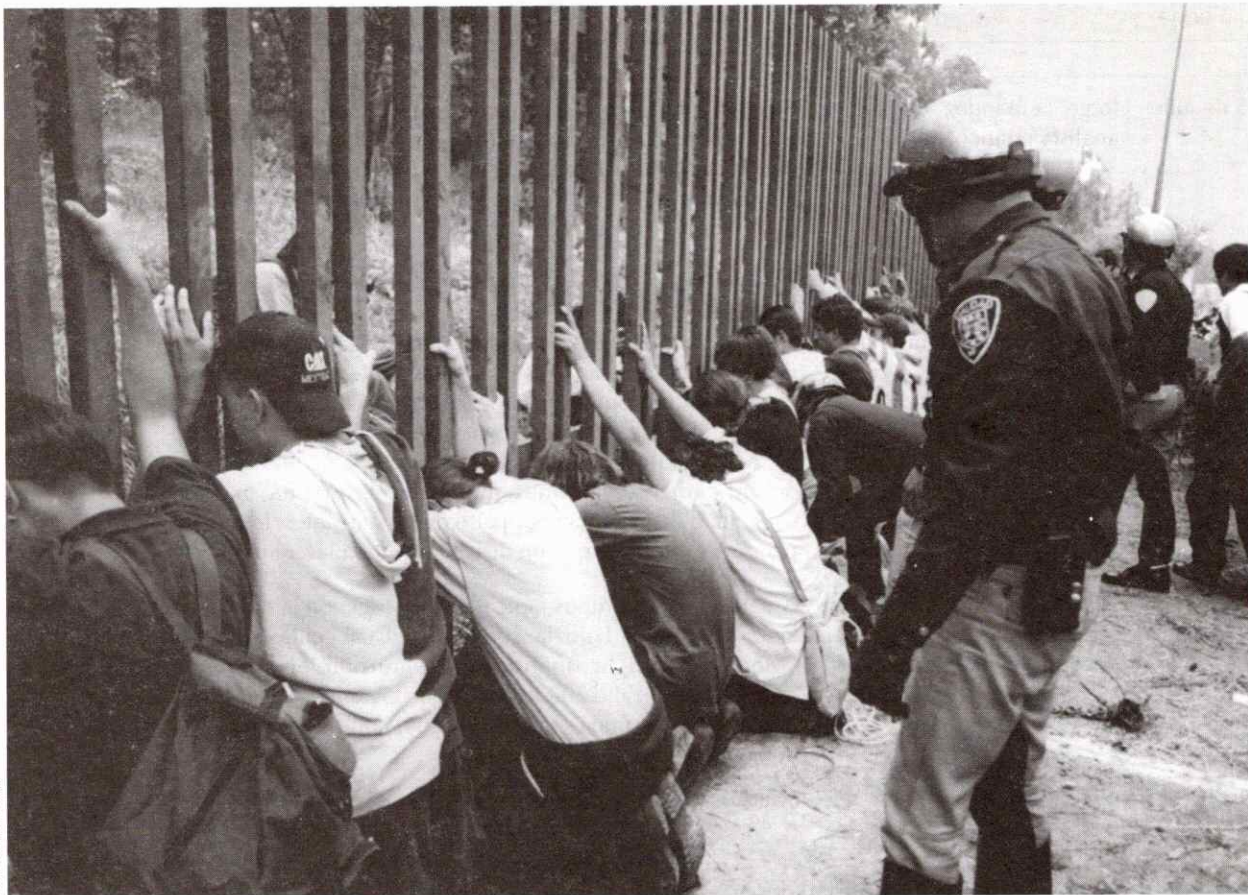
Los móviles, objetivos e identidad de los “malosos”, cambian según quien defina la situación, pero en todo caso, en su mayoría, analistas y actores políticos coinciden en señalar que este ambiente tiene que ver con las precampañas electorales; y puede desembocar en la reedición de las escenas que se vivieron a lo largo de 1993 y 1994 en el aeropuerto de Guadalajara, San Cristóbal de las Casas, Lomas Taurinas y Lafragua.

Las voces en la prensa advierten que estamos ante una abierta declaración de guerra entre las instituciones del país y un *fantasma* desestabilizador que puede ser cualquiera, según el lente del observador: ¿la mafia de las drogas?, ¿guerrilleros urbanos?, ¿los “megaultras” de la izquierda social? ¿el Centro Oculito del Poder salinista? ¿grupos dinosaurios amenazados por el régimen? ¿la extrema derecha? ¿intereses extranjeros? ¿todos a la vez?

El centro de la problemática está en la evidente insuficiencia de nuestro sistema de seguridad para contener y prevenir la violencia, y al mismo tiempo en la incapacidad de

las autoridades federales y locales para acabar con la impunidad de una fuerza delictiva que tiene la capacidad de someter al país a un ambiente de inseguridad e incertidumbre. No sabemos si existe un centro único que origina la violencia, es decir, si estamos ante la formación de un ejército clandestino (de izquierda o derecha); o si se trata de una cadena de hechos violentos que se reproducen a sí mismos ante la palpable impunidad que propician las poco eficaces instituciones. Lo que sí podemos decir es que se siguen acumulando hechos que hacen pensar que la delincuencia está rebasando a la autoridad, poniendo en riesgo el monopolio del uso legítimo de la fuerza y la posibilidad del surgimiento de una nueva espiral de violencia que mucho le costaría al país.

Sin embargo hay otras preguntas, como sacadas de un guión de Oliver Stone, que aún quedan pendientes. Si es cierto que estamos ante una conspiración que busca la violencia como medio para someter al país a no se sabe qué oscuros propósitos, deberíamos preguntarnos, ¿a quién le beneficia la inestabilidad?, ¿quién tiene el poder y los recursos para pro-



vocarla?, y más aún ¿quién puede encubrir delinquentes, confundir a los medios, manipular procesos judiciales, desviar la atención pública de lo central, en resumen, quién puede hacer que la conspiración siga impune?

### **El debate económico, o las variaciones sobre el mismo tema**

La precampaña del PRI comienza a calentarse, pero desafortunadamente con más estridencias que talento político, pues hasta ahora en el tema económico sólo hemos visto un intercambio de frases de la demagogia nacionalrevolucionaria enfrentadas a otras de la demagogia librecambista.

En el discursivo esgrima sobre proyectos y propuestas económicas, que se vivió durante las primeras semanas de julio, los precandidatos Francisco Labastida y Roberto Madrazo

evidenciaron que el programa económico es para ellos sólo un tema para polemizar, pero de ninguna forma podemos pensar que tienen una alternativa útil y pertinente al proyecto que el presidente defiende a capa y espada, desde el extranjero, asumiendo una posición igual o más absurda, y sobre todo autoritaria, pues además de negarse a aceptar las deficiencias de su programa económico, pretende dictar unilateralmente el guión del debate público.

Decir que el actual proyecto económico genera una distribución injusta de la riqueza, o que la "justicia social de mercado" es la óptica con que se manejan los programas sociales, son apenas algunas frases sueltas, controversiales quizá si son dichas por un aspirante priista a la Presidencia, pero que en nada contribuyen a la selección de opciones más viables y eficientes para el desarrollo. Madrazo atacó al modelo zedillista diciendo que "la economía de mercado genera dos cosas: crecimiento económico y empleo", y que eso está bien, pero "no da atención a los problemas de

pobreza, de crecimiento desigual entre las regiones, ni resuelve las necesidades de los grupos marginados. Eso le corresponde al Estado".<sup>1</sup> ¿Qué dijo Madrazo, en realidad? ¿algo nuevo que no hayan dicho muchos, incluso el propio presidente? No, entonces, ¿por qué tanto alboroto?

La respuesta del presidente a este comentario fue, como en otras ocasiones, ácida y sin consistencia: "hace muchos años que dejé mi etapa de profesor de educación superior y de posgrado, y ahí sí discutía modelos [...] ahora tenemos que discutir realidades, ponernos de acuerdo en los objetivos y en los medios".<sup>2</sup> Madrazo reviró diciendo que precisamente lo que él quería era discutir las realidades del país, frente a las cifras oficiales, que no las reflejan.

Mucho más conservador, Labastida se incorporó al debate sin atacar directamente el "modelo" pero sí reconociendo algunas insuficiencias del mismo. Con un discurso acartonado y lleno de lugares comunes, frente a un apático movimiento obrero oficialista, dijo estar consciente de los costos del programa económico en operación, pero se comprometió a elevar el empleo, mejorar el ingreso, ampliar la oferta de vivienda y disminuir la inflación. Todo en el plano del qué, pero sin el cómo.<sup>3</sup>

Ante este escenario, los más directamente involucrados también hablaron: Los empresarios, en voz de sus organismos cúpula, dijeron que "las críticas al modelo económico posiblemente se traduzcan en votos para sus promotores, pero a la larga echarían por la borda los avances en la actual administración".<sup>4</sup> Sin referirse a Madrazo personalmente, Carlos Marín Santillán, líder del CCE, dejó en claro el desacuerdo de la IP con su postura, a la que calificó de populista, y afirmó que el sector privado tendría la obligación de "influir en el proceso político para evitar que tales posturas prosperen".<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Véase *El Universal*, 12 de julio de 1999.

<sup>2</sup> *La Jornada*, 8 de julio de 1999.

<sup>3</sup> Véase el mensaje de Labastida ante obreros, en *El Universal*, 2 de julio de 1999.

<sup>4</sup> Declaraciones de dirigentes del Consejo Coordinador Empresarial durante la Convención Nacional de Canacintra. *El Economista*, viernes 9 de julio de 1999.

<sup>5</sup> *Ibid.*

Los dirigentes obreros, por su parte, rechazaron tanto el populismo madracista como el conservadurismo de Labastida, y exigieron, en diversas ocasiones, menos discurso y más resultados.

Si vemos esta polémica desde la lógica estrictamente preelectoral, lo que se puede decir es que Madrazo decidió tomar el toro por los cuernos e irse a fondo en su deslinde frente al régimen, para seguir poniendo a Labastida, su principal adversario, como el delfín de Zedillo y al mismo tiempo promover su propia imagen como "el aspirante de la base" priista. El resultado que obtuvo, al menos en el corto plazo, parece positivo para sus intereses. Cuestionar públicamente los resultados económicos del gobierno (el expediente más apreciado y festejado por el presidente) pone a Madrazo en una posición de clara confrontación con Los Pinos y con todo lo que esto significa: ubicarse en la mente de los ciudadanos como el precandidato popular (el de la base y no el oficial, del gobierno); ganar apoyos entre sectores empobrecidos o marginados del desarrollo (que se piensa serán muy importantes en el momento de las primarias); ganar la ofensiva discursiva, tratando de marcar desde ahora el ritmo y el nivel del debate y, por último, seguir luchando a toda costa por quitarse el estigma del salinismo.

Por lo demás, es poco lo que se puede decir, salvo que el presidente acierta en una cosa: hasta ahora los mexicanos hemos fallado en definir, por mantenernos en un diálogo de sordos, "cuál es el tipo de economía que nos puede proporcionar la base material para desplegar los programas que permitan alcanzar el objetivo de la justicia social".<sup>6</sup> Pero, es cierto también que el principal promotor de un debate serio y de altura, es el primero que se obstina en el dogma y rechaza la crítica.

## La crisis y el blindaje

El último año del gobierno del presidente Zedillo está por comenzar, y después de haber superado una de las crisis económicas más severas de la que se tenga memoria, en estos

<sup>6</sup> *La Jornada*, 8 de julio de 1999.

momentos, el país se enfrenta ante una paradoja. La mejoría de las expectativas económicas para 1999 son evidentes, sin embargo, los problemas de capitalización por los que atraviesa la banca mexicana mantiene latente la posibilidad de que llegue a presentarse una nueva crisis económica al final de este sexenio.

A este respecto Michael Mackey, encargado de realizar las auditorías al Fobaproa, advierte que después de invertir más de 800 mil millones de pesos en el rescate bancario más caro de la historia nacional, el país continúa bajo un riesgo y presión latentes. Tras la entrega oficial de los resultados obtenidos en las auditorías, el canadiense señaló, que aun cuando México disfruta de un clima de mejoría económica, muchos de los bancos siguen estando significativamente debajo del nivel de capitalización y sujetos a los riesgos y presiones que acompañan carteras pobres de préstamos, concentración de la propiedad, administraciones inexpertas, y un clima regulador y de supervisión que no está preparado para permitir que bancos insolventes o fuertemente subsidiados fracasen. Por todo ello, advierte que hasta que el proceso de consolidación en el sector bancario sea completado para la atracción de capital nuevo y hasta que el riesgo del fracaso sea compartido, a través de un sistema de depósitos seguro que funcione, México continuará enfrentando costos significativos en el apoyo de su sistema bancario.<sup>7</sup>

Aunado a ello, durante el segundo semestre del año, la opinión pública conoció la situación financiera por la que atraviesan importantes empresas mexicanas: "una crisis de grandes dimensiones". En esta posición se encuentran por ejemplo, ICA, TRIBASA, AHMSA, y Bufete Industrial.

De acuerdo con analistas del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), esta situación es reflejo del recorte al gasto realizado por el Ejecutivo en 1998, pero también de malos cálculos internos y de la reestricción en la inversión pública que no se recuperará según ellos, sino hasta después del año 2000. Advierten que el denominador común es que además de una reestricción en la inversión

pública, las empresas probablemente estaban sobreendeudadas y la combinación de falta de crecimiento en ventas con el exceso de pasivos es lo que ha generado los problemas.<sup>8</sup>

Después de siete años y tres meses de que fue desincorporado Altos Hornos de México, en manos del sector privado entró en una de sus crisis más severas, con pérdidas en sus acciones de 82.19% en un año, enfrentando actualmente una deuda de mil 800 millones de dólares. De acuerdo con información de Bursamétrica, el juez primero en materia civil en Monclova concedió la suspensión de pagos de la emisora y sus principales subsidiarias, que fue solicitada por AHMSA para enfrentar ciertas acciones judiciales tomadas por algunos de sus acreedores. De esta forma, la mayor siderúrgica del país, suspendió el 25 de mayo del año en curso, el pago de su deuda, por lo que la Comisión Nacional Bancaria informó que tanto la Bolsa Mexicana de Valores como la de Nueva York interrumpieron las cotizaciones de las acciones de la empresa.<sup>9</sup>

Y es precisamente aquí donde conviene preguntarse si el país resistirá un nuevo rescate financiero. En caso de algún otro quebranto bancario, el presidente Zedillo tendría que solicitarle fondos al Congreso de la Unión, lo que crearía dificultades previas a las elecciones federales más importantes realizadas hasta el momento.

Por ello, los esfuerzos del presidente por evitar que al final de su administración se registre otra crisis, parecen insuficientes. No obstante, los encargados de las finanzas públicas del país advierten tener firmes fundamentos económicos que garantizarán que los sucesos políticos del año 2000 no se traduzcan en una nueva debacle económica. Incluso el subsecretario Martín Werner ha advertido que la economía resistirá el triunfo de un candidato de oposición.<sup>10</sup>

Y es que a principios de este año, las perspectivas económicas eran tan desalentadoras, sin embargo, los buenos resultados de la economía mexicana cambiaron esas visio-

<sup>7</sup> *Reforma*, 21 de julio de 1999.

<sup>8</sup> *Reforma*, 20 de julio de 1999.

<sup>9</sup> *La Jornada*, 25 de mayo de 1999.

<sup>10</sup> *El Financiero*, 21 de mayo de 1999.

nes. Resultados que se traducen en el actual comportamiento de las principales variables económicas: el índice de precios y cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores registró un récord histórico rebasando, durante el primer trimestre del año, las 6,000 unidades, y superando en 121 puntos su marca anterior del 21 de octubre de 1997. Los analistas explican que la tendencia al alza de estos meses encontró su explicación en las expectativas positivas sobre las variables económicas de México. En tanto que el tipo de cambio se ha mantenido casi estable, al colocarse entre 9.50 y 9.60 pesos por dólar, mientras que las reservas internacionales del país, aumentaron 24 millones de dólares, con lo cual su saldo ha oscilado entre los 28 y 30 mil millones de dólares.

A pesar de esta situación, la actual administración procedió a dotar a la economía de lo que el mismo presidente hizo llamar "el blindaje" y hacer frente con ello, a los embates que pudiera sufrir nuestra economía.

En el marco de la XIX Asamblea General Ordinaria del CCE, reunida para que Eduardo Bours entregara la estafeta a Jorge Marín Santillán, el jefe del Ejecutivo Federal, sostuvo que puesto que la gente tiene memoria y le preocupa que cada fin de sexenio se registren episodios traumáticos que generan incertidumbre e inestabilidad, el gobierno que él preside trabajaba ya en la construcción de un programa económico que evitará esta situación frente al año 2000. El programa, explicó, tiene como elemento fundamental el manejo ordenado, disciplinado y realista de las finanzas públicas.<sup>11</sup>

Programa de Fortalecimiento Financiero 1999-2003, fue el nombre oficial de una línea crediticia del orden de los 23,700 millones de dólares, otorgada por distintos organismos internacionales para que nuestro país erradicara las crisis recurrentes.

## Estructura del blindaje

El crédito, constituido por préstamos de distinta naturaleza, fue otorgado por diferentes orga-

<sup>11</sup> *El Financiero*, 14 de junio de 1999.

nismos: 16,900 millones de dólares, los cuales serán utilizados para refinanciar parte de la deuda externa y para la puesta en marcha de programas prioritarios, fueron otorgados por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Eximbank. Los otros 6,800 restantes, son una línea de crédito contingente que otorgaron los gobiernos de Estados Unidos y Canadá al amparo del Tratado de Libre Comercio, y que serán utilizados en caso de presentarse alguna eventualidad.

Sin embargo, lo que los encargados de las finanzas públicas del país no dijeron fue el costo que tendría para el país la entrega de esta línea crediticia, la cual no sólo compromete a la actual administración, sino a las que vienen. Al respecto, el consejero de la Cámara Metálica de Guadalajara, Francisco Valencia, consideró que el llamado blindaje es un reconocimiento del gobierno de que la economía "anda mal, con serios problemas y trata de anticiparse a una crisis pero que costará a los mexicanos 760 millones de dólares al año en intereses".<sup>12</sup>

Pero no solamente esto tendrá para el país un costo económico, los compromisos adquiridos con organismos internacionales incluyen varios aspectos entre los cuales destaca el de continuar con las privatizaciones e incrementar la participación privada en sectores que antes estaban reservados al Estado, así como a profundizar las reformas al sistema bancario y a la seguridad social. Asimismo, y en lo que a metas macroeconómicas de corto y mediano plazos se refiere, el gobierno deberá reducir la inflación a 10% para el próximo año y disminuir el déficit fiscal de 1.25% del PIB en 1999 a sólo 1 en el año 2000, y crecer 3 y 5% para 1999 y 2000, respectivamente. De igual forma, se plantea un aumento de entre 2.2 y 3.2% del PIB en el déficit de la cuenta corriente del país, considerando que este año y el próximo las dos terceras partes del mismo se financiarán con inversión extranjera directa.

En materia de política monetaria, se destaca que el Banco de México continuará sosteniendo una política proactiva para contra-

<sup>12</sup> *Milenio*, 11 de julio de 1999.

23,700 millones de dólares

Créditos de refinanciamiento	Créditos para Programas Prioritarios	Créditos contingentes (6,800 millones de dólares)	Créditos para reforzar la estabilidad económica	Créditos para importación e infraestructura del sector productivo
<i>FMI: 4,200 mdd</i> Al compartir la posición de que en México haya una transición política sin crisis financiera, Michel Camdessus dijo que el crédito ayudará a asegurar el mantenimiento de un sólido marco de políticas macroeconómicas durante la transición política y para garantizar la confianza de los mercados en este periodo.	<i>BID: 3,500 mdd</i> Los recursos otorgados por este organismo internacional se destinarán principalmente para programas en apoyo al desarrollo financiero e institucional de estados y municipios. Asimismo, se destinarán para el financiamiento de programas sociales dirigidos a poblaciones de bajos ingresos	Al amparo del Acuerdo Financiero de América del Norte, dos instituciones de la banca comercial de Estados Unidos y Canadá concedieron una línea de crédito contingente, la cual se utilizará sólo en caso de ser necesario.	<i>BM: 5,200 mdd</i> Con los recursos que otorgó a nuestro país, fortalecerá su capacidad para hacer frente a sus obligaciones financieras con el exterior y mejorará también, las condiciones sociales de los sectores pobres, reforzará la estabilidad macro-económica y apuntalará las reformas del sector público.	<i>EXIMBANK: 4000 mdd</i> Estos recursos serán destinados para la importación de bienes y servicios, así como para inversiones en infraestructura de apoyo a los sectores productivos.

Elaboración a partir de información periodística de *El Financiero* y *Reforma*.

rrrestar los efectos de los choques externos sobre la inflación y, al mismo tiempo, se aplicará en contexto de tipo de cambio flexible con posibilidades de mayor restricción si es necesario para lograr la reducción gradual de la inflación a 10%. Todo ello se enmarca en las llamadas Cartas de Intención, nombre formal que reciben los compromisos que nuestro país deberá realizar por lo menos durante los próximos cuatro años.<sup>13</sup>

Pese a que los principales indicadores económicos recibieron de manera favorable el anuncio del Programa Financiero, e inyectaron "confianza a los inversionistas sobre la estabilidad a futuro del país" (el índice de precios y cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores avanzó 182.08 puntos, 3.56%, ubicándose en 5,299.93 unidades; la paridad cambiaria registró un avance de 4.8 centavos a favor del peso, al cambiarse a 9.48 pesos por dólar, en tanto que las tasas de interés disminuyeron a 20.5%, 1.5 puntos porcentuales menos respecto del inicio del mes), algunos líderes de la iniciativa

privada opinaron que mientras no se consolide y fortalezca la economía interna, cualquier protección que intente aplicar la autoridad para contrarrestar las debacles económicas, seguirá siendo estructura frágil que al menor movimiento echará por la borda todo lo avanzado hasta hoy.<sup>14</sup>

Cuestionado desde diversos puntos de vista: legal, por sobrepasar los topes de endeudamiento autorizados por el Congreso de la Unión; político, por no estar acompañado de un mecanismo similar en este ámbito, y por advertir que parte de esa línea de crédito servirá para financiar la campaña electoral del PRI durante el próximo año; y económico, por no contener un programa encaminado hacia el mercado interno, el blindaje se convirtió en una asunto polémico y controversial entre diversos sectores de la sociedad, sobre todo, porque a unos días de que éste fue dado a conocer, 31 grupos de análisis económico del sector privado colocaron en entredicho su "buen funcionamiento", tras advertir que la

<sup>13</sup> *El Financiero*, y *La Jornada*, 15 de junio de 1999.

<sup>14</sup> *El Economista*, 7 de julio de 1999.



frágil situación por la que atraviesa el sistema bancario mexicano, podría convertirse en la causa principal de futuras crisis.<sup>15</sup>

Al respecto, la Correduría Lehman Brothers consideró que el intento por rescatar a los bancos mexicanos fue un fracaso implacable y su costo está aún por conocerse, pero "ciertamente es mayor a 15% del Producto Interno Bruto".<sup>16</sup> En el mismo tenor, el propio Fondo Monetario Internacional, destacó que la economía de México seguirá siendo vulnerable a los choques del exterior, por lo que sugirió una pronta reforma a su sistema bancario.<sup>17</sup>

Bajo ese contexto, y tras presentar los resultados preliminares de las auditorías que realizó sobre el Fobaproa, Michel Mackey denunció una serie de irregularidades cometidas durante la privatización y rescate de la banca mexicana. Tras señalar que se realizaron acciones ilegales, en su mayoría créditos relacionados, que beneficiaron a sus accionistas, el canadiense reveló que efectivamente sí hubo créditos políticos en el rescate de la banca.<sup>18</sup>

Conviene mencionar sin embargo, que la investigación sobre las aportaciones de Banca Unión al PRI en 1994 quedó abierta, pues los auditores no contaban con la información suficiente para llevar a cabo las investigaciones correspondientes, razón por la que legisladores de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados solicitaron de manera formal la información al respecto. No obstante, y bajo el argumento de que con ello, se estarían violando los secretos bancario y fiduciario previstos y protegidos por la ley, la Secretaría de Hacienda se negó a entregar la información relativa a los fideicomisos que dicha institución creó a favor de este partido político durante la campaña presidencial de aquel año. Incluso, el titular de esta dependencia, José Ángel Gurría calificó de imprudente e improcedente la actitud de los legisladores que han anticipado dijo, el conte-

nido de las auditorías que se realizan al Fobaproa.

Esta decisión generó divisiones en la subcomisión que investiga el quebranto financiero en la Cámara Baja. Mientras que el PRD, el PT y el PVEM se negaron a aprobar los resultados de las auditorías y denunciaron además, la actitud intransigente del gobierno, el PAN, en voz de su coordinador parlamentario, Carlos Medina Plascencia, señaló que a diferencia del PRD, "partido que le apuesta al desastre económico del país", el blanquiazul sí aprobaría las auditorías.<sup>19</sup>

Conviene recordar que hace apenas unos meses, las autoridades electorales desecharon la demanda interpuesta por el PRD por los excesivos gastos realizados por el PRI durante las campañas de 1994. Tras declarar el asunto como "cosa juzgada", el Instituto Federal Electoral canceló la posibilidad de investigar y en su caso sancionar al Revolucionario Institucional por haber transgredido la normas de equidad y transparencia en materia electoral. Así, en maratónica sesión, con 5 votos a favor y 4 en contra, los consejeros del máximo órgano electoral pusieron fin al asunto de los recursos gastados entonces por el PRI. Tras analizar los elementos presentados por el PRD, la Comisión de Fiscalización del IFE determinó que la "razón asistía al tricolor, y que por tanto la petición de los perredistas resultaba improcedente".<sup>20</sup>

Estos acontecimientos vuelven a colocar de nueva cuenta el tema del financiamiento electoral en el centro de la coyuntura nacional, pero con un agravante: la cercanía del proceso de sucesión, en donde la falta de acuerdos y el desbordamiento de las ambiciones personales ponen en peligro la estabilidad de la nación, por lo que no habrá blindaje que valga para resguardarla no sólo de una crisis económica, sino de una política, y lo más grave, de una crisis social; por ello, el mejor blindaje que puede implementar el gobierno será el establecimiento del verdadero Estado de derecho.

<sup>15</sup> Encuesta elaborada por Banxico, publicada en *El Financiero*, 30 de junio de 1999.

<sup>16</sup> *El Financiero*, 7 de julio de 1999.

<sup>17</sup> *El Economista*, 8 de julio de 1999.

<sup>18</sup> *El Financiero*, 8 de julio de 1999.

<sup>19</sup> *El Economista*, 8 de julio de 1999.

<sup>20</sup> *El Financiero*, 26 de mayo de 1999.

# El primero de mayo: el grito y el rito

José Othón Quiroz Trejo\*  
Juán Araujo Gonzáles

*A partir del análisis de las últimas cinco celebraciones del primero de mayo, buscamos hacer un recuento de las características de las marchas de los sindicatos independientes y de los sindicatos disidentes, en comparación con las actitudes que han asumido los sindicatos corporativos tradicionales; hacer algunas acotaciones conceptuales y plantear algunas tendencias que pueden vislumbrarse en el futuro inmediato en el sindicalismo mexicano y en el primero de mayo del año 2000.*

## Introducción

**E**n el sistema político mexicano, hay fechas significativas con las que el Estado y los gobiernos en turno tienen que lidiar. Fechas simbólicas que juegan un papel en la reproducción del orden político vigente. Actos que cobran relevancia política y merecen análisis pacientes para no ser arrastrados por el entusiasmo y la emoción que producen al momento. Eso sucede con el primero de mayo desde hace varios quinquenios. Se ha convertido en un ritual por el cual se lucha para ganarse el derecho a participar en él. Desde hace cinco años, el acto incluye la participación del sindicalismo independiente y de la disidencia del sindicalismo corporativo que, durante tres años, se refugió en locales cerrados, al margen de los riesgos públicos, para expresar su relación de interdependencia con el Estado. Desde hace cinco años se ha convertido en un rito donde el sindicalismo se vuelve movimiento obrero, aunque en algunos casos sólo sea por un día. Los trabajadores marchan alrededor del cuadrángulo donde se concentra simbólicamente el poder nacional.

\* Profesor investigador de Sociología, UAM-AZTcapotzalco.

Presentan sus demandas coyunturales o históricas; muestran las relaciones entre sus diferentes núcleos de agregación sindical, entre éstos, el Estado y otros movimientos sociales que se suman a una movilización cada día más heterogénea en términos de su composición social, demandas y preferencias políticas.

En este ensayo, pretendemos analizar comparativamente las últimas cinco celebraciones de ésta fecha para buscar sus rasgos comunes, sus diferencias y, a partir de esos datos, plantear algunas acotaciones conceptuales y algunas ideas sobre los escenarios de tan importante manifestación social en el futuro inmediato.

## Las características y las constantes de las movilizaciones de sindicatos independientes y disidentes<sup>1</sup> del corporativismo tradicional

La celebración del día del trabajo durante el sexenio ha tenido ciertos rasgos comunes des-

<sup>1</sup> Denomino así a los sindicatos que salieron del Congreso del trabajo y que se identifican en algunos objetivos con los sindicatos independientes, lo que los llevó a formar la UNT.

de 1995, año cuando los sindicatos corporativos tradicionales decidieron no marchar alrededor del Zócalo y recluirse en locales cerrados. Los años que van de 1995 a 1997, permitieron que los sindicatos independientes y los sectores disidentes del núcleo de agregación del Congreso del Trabajo-Confederación de Trabajadores de México (CT-CTM) tomaran la plaza de la constitución para externar sus demandas y unirse a movimientos sociales no laborales y a sectores de la sociedad civil en formación. Uno de esos rasgos es la existencia de un conflicto entre el Estado y los sindicatos en casi todos los años que van de 1995 a 1999. La movilización generada por esos conflictos ha llevado a la radicalización de sindicatos importantes y a confrontaciones de éstos con el gobierno en turno. En 1995 y en 1996, fue el

va a la política económica neoliberal del gobierno de Ernesto Zedillo. El sindicato de la Ruta 100 se movilizó contra la declaración de la quiebra de la empresa, cuyo objetivo real era iniciar el proceso de reprivatización del transporte público urbano y, al mismo tiempo, la desarticulación de ese sindicato.<sup>2</sup> El sindicato de Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) se radicalizó a partir de los intentos de privatización de ese instituto.<sup>3</sup> El SME está en pleno proceso de lucha contra la propuesta gubernamental de privatizar el sector eléctrico. La promoción de un primero de mayo combativo, durante el quinquenio analizado, por parte de los sindicatos mencionados es una respuesta sindical a la política de privatización de empresas públicas que ha venido desarrollando el gobierno en turno.



FOTO: PATRICIA RAVELO

SUTAU, en 1998 el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS) y en 1999 el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME). Todos estos conflictos permitieron que al aproximarse el día del trabajo existiera por lo menos un sector de trabajadores movilizados, los cuales se convertirían en los grandes promotores de celebraciones combativas de esta fecha.

Esos conflictos y las acciones de los trabajadores han sido una respuesta colecti-

Otra característica, que se viene repitiendo en las celebraciones del primero de mayo por parte de los sindicatos independientes y disidentes, es la presencia de impor-

<sup>2</sup> Luis Méndez y Norma I. Veloz, "Estado, empresa pública y sindicato: el caso de Ruta-100", *El Cotidiano*, núm. 70, julio-agosto de 1995, pp. 33- 49.

<sup>3</sup> Sergio Guadalupe Sánchez, "El primero de mayo de 1988: viejos y nuevos vientos en el sindicalismo nacional", *El Cotidiano*, núm. 90, julio-agosto de 1998, p. 99.

tantes contingentes que forman parte de movimientos sociales no laborales. La vieja consigna: “[...] y venga compañero que aquí se está formando el movimiento obrero” nunca ha estado tan alejada de la realidad como en los últimos cinco años, ya que no se está formando el movimiento obrero, sino algo que va más allá, una relación entre éste y otros movimientos sociales que no pueden ser asumidos como parte de la clase obrera, lo cual no les resta combatividad e importancia. En el primero de mayo ya no sólo marchan las identidades laborales, sino identidades que parten de la reproducción<sup>4</sup> para organizarse y sectores de una sociedad civil en formación. Desde 1995, han desfilado organizaciones del territorio urbanos como el Movimiento Proletario Independiente (MPI), la Asamblea de Barrios, la UPREZ, la UUYD y el Frente Popular Francisco Villa, entre otros. Grupos de pequeños y medianos empresarios endeudados como el del Barzón; organizaciones políticas, como el Frente Amplio para la Construcción del Movimiento de Liberación Nacional; organizaciones civiles como Alianza cívica; estudiantes y desempleados. Algunos de estos movimientos han aumentado su participación en momentos en que se han visto amenazados por decisiones del Estado, de la banca o de instituciones como la Universidad Nacional Autónoma de México. En 1995 y 1996, la situación crítica de los deudores de la banca se expresó en la combativa participación de El Barzón y, en 1999, la aprobación de un nuevo Reglamento de pagos en la UNAM propició la participación masiva de los estudiantes.

Una tercera característica es la existencia de núcleos de agregación sindical que han coadyuvado a la organización de primeros de mayo combativos. Estos núcleos han mantenido en movimiento a direcciones y bases sindi-

<sup>4</sup> Cuando hablo de identidades de la reproducción, estoy hablando de aquellos movimientos sociales que no tienen como base fundamental para su constitución: la producción. La crisis ha desarticulado y debilitado el momento laboral en la construcción de identidades colectivas. La emergencia de movimientos sociales no obreros puede ser interpretada como el fortalecimiento de la sociedad civil o como una consecuencia de los golpes que la reestructuración económica le han dado a los trabajadores en su proceso laboral. El desempleo y la pérdida de espacio dentro de la producción hacen que los actores sociales busquen otros espacios y momentos para expresarse.

cales, abriendo espacios y expectativas de cambio en la estructura y funcionamiento del sindicalismo mexicano. La Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios (FESEBES) en 1995; el Foro de sindicatos frente a la crisis y la nación (Foro) y la Coordinadora Intersindical Primero de Mayo (CIPM) en 1996 y 1997; la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) y la CIPM en 1998 y la UNT, el Frente Sindical Mexicano, el emergente Frente Nacional de Resistencia Contra la Privatización de la Industria Eléctrica y la CIPM en 1999, son ejemplos de esos núcleos o frentes.

Un cuarto factor que ha caracterizado las movilizaciones analizadas es la ausencia del trabajador industrial, sobre todo en los contingentes disidentes e independientes. Pequeños grupos de trabajadores de fábricas en huelga o con otro tipo de conflictos marchan en cada primero de mayo, pero no son más que la minoritaria excepción que confirma una regla: la ausencia de este sector del trabajo asalariado, que representaba al proletariado, sujeto y vanguardia del cambio desde la óptica marxista. Si analizamos la composición del Foro y de la CIPM vemos que están formados mayoritariamente por sindicatos de trabajadores del sector terciario. En el Foro, en un recuento elaborado al calor del primero de mayo de 1996, de 19 organizaciones aglutinadas en torno a él, sólo había seis organizaciones entre sindicatos, consejos y confederaciones que agrupaban a trabajadores industriales: el Consejo Nacional de Trabajadores, la Confederación Obrero Revolucionaria, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Automotriz Similares y Conexos (DINA), el Sindicato Independiente de Trabajadores de Volkswagen y el Sindicato de Trabajadores, Técnicos y Manuales del Sindicato de Trabajadores de la Producción Cinematográfica.<sup>5</sup> Mientras que en la CIPM, de 20 organizaciones que la conformaban, sólo 3 tenían una participación de obreros industriales en su seno. Esas organizaciones eran la CROC democrática, el Frente Auténtico del Trabajo y el Sindicato de Euzkadi. La ausencia de los trabajadores industriales llama a una reflexión más profunda.

<sup>5</sup> Sergio G. Sánchez, “¿Los tiempos están cambiando? El primero de mayo de 1996”, *El Cotidiano*, núm. 78, septiembre de 1996, p. 83.

En el tercer apartado de este trabajo analizaremos a fondo ésta cuestión, por el momento podemos buscar algunas causas que están detrás de esta situación. La principal de ellas, de acuerdo con una tesis que hemos manejado desde hace algunos años, es la derrota que sufrió la clase obrera como consecuencia de la modernización económica y estatal emprendida por los tres últimos regímenes de corte neoliberal.<sup>6</sup> Dentro de esta derrota obrera, el sector más golpeado fue el proletariado: el obrero industrial.

Reestructuración económica, reconversión industrial, flexibilidad laboral, despidos por la crisis y por los efectos primarios de la entrada al TLC, relocalización industrial, disminución de la edad media productiva de los trabajadores industriales, un nuevo proletariado depurado y amenazado por el fantasma del desempleo, nuevas generaciones de trabajadores industriales educadas dentro de la flexibilidad laboral y las ventajas que ésta pueda otorgarles, son algunos de los factores que han coadyuvado a desarticular la figura proletaria, que un día también se enfrentó al corporativismo sindical tradicional. En todo caso, la mayoría de los trabajadores industriales todavía forma parte de la CTM y de otras centrales corporativas agrupadas en torno al CT.

## El Congreso del trabajo, la CTM y los demás

### *El binomio CT-CTM*

Desde la primera marcha del primero de mayo sin los sindicatos corporativos del núcleo CT-CTM, se desbordó el entusiasmo dentro de las filas del sindicalismo disidente y de los independientes, principalmente dentro de la CIPM. Los análisis y las reseñas periodísticas mezclaban el optimismo con la cautela. *La Jornada* llamó a su editorial: "fin del ritual corporativo", y en ella saludaba la nueva composición de la marcha y sus demandas, sin embargo, apuntaba que el sistema jurídico que representaba el

<sup>6</sup> Luis Méndez y Berrueta y José Othón Quiroz Trejo, *Modernización estatal y respuesta obrera: historia de una derrota, México*, Libros de El Cotidiano, UAM-AZC, 1994.

corporativismo seguía vigente.<sup>7</sup> El acontecimiento apenas se veía como el inicio de un proceso. Han pasado cinco años desde 1995, y la CTM y el CT, desde 1988, han vuelto a realizar su acto de pleitesía al presidente en turno y, a excepción de la salida de la Fesebes del seno del CT, nada ha cambiado en la estructura y el funcionamiento de esas organizaciones.

La ausencia del corporativismo sindical en la plaza del Zócalo no significaba más que la sustitución de un acto político público por un acto controlado dentro de un espacio cerrado, que le permitiría seguir cultivando su relación corporativa con el gobierno, hasta que las aguas violentadas por la crisis amainaran y pudieran volver a salir a la calle sin el peligro de que sus bases se rebelaran. Todavía no sabemos cuál fue la razón de fondo que llevó al núcleo CT-CTM a dejar de marchar durante tres años. No faltaron las posturas optimistas en exceso que pensaban que algo iba a cambiar dentro del corporativismo sindical, pero después de tres años el CT y la CTM seguían igual: manejando el mismo lenguaje autoritario, subestimando a los que se les oponían, actuando de la misma manera en su relación con el PRI y el Estado, demostrando que uno de los sectores más duros y conservadores del corporativismo priista es, precisamente, el sindicalismo. Después murió Fidel Velázquez, y, de nueva cuenta, algunos optimistas auguraron vientos democratizadores al interior de la CTM, la columna más sólida del corporativismo mexicano, pero al llegar al poder Leonardo Rodríguez Alcaine todo quedó igual o tal vez peor.

El que el núcleo CT-CTM terminara con sus actos en locales cerrados se debió, posiblemente, a que en el acto de 1997 los abucheos y las burlas amenazaron con salirse control de los grandes burócratas. De nuevo conjeturamos por qué, ya que no hubo una explicación clara de por qué el binomio CT-CTM dejó de marchar en 1995, tampoco se supo, a ciencia cierta, por qué volvió a salir a la calle en 1998. Los grandes burócratas sindicales, al desbocarse sus agremiados en la celebración de 1997, tuvieron una confrontación y se acusaron mutuamente. Buscaron culpables y una de las acusaciones que le hicieron al dirigente vitalicio de la CROC, Alberto Juárez Blancas, nos

<sup>7</sup> *La Jornada*, martes 2 de mayo de 1995, p. 2.

muestra la esencia de este tipo de sindicalismo, su grado de corrupción y de cinismo. De esa central habían salido los gritos y las burlas a los discursos y a los dirigentes, y por esa razón le reclamaron la falta de control sobre su gente. Y es que, desafortunadamente, para eso sirven los sindicatos y los líderes de estas organizaciones corporativas agrupadas en torno al CT. Grandes burócratas que negocian sus parcelas de poder con empresarios o jefes del partido oficial, dirigentes pragmáticos que lo que ofrecen en ese intercambio es el control sobre "sus" trabajadores.

Hoy, pasados cinco años, al hacer un balance del núcleo CT-CTM, podemos decir que el único que se ha debilitado en esa relación es el CT. Entre otras cosas, en este quinquenio salieron de sus filas varios sindicatos que formaban parte de la Fesebes. Pero la CTM mantiene su fuerza y su autoritarismo. Retomando lo dicho por los investigadores Marco Antonio Leyva y Javier Rodríguez en un interesante artículo sobre el tema,<sup>8</sup> uno se pregunta con ellos, como tal vez se pregunten los dirigentes: ¿Para qué cambiar si se ha vuelto a fortalecer el vínculo corporativo entre la CTM y el Ejecutivo? Es cierto lo que plantean estos investigadores, el sindicalismo corporativo le es funcional a importantes sectores nacionales y multinacionales de los empresarios; le es funcional al partido oficial, a la elite gobernante y a su política económica. La CTM es uno de los sectores más autoritarios que apuntalan la relación corporativa sobre la que se sustenta el Estado de la Revolución Mexicana, ayer instituida, hoy olvidada.

## Los otros sindicatos

Es cierto que el primero de mayo es un ritual político que nos permite observar, entre otras cosas, el estado que guardan los diferentes sectores del sindicalismo y sus relaciones entre ellos, pero nuestra mirada debe ir más allá de lo visible, más allá de las presencias. El análisis de este ritual también puede servir para detectar ausencias. Dentro de los ausentes en las celebraciones del día del trabajo están, por un

<sup>8</sup> Marco Antonio Leyva P. y Javier Rodríguez L., "¿Fin del letargo sindical?", *El Cotidiano*, núm. 87, enero-febrero de 1988, p. 63.

lado, los sindicatos que rebasan la corrupción de los sindicatos corporativos tradicionales y que venden abiertamente contratos de protección y, por el otro, los sindicatos blancos. Se hace mucho énfasis en el sindicalismo de protección y poco en el sindicalismo blanco, cuya esfera de influencia crece. Uno de los principales beneficiarios de la orientación neoliberal de la política económica del régimen ha sido el Grupo Monterrey, acérrimo crítico del populismo del Estado de la Revolución Mexicana Institucionalizada. Han crecido sus empresas y su presencia más allá de la industria, Ahora están incursionando en los nuevos servicios como la telefonía y la educación superior –Institutos Tecnológicos de Monterrey– espacios que exigieron desde que se fundó su organización más cercana y fuerte bastión del neoliberalismo mexicano: el Comité Coordinador Empresarial. Como consecuencia de ello también han crecido, regional y nacionalmente, los sindicatos blancos del grupo. Los trabajadores de las nuevas empresas pasan engrosar las filas de ese sindicalismo<sup>9</sup> que forma parte de un corporativismo de corte empresarial, avalado por la iglesia conservadora y el partido de la derecha mexicana (PAN). Los trabajadores del Grupo Monterrey no marchan el primero de mayo porque su colaboracionismo e incluso los principios que siguen sus sindicatos condenan explícitamente la lucha de clases.<sup>10</sup>

## Proletariado, clase obrera y movimientos sociales

En la composición técnica de los sindicatos disidentes e independientes que han marchado en las últimas cinco celebraciones del 1º de mayo, es predominante la participación de los

<sup>9</sup> Forman parte de este tipo de sindicalismo: La Unión de trabajadores de la Cervecería Cuauhtémoc y Famosa, la Federación Nacional de Sindicatos Independientes (FNSI); la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores Autónomos, la Asociación Sindical Alfa y otros sindicatos de empresa.

<sup>10</sup> En su Declaración de principios, la FNSI dice que sus sindicatos deben rechazar, entre otras cosas, las: "Doctrinas y tácticas opresoras del marxismo-leninismo que es la afirmación de la lucha de clases por medios violentos [...]", Sergio A. Alonso de la Rosa y Alicia González Spángaro, *Ideología del Grupo Monterrey y sus directrices sindicales sobre la clase obrera regiomontana: los sindicatos blancos*, Ponencia presentada en el Primer Congreso Mundial sobre el Movimiento Obrero, AMCEMO, s/f, p. 13.

trabajadores de servicios. Esta situación remite a problemas importantes de tipo conceptual. Si hablamos de clase obrera habrá que reconocer que ya no estamos ante el concepto clásico marxista que consideraba como principal base de la clase obrera al proletariado industrial.<sup>11</sup> Estamos ante una versión ampliada del concepto que incorpora junto con los trabajadores industriales a nuevos contingentes de trabajadores asalariados que laboran en nuevos sectores de la economía. Los trabajadores de servicios son, hoy por hoy, el sector que hegemoniza las movilizaciones alternativas al corporativismo sindical tradicional.

La realidad rebasa los conceptos establecidos, esto es saludable. Pero no hay que olvidar la caracterización de las particularidades de los diferentes sectores que conforman la clase obrera. Esta clase obrera en el sentido amplio no es homogénea, tiene diferentes orígenes y composiciones técnicas y políticas; diferentes calificaciones al interior de sus procesos laborales; se enfrenta a diferentes formas de organización del trabajo; tiene diferencias regionales, etc. El concepto ampliado de clase obrera que agrupa a trabajadores asalariados de diferentes sectores de la economía debe de dar cuenta de esas diferencias y no caer en un concepto cerrado y formalmente homogéneo, cuando en la realidad prevalece lo heterogéneo.

Uno puede proponer a nivel hipotético que la poca presencia del proletariado en las marchas más combativas es momentánea, debido a que su rearticulación y reorganización no son algo que se pueda dar de la noche a la mañana. Pero es igualmente válido plantear la hipótesis contraria, o sea, que estamos frente a un fenómeno que posiblemente llegó para quedarse. En todo caso lo único verificable en la realidad del sindicalismo del fin de siglo mexicano es que los sectores más movilizados son los trabajadores del terciario que forman parte de los sindicatos nacionales –más de servicios que de industria– que se han sido agredidos por el Estado y sus políticas privatizadoras. La presencia de los trabajadores industriales, del proletariado, por el momento es minoritaria den-

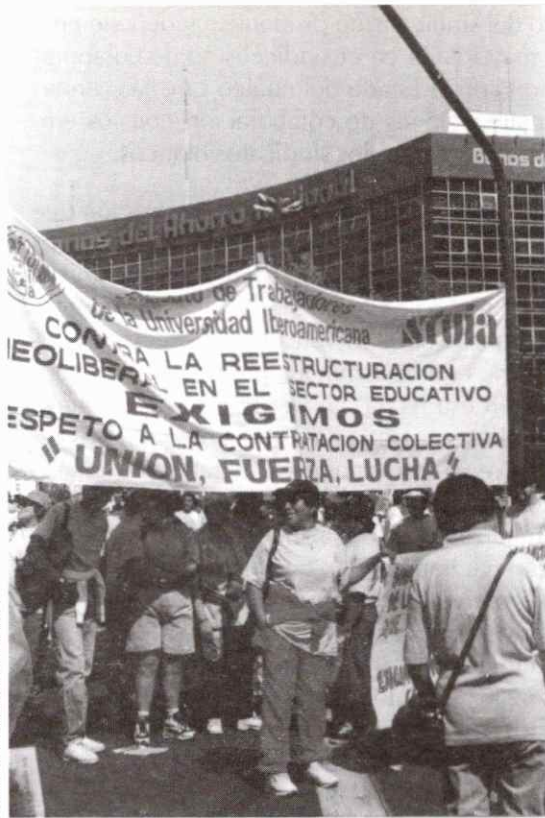
<sup>11</sup> Hay que reconocer que esta acepción ampliada de clase obrera ya viene siendo utilizada desde hace mucho tiempo, pero la confusión en el seno de los movimientos persiste. Se sigue llamando proletario o clase obrera a sectores del trabajo y del notrabajo que no lo son.

tro del sindicalismo disidente e independiente y mayoritaria en el sindicalismo de colaboración con el Estado del núcleo CT-CTM o en las organizaciones de colaboración con los empresarios, como los sindicatos blancos.

Otra confusión se da en la relación que se establece entre el movimiento obrero y otros movimientos sociales. Es interesante como el 1º de mayo de los independientes y disidentes aglutina a otros sectores sociales cuya identidad no está determinada por su relación laboral. En esa fecha, tal vez por un día, algunos sectores sociales se asumen como obreros inclusive si forman parte del notrabajo. Empresarios medianos y pequeños, desempleados, organizaciones de la sociedad civil, estudiantes, etc., han tomado una fecha, un rito, que le pertenecía exclusivamente a los trabajadores, para externar sus demandas y gritar su descontento. Subjetivamente, estos sectores se “proletarian” y conforman el germen de una sociedad menos corporativa, menos definida por las “categorías sociales” que no se relaciona entre sí. El rito se socializa y va más allá de sus fundadores. El único problema radica en la tentación centralizadora y homogeneizante, en el deseo de englobar en un solo concepto, en un solo movimiento: el obrero, a movimientos que tienen sus orígenes más allá de lo fabril, con demandas y formas de organización diferentes, aunque en ésta fecha asuman la marcha como una forma de lucha común.

Cuando acabó el ciclo de grandes luchas proletarias de los años sesenta y setenta, militantes y académicos buscaron explicaciones. Primero para las derrotas obreras, después para la pérdida de hegemonía del proletariado o del propio movimiento obrero en un sentido amplio. Para explicar la presencia de movimientos sociales como el estudiantil, el pacifista, el feminista, etc., algunos recurrieron a versiones que estiraban el concepto de obrero –ya de por sí ampliado– para dar cabida a movimientos que tenían poco que ver en términos estructurales y subjetivos con la clase obrera. Toni Negri acuñó el concepto de *obrero social* que da cuenta de todos aquellos sujetos sociales, surgidos de la crisis y la reestructuración capitalista, que se resistían ante ésta.<sup>12</sup> El obrero industrial, también en México, se había

<sup>12</sup> Toni Negri, *Del obrero-masa al obrero-social*, Barcelona, Anagrama, 1980, p. 22.



desarticulado y se buscaba alargar el ámbito de comprensión de ese concepto para incorporar a nuevas acciones y actores emergentes.

Con el *obrero social* pasa algo semejante a esa consigna que aparece en casi todas las marchas de protesta, que dice que se está formando *el movimiento obrero* con actores, demandas, formas de organización y de conciencia que corresponden a otros movimientos. En todo caso, la utilidad de la discusión sobre la existencia del obrero social radicó en que convocó a una reflexión sobre la relación entre el movimiento obrero y otros movimientos sociales, nuevos y viejos. En términos explicativos de una realidad económica, social, política y cultural emergente es mejor comenzar por contextualizarla dentro de los marcos de dos paradigmas políticos, uno ligado al Estado benefactor y otro al Estado neoliberal. La noción de paradigma político y el enfoque de los nuevos movimientos sociales la tomamos de Claus Offe. El paradigma político es un modelo omnicomprendivo que caracteriza la política, lo conforman varios elementos como los actores colectivos, sus demandas, sus valores y sus modos de actuar. El movimiento obrero no desaparece con el nuevo paradigma,

sólo se transforma y, en el caso de México, comparte importancia con nuevos actores, movimientos sociales, demandas, contenidos y temas explícitos o implícitos en sus acciones, nuevos valores y nuevos modos de actuar.<sup>13</sup>

## Escenarios de un futuro inmediato

En los próximos meses se consolidarán las grandes vertientes, presentes y ausentes en los primeros de mayo anteriores. Hay dos hechos que comienzan a configurarse a partir del análisis histórico comparativo que hemos realizado. El primero es que los núcleos de agregación se consolidan. Su politización, más que un producto directo de sus demandas y necesidades propias, parte o se encuentra con el proceso de "partidización" que vive la sociedad. Ya hay signos de una nueva relación con los partidos políticos más fuertes. Aunque con profundas diferencias internas, el núcleo del CT y la CTM mantiene su relación corporativa con el PRI. Con posturas diferenciadas a su interior, el sindicalismo del Foro y de la CIPM podrían incrementar su acercamiento con el PRD y los sindicatos blancos del Grupo Monterrey mantener sus encubiertas relaciones con el PAN o incluso hacerlas más explícitas.

Estamos en un año preelectoral, conforme pase el tiempo los núcleos obreros más importantes tenderán a manifestar sus simpatías y eso profundizará, esta posible "partidización" del sindicalismo. El 1º de mayo del año 2000 estará cerca de las elecciones presidenciales y todo parece indicar que el rito anual puede tomar sesgos partidarios y electorales. Este hecho nos da una medida de la importancia de los obstáculos que todavía tiene por delante el movimiento obrero que propugna por una relación no corporativa con los partidos, los otros movimientos sociales y el Estado. En esta larga transición pueden surgir enfrentamientos internos y nuevas alianzas dentro del sindicalismo que, en un futuro inmediato, huele a partidismo.

Finalmente, el rito sigue siendo importante. Se convierte en tiempo y espacio para

<sup>13</sup> Claus Offe, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema, 1988, p. 182.



## Características, diferencias y puntos en común de los Foristas y la Coordinadora\*

	<i>Características</i>	<i>Diferencias</i>	<i>Puntos comunes</i>
FORISTAS	<p>Rechaza la actual política económica del régimen.</p> <p>Su rechazo se manifiesta mediante propuestas programáticas.</p> <p>Su política se basa en cuestionamientos al modelo neoliberal.</p> <p>Plantea la defensa del salario y de la seguridad social.</p> <p>Proponen un nuevo pacto para modificar el modelo económico.</p> <p>Tienen como principio organizativo aceptar sólo a las representaciones de sindicatos legalmente constituidos.</p> <p>Se desligan de nexos con los partidos políticos y organizaciones populares; propugnan por el respecto a la independencia y autonomía sindicales.</p> <p>Al parecer son los más consolidados.</p>	<p>Vienen a ser lo más consolidados y sus propuestas de rechazo son más programáticas. Tienen mayor organización en cuanto a sus actividades de lucha y movilización.</p> <p>Plantean la defensa del salario y de la seguridad social.</p> <p>Aceptan sólo a sindicatos legalmente constituidos; se desligan de nexos con los partidos políticos y organizaciones populares. Propugnan por el respeto y autonomía sindicales.</p> <p>Su consolidación se manifiesta en la organización de una asamblea nacional de los trabajadores en la que se plantearon la necesidad de avanzar hacia una nueva Central Sindical y una depuración de aquellos organismos que permanecían en las filas del "organismo cúpula". Se organiza la fundación de la Unión Nacional de Trabajadores (agosto de 1997).</p>	<p>Rechazo a la actual política económica del régimen: neoliberalismo.</p> <p>Marchan como actitud de protesta y rebeldía al Zócalo; durante sus marchas demandan la defensa del salario, empleo y seguridad social.</p> <p>Su lucha es contra los efectos más nocivos del neoliberalismo, contra la política de privatización.</p>
COORDINADORA	<p>Cultura sindical de confrontación radical y sectaria que se pronuncia en contra del neoliberalismo en defensa de la soberanía nacional; demandan la cancelación de la deuda externa y del TLC. Carecen de una política concreta para el sindicalismo actual en los centros de trabajo.</p> <p>Rechazan abordar los problemas de productividad; le resta fuerza para incidir en las empresas.</p> <p>Sus protestas son de carácter ofensivo y agresivo, principalmente las del IMSS.</p> <p>Participan organizaciones populares, así como partidos políticos de izquierda.</p>	<p>Cultura sindical de confrontación radical y sectaria: izquierda radical. Sus propuestas de manifestación y de lucha, así como sus movilizaciones son menos organizadas, y demandan la cancelación de la deuda externa y del TLC. Carecen de una política concreta para el sindicalismo actual en los centros de trabajo.</p> <p>Rechazan abordar los problemas de productividad; le resta fuerza para incidir en las empresas.</p> <p>Sus protestas son de carácter agresivo y ofensivo; se resisten a adecuar sus tácticas a las nuevas condiciones impuestas al trabajo por el Estado y el capital.</p>	<p>Rechazo a la actual política económica del régimen: neoliberalismo.</p> <p>Marchan en actitud de protesta y rebeldía al Zócalo; durante sus marchas demandan la defensa del salario, empleo y seguridad social; su lucha es contra los efectos del neoliberalismo, contra la política de privatización.</p>

### Características, diferencias y puntos en común de los Foristas y la Coordinadora\*

	<i>Características</i>	<i>Diferencias</i>	<i>Puntos comunes</i>
COORDINADORA	<p>En principio rechazaban la palabrería, posteriormente se pronunciaron por la movilización y la lucha.</p> <p>Planteaban la organización y movilización independiente y democrática.</p> <p>Propuesta política tendiente hacia el socialismo, plantean una perspectiva de transformación social. Se desarrolla el poder popular para lograr esto.</p> <p>Parálisis interna; no tienen capacidad de ofrecer cobertura a las movilizaciones del magisterio.</p> <p>Mantienen una posición ante algunos acontecimientos, como las elecciones de jefe de gobierno del D.F. y los delgados del EZLN.</p>	<p>En principio rechazaron la palabrería y se pronunciaron por la movilización y la lucha.</p> <p>Proponen la necesidad de discutir y elaborar un programa alternativo que cristalice en un proyecto de nación y en una nueva convocatoria a un nuevo congreso constituyente.</p> <p>Propuesta política afin al socialismo, plantean una perspectiva de transformación social. Participan organizaciones populares, así como partidos políticos de izquierda.</p>	

\* Elaboró Juan Araujo González

Fuente: Artículos de Sergio Sánchez D. publicados en *El Cotidiano*, números 78, 84 y 90.

### Características principales de los "primeros de mayo" a partir de 1996 con sus respectivos actores principales

	<i>Primero de mayo</i>
Foristas (después de 1997: UNT)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En 1995, los Foristas no desfilaron, hicieron un mitin en el monumento a los niños héroes.</li> <li>- En 1996, las demandas más vistosas fueron las del SME y las de los pilotos aviadores; hubo ausencia del SNTE, el sindicato más grande del FORO. Los contingentes que más sobresalieron en ese año son los siguientes: el IMSS, Telefonistas y el SME. Los del SUTIN del CIPM participaron con los Foristas. La marcha duró dos horas y en su mayoría se conformó por asalariados de empresas de servicios.</li> </ul> <p>Las marchas se caracterizaron por ser ordenadas y combativas; hubo un limitado contenido popular de la marcha y el número de manifestantes fue de 100 a 150 mil.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En 1997, el desacuerdo quedó conjurado a través de un desplegado signado por ambas agrupaciones; dentro de los Foristas, los contingentes más vistosos fueron IMSS, Telefonistas y SME. Cabe mencionar que los Foristas fueron los más consolidados y desfilaron durante cinco horas compacta y organizadamente.</li> </ul> <p>Hubo un limitado grupo popular y el número de manifestantes fue de 100 mil ó 150 mil. Por el lado de la UNT se observó, al igual que el año anterior, que el Sindicato del Seguro Social (SNTSS) sigue siendo el más numeroso y conflictivo de todos los que lo conforman.</p>

**Características principales de los “primeros de mayo” a partir de 1996  
con sus respectivos actores principales**

*Primero de mayo*

Foristas  
(después de 1997: UNT)

– En 1998, el nuevo organismo conformado en su mayoría por el SNTSS, igual que el año anterior, vuelve a ser el más numeroso; los contingentes del SNTSS (cuenta con 350 mil afiliados) desfilaron durante tres horas, protestando por las políticas de privatización del IMSS, de los servicios de salud; rechazo abierto al neoliberalismo.

La SNTSS representa la parte más movilizada de la UNT.

Por segundo año consecutivo del SUTIN (en cuyo local nació la CIPM) que en otras épocas se había alineado al CIPM, hoy desfiló con la UNT.

Lo mismo ocurrió con el FAT “que el año anterior había dividido sus contingentes entre ambos agrupamientos”.

Coordinadora

– En el 1996, la manifestación por parte de la Coordinadora parecía un carnaval más contestario y menos programático, el número de manifestantes fue de entre 150 mil y 300 mil.

La CIPM llenó el Zócalo con unos 400 mil manifestantes.

Por parte de la Coordinadora se manifestaron colonos de Chalco, del MPI, grupos de telefonistas y del STUNAM, los del Barzón, FPFV, Partidos Políticos y mujeres de organizaciones populares; demandaban la defensa de la petroquímica nacionalizada; el número de manifestantes fue de 250 ó 300 mil

Contingentes que participaron en esta marcha sin ser miembros del CIPM: la FOSM (Federación de Organizaciones Sindicales de México), “contingente obrero más numeroso de todos los que desfilaron” con el CIPM, además marchó con sus propias demandas, éstas no concordaban con las de la Coordinadora.

Otros

– En 1997, la FSTSE:

Llevó a cabo una reunión con 86 dirigentes, en la cual se demandaba “cambiar y dinamizar el esquema de negociación ante patrones y gobiernos, en la búsqueda de favorecer a los empleados del país”; necesidad de una dirección colegiada; necesidad de reuniones semanales de los 39 dirigentes nacionales del CT.

La FSTSE acordó marchar para posteriormente dirigirse al acto oficial del Congreso del Trabajo con el presidente; la SNTSSA, al igual que la CROC y la CRT no lo hicieron finalmente.

La SCT cambia de actitud ante la amenaza de los riesgos de fractura con el CT. Fidel Velázquez mantiene su postura amenazadora; Fernández Juárez se inclina a favor de la división, él ya tiene otra organización.

– En 1998, se percibe de forma más clara la pluralidad de organizaciones con sus respectivas demandas e ideologías que no necesariamente eran del CIPM o que sus propuestas no concordaban con ésta, tal es el caso de la FOSM, de organismos civiles del Valle de México, o el “contingente del Movimiento de Unificación y Lucha Popular formado por campesinos del estado de Chiapas”.

Se vislumbra la débil organización de la Coordinadora en cuanto a que la cantidad de obreros que logran reunir es efímera; coincide la situación conflictiva de los sindicatos (Casa y SAGAR) con la ya tradicional marcha del primero de mayo.

## Características principales de los "primeros de mayo" a partir de 1996 con sus respectivos actores principales

### Primero de mayo

#### Observaciones

También hubo un sindicato que había estado en ambas agrupaciones, tanto en la CIPM como en la UNT, éste fue el de la Secretaría de Pesca: "Ante la conformación de la UNT alineó en el bloque SNTE-SME".

Los Foristas durante 1996, encabezados principalmente por el SNTE, SME, Telefonistas, el Sindicato del Seguro Social, entre otros, proponen un nuevo pacto con el Estado y captan segmentos tanto de sindicalismo oficial como del independiente, tal es el caso del STUNAM, Sutcolmex, el Sindicato del Colegio de Bachilleres, el FAT y Secretaría de Pesca, entre otros.

En cuanto al CIPM se refiere, fue encabezado principalmente por el Sindicato de la UAM, de la Secretaría de Pesca, las representaciones de las secciones 9 y 10 del SNTE, la ex Ruta 100, un conjunto de corrientes de trabajadores de sindicatos como el de Telefonistas, del Seguro Social y del mismo SNTE; organizaciones populares como el Movimiento Proletario Independiente; el Frente Amplio para la construcción del Movimiento de Liberación Nacional, entre otras organizaciones.

Es importante destacar que una parte de los efectivos de las siguientes organizaciones participó en las filas de los Foristas y del CIPM: STUNAM, el FAT, el Sindicato de la Secretaría de Pesca, así como el Consejo Nacional de Trabajadores.

En 1997, los Foristas llevan a cabo la Asamblea Nacional de los Trabajadores. Para ello se presentaron dos posiciones; por una parte se planteaba la necesidad de avanzar hacia una nueva central sindical; representaciones de algunos sindicatos como el de los telefonistas, Seguro Social, aeromozas, pilotos aviadores, universitarios y el FAT. Por otra parte, otro sector de los Foristas se opuso avanzar en esa perspectiva: el SNTE, el SME, el CNT, el Sindicato de la Secretaría de Pesca y otros. El CNT y el sindicato de la Secretaría de Pesca participaban con el CIPM; y el FAT y STUNAM que participaban con el CIPM marchaban con los telefonistas y otros hacia la conformación de la nueva central sindical.

– El primero de mayo de 1998 sale a las calles de la ciudad de México el congreso del Trabajo, "como no lo hacía desde que Fidel Velázquez canceló este evento en 1995".

La UNT y la CIP, igual que el año anterior volvieron a desfilar cada quien por su lado.

Los contingentes de ambas agrupaciones estaban integrados, aproximadamente por unos 200 mil trabajadores cada uno. En la comparación entre la CIPM y la UNT (antes Foristas) aparentemente la CIPM logró convocar a un número mayor de manifestantes este año que el año pasado; ello porque parte de los contingentes del CIPM se conformó por trabajadores en conflicto; la SAGAR y Casa, uno en plantón (en la SAGAR hubo despidos de trabajadores) y en Casa había huelga.

\* Elaboró Juan Araujo González.

Fuente: Artículos de Sergio Sánchez D. publicados en *El Cotidiano*, números 78, 84 y 90.

el grito y la expresión de sectores sociales que se identifican con una fecha simbólicamente proletaria. Hoy la celebración es de una clase obrera en el sentido amplio, de sectores no obreros, así como de una socie-

dad civil que se organiza a marchas forzadas. El rito sigue vigente. Los actores son diversos, está claro que el primero de mayo de unos años para acá ya no es exclusivamente obrero y qué bueno.

# Cinco meses de movilizaciones contra la privatización de la industria eléctrica: la lucha continúa

Ramón Pacheco Llenez\*  
Jorge Herrera Ireta

En México, el gobierno zedillista de ideología neoliberal ha emprendido una cruzada para abrir al capital privado, de manera integral, la industria eléctrica nacional, poniendo a la venta los activos de las empresas estatales, aun en contra de la opinión de la inmensa mayoría de los mexicanos (intelectuales, científicos, expertos en la materia, sindicalizados, empresarios, partidos políticos, sociedad civil, etc.). Mas esta posición del pueblo mexicano no es obra de la casualidad ni se ha producido por generación espontánea. Ha surgido de la combinación de diversos factores: una añeja tradición antiimperialista forjada por el pueblo al fragor de los ataques y acechanzas del exterior; las experiencias negativas en materia de privatizaciones que recientemente hemos padecido (Telmex, bancos, carreteras, etc.); lo absurdo y carente de sustento de los "argumentos" esgrimidos por los organismos oficiales; así como la firme y rápida capacidad de respuesta y de convocatoria de una organización con amplio prestigio popular e identificada con las mejores causas del interés nacional, como lo es el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME).

## Introducción

**E**l proceso de privatización de los servicios públicos (agua, gas, electricidad) es un fenómeno mundial, impuesto de manera avasalladora por los grandes consorcios multinacionales del ramo en acuerdo con los organismos financieros internacionales.

\* Ramón Pacheco es secretario del Exterior y Jorge Herrera es pro secretario de Sucursales, ambos del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME). El presente documento refleja la posición del SME en torno a la iniciativa presidencial para privatizar la industria eléctrica.

Ante esta circunstancia, la mayoría de los gobiernos de los países desarrollados han expresado su beneplácito y apoyo, modificando las legislaciones respectivas para abrir a la inversión privada—sea nacional o foránea— los sectores mencionados, los cuales anteriormente estaban reservados de manera exclusiva a la administración pública.

Para los países con economías hoy llamadas emergentes, que no son otra cosa que las naciones subdesarrolladas, sometidas a los designios de las grandes potencias, la actitud de los gobernantes ha resultado en una sumisión absoluta hacia los poderosos, que repre-

senta la pérdida de la soberanía, así como la afectación de los derechos de los trabajadores y de los intereses de la mayoría de los usuarios. América Latina es, por desgracia, la prueba más palpable de esta situación y sólo en algunos casos la firme oposición de los sectores sindicales involucrados, con el apoyo del pueblo y la sociedad en su conjunto, han logrado revertir y detener esta política entreguista y desnacionalizadora.

Particularmente en México, el gobierno zedillista de ideología neoliberal ha emprendido una cruzada para abrir al capital privado, de manera integral, la industria eléctrica nacional, poniendo a la venta los activos de las empresas estatales, aun en contra de la opinión de la inmensa mayoría de los mexicanos (intelectuales, científicos, expertos en la materia, sindicalizados, empresarios, partidos políticos, sociedad civil, etc.). Mas esta posición del pueblo mexicano no es obra de la casualidad ni se ha producido por generación espontánea. Ha surgido de la combinación de diversos factores: una añeja tradición antiimperialista forjada por el pueblo al fragor de los ataques y acechanzas del exterior; las experiencias negativas en materia de privatizaciones que recientemente hemos padecido (Telmex, bancos, carreteras, etc.); lo absurdo y carente de sustento de los "argumentos" esgrimidos por los organismos oficiales; así como la firme y rápida capacidad de respuesta y de convocatoria de una organización con amplio prestigio popular e identificada con las mejores causas del interés nacional como lo es el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME).

A continuación presentamos, de manera sucinta y cronológica, la estrategia, la respuesta popular y las alianzas de este sindicato que se vio orillado a desarrollar un movimiento que inició en febrero de 1999, pero que sus mejores y decisivas batallas están aún por verse.

Ante la evidencia de que la intención privatizadora gubernamental no proviene de las necesidades propias de los mexicanos, sino de las presiones ejercidas por el FMI y el Banco Mundial —y de que el gobierno utilizará todos sus recursos para tratar de imponer las reformas a los artículos 27 y 28 constitucionales— hacemos un fraternal llamado a las fuerzas que se

oponen sinceramente a que continúe el despojo a la nación de sus recursos estratégicos, para que, al unísono, con una misma aspiración y convicción de mexicanos libres y soberanos, proclamemos: ¡la patria no se vende!

## Febrero

El 2 de febrero, emulando a Antonio López de Santa Ana que en esta misma fecha, pero de 1848, firmara el tratado de Guadalupe, entregando más de la mitad del territorio a los gringos, Ernesto Zedillo anunció en un mensaje a la nación su intención de privatizar la industria eléctrica, cediendo la soberanía nacional en la materia a través de la iniciativa para modificar los artículos 27 y 28 constitucionales.

En un desplegado publicado el 3 de febrero en algunos diarios de circulación nacional, el SME, por medio de su Comité Central y Comisiones Autónomas manifestó su postura, alertando al pueblo de México sobre la privatización referida, llamando a construir el Frente Nacional de Resistencia contra la privatización de la industria eléctrica.

Mediante oficio circular interno el día 8, la dirección sindical del SME, da a conocer a la organización sindical un amplio análisis sobre la iniciativa zedillista, y señala que todo lo que se ha conquistado (empleos, prestaciones y la propia existencia del Luz y Fuerza del Centro y del SME) está en peligro, convocando a sus agremiados a "[...] la unidad y a la participación activa, colectiva e individual [...]".

El día 11 se lleva a cabo una multitudinaria asamblea general donde miles de electricistas abarrotan el salón de actos, los pasillos del edificio sindical y las calles aledañas, además de que se cuenta con la presencia solidaria de organizaciones hermanas. Los acuerdos más importantes fueron:

1. Rechazo a la reforma zedillista. Se acuerda exigir al presidente de la República que retire su iniciativa de ley.
2. Desarrollar una campaña de recolección de firmas entre el pueblo, de rechazo a la iniciativa referida.

3. Asistencia a las instalaciones de San Lázaro y creación de un cerco humano alrededor de ellas el lunes 15 de marzo.
4. Gran jornada nacional por la soberanía el 18 de marzo, con una marcha del Ángel de la Independencia al Zócalo y en los demás estados de la República.

Del 11 al 22, cumpliendo con los acuerdos de la asamblea general se lleva a cabo una gran movilización interna y externa: asistencia a noticieros de radio y televisión, entrevistas periodísticas, mítines, volantes, pintas, mantas, carteles, recolección de firmas; todo enfocado a ganar la simpatía de la opinión pública hacia el movimiento contra la privatización.

El día 23, sin descuidar ningún aspecto, en la esfera internacional, el SME se adhiere por acuerdo de la asamblea general a la Unión Internacional de Sindicatos de Trabajadores de la Energía, el Petróleo, el Metal, la Química e Industrias Afines (UIS TEPMQIA) perteneciente a la Federación Sindical Mundial; y el compañero Rosendo Flores es electo secretario general de dicha Unión.

El 26, en el auditorio Francisco Breña Álvarez del SME, tras el llamado electricista se constituye el Frente Nacional de Resistencia contra la Privatización de la Industria Eléctrica (FNRCPIE), como un movimiento plural social que agrupa a infinidad de organizaciones sindicales, sociales, políticas, internacionales; así como a investigadores, profesores y alumnos universitarios, del politécnico y periodistas.

## Marzo

El día internacional de la mujer, el 8, se celebra con un acto político que incluye una marcha del SME y de trabajadoras de las organizaciones afiliadas al Frente Nacional recién constituido hacia las oficinas del Senado de la República.

Del 8 al 13, la actividad sindical y popular se intensifica, así como la participación del Comité Central del SME, en los foros organizados por la Cámara de Senadores, en diversas partes del país.

El día 14, a cuarenta días de que el presidente Zedillo enviara la iniciativa de ley y en vísperas de que inicie el periodo ordinario de sesiones de la LVII Legislatura, se considera necesario hacer un pequeño alto en el camino y reflexionar sobre el desarrollo del movimiento. A través de órganos de difusión interna los trabajadores expresan análisis, tanto de las condiciones externas como internas. En primera instancia, por lo que concierne al exterior del sindicato, la enorme labor desplegada por la dirección sindical, la comisión de trabajo, y un destacado contingente de trabajadores y trabajadoras de base, ha posibilitado influir de manera sustancial en la opinión pública, generando una fuerte tendencia hacia la no privatización entre amplios sectores de las organizaciones sindicales, sociales y políticas del país. Sin embargo, al interior de la organización sindical, el análisis indica que una buena parte de los trabajadores sindicalizados no ha comprendido la magnitud del problema y permanece al margen de la actividad, expresando argumentos y opiniones muy peligrosas: unos dicen que no va a pasar nada y en consecuencia piensan que no hay por qué preocuparse, otros señalan que ya todo está arreglado y sólo se trata de una campaña para la reelección del secretario general, e inclusive hay quienes, no sabemos si afirman con buena o mala voluntad que nos va a ir mejor si nos privatizan.

A partir de estas reflexiones, la dirección sindical alerta a todos esos compañeros y compañeras sobre lo negativo de su proceder para convencerlos de que estamos en el momento más difícil en la historia del sindicato, que el problema es real y que solamente podrá ser superado mediante la fusión de una férrea unidad interna y externa.

Al abrirse el periodo ordinario de sesiones de la Cámara de Diputados, el día 15, miles de trabajadores y trabajadoras integrantes del FNRCPIE asistimos a las instalaciones de San Lázaro para hacer patente ante quienes deberán votar (¿o "botar"?), las propuestas zedillistas, la posición inquebrantable de rechazo a tales modificaciones, así como entregarles 2'300,000 firmas de mexicanos que comparten esta posición.

El 18 se realizan actos inconmensurables. Los mexicanos, en diferentes estados de

la República (Chiapas, Hidalgo, Michoacán, Tlaxcala, Estado de México, Veracruz), así como en el Distrito Federal, salimos en defensa de la soberanía nacional, amenazada por las políticas neoliberales.

¿Cuántos éramos en el zócalo capitalino? Todos, no faltó nadie: estudiantes, obreros, campesinos, indígenas, artistas, amas de casa, pueblo en general. Y ante esta convergencia multiforme pero combativa, unificada por el amor a nuestra patria, el compañero Rosendo Flores fue enfático: “[...] La patria no tiene precio y la Constitución no se vende [...]”.

## Abril

Del 19 de marzo al 5 de abril, todos los integrantes del Comité Central, sin excepción, continúan participando en foros y encuentros por el interior de la República para extender el movimiento, así como para dar a conocer el punto de vista del SME.

Entre estos eventos destaca el efectuado en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, donde se aprobó por resolución de los asambleístas el rechazo a la privatización de la industria eléctrica. Así también es importante señalar que en el Quinto Foro convocado por la Cámara de Senadores y celebrado en la ciudad de México, después de la magnífica exposición del SME, todos los asistentes, motivados por el grupo de electricistas presente, cantaron el *himno nacional* ante la molestia visible de los dirigentes de los organismos empresariales.

El 6, la Magna Asamblea celebrada en un abarrotado Toreo de Cuatro Caminos marca el inicio de una nueva etapa, en la que el compañero Rosendo Flores manifiesta categóricamente que en esta lucha “[...] Nadie retrocede ni se rinde, por lo que el SME no bajará los brazos [...]”, y da a conocer el Plan de Lucha que culminará con la conmemoración de los Mártires del Proletariado el Primero de Mayo.

En el plan de acción elaborado por el Frente de Resistencia, destaca el siguiente evento:

Día 8: plantón en el Senado de la República durante la comparecencia del secretario de Energía. Acción que se cumplió fielmente, demostrándose nuevamente el repudio a la Iniciativa de Ley del presidente Zedillo, con gritos, consignas y pancartas que se le mostraron a Luis Téllez a su ingreso y salida del local del Senado, y el cual se trató de desvirtuar por algunos medios de comunicación, con supuestas y totalmente inexistentes agresiones al secretario de Energía.

Día 9: nuevamente al interior del sindicato se plantea la necesidad de hacer un análisis de los acontecimientos recientes, señalando que la comparecencia del secretario de Energía ante la Cámara de Senadores ha demostrado que la postura del Ejecutivo con relación a la privatización de la industria eléctrica se mantiene invariable. Además, se menciona que la política de oídos sordos que ha caracterizado a este gobierno se reafirma. Para ellos no importa la posición de la inmensa mayoría de los mexicanos, que rechaza su actitud contraria a los intereses de la nación y prefieren continuar por el sendero que les indican sus compromisos con el gobierno norteamericano y los organismos financieros internacionales. En su esperado Proyecto de Reglamentación Secundaria a la iniciativa presidencial, se confirman y aun recrudecen las principales preocupaciones manifestadas por la sociedad civil: pérdida de la soberanía nacional, incremento en el precio de las tarifas, constitución de empresas especuladoras monopólicas, así como una grave afectación a los derechos de los trabajadores.

Finalmente, se destaca que así como la sumisión del gobierno crece y se hace más evidente, la respuesta del pueblo mexicano se extiende. Hoy por toda la República se escuchan voces de protesta e inclusive en el SUTERM, donde cotidianamente se amenaza y reprime a los trabajadores, un valeroso grupo se ha levantado para decir ¡Basta!

Del 12 al 22: constitución formal de los Frentes Estatales de Resistencia, para lo cual todos los integrantes del Comité Central del SME se han distribuido por el interior de la República.



23: participación combativa en la marcha convocada por los estudiantes universitarios en huelga y trabajadores del politécnico en paro, que salió del Casco de Santo Tomás rumbo al Zócalo, y concluyó con un mitin en el cual participó como orador Rosendo Flores.

## Mayo

El primero de mayo, con un acto unitario, sin precedentes en la historia del movimiento obrero contemporáneo, las más importantes expresiones del sindicalismo independiente, así como contingentes universitarios en huelga, se dieron cita en impresionantes marchas que partieron de diferentes puntos de la ciudad para confluír en un Zócalo capitalino que nuevamente se vio rebosante de mexicanos que no están dispuestos a ceder la soberanía nacional a los designios e intereses de las empresas multinacionales.

Centenares de miles desfilaron, protestaron y exigieron un cambio en la política económica de un gobierno entreguista que renuncia a su papel de defensor de la patria para entregarse a los mandatos de FMI y el Banco Mundial.

Concluidas las marchas, se desarrolló un combativo mitin en el que destacó la participación de Rosendo Flores, quien expresó una serie de conceptos muy importantes:

*El capitalismo salvaje se propone la sumisión plena y el control absoluto del trabajo. El capitalismo desea el control del trabajador, individual, para romper la solidaridad y la conciencia de clase [...]. Los errores económicos se olvidan y, entonces, ponen a la venta la industria eléctrica nacional, un recurso estratégico que es esencia de una perspectiva autónoma e independencia política [...]. La esperanza grata del futuro está en buenas manos. La juventud universitaria, aquí pre-*



FOTO: MELCHOR OLMOS

sente, frente a la imposición y la cerrazón, dice a coro ¡basta! La juventud mexicana, los universitarios no sólo aprenden, sino hoy, nos enseñan la fuerza solidaria para con el pueblo, pues quieren una universidad pública, nacional y gratuita [...]. Hoy los trabajadores, los estudiantes, los campesinos, los mexicanos todos, estamos alerta y alzamos juntos nuestra voz. En esta Plaza de la Constitución y ante el amanecer del nuevo siglo, el Sindicato Mexicano de Electricistas se levanta al alba y no viene solo, lo acompañan el mejor espíritu y la mejor esencia de nuestra patria [...].

El día 7, en el Auditorio de SME, y ante la presencia del Comité Central, se dieron cita cuatro importantes organizaciones de transportistas, que incluyen taxistas y microbuseros de la zona metropolitana, para hacer evidente su adhesión a la lucha que el pueblo mexicano viene desarrollando en contra de la privatización de la industria eléctrica.

Del 8 al 13: en el SME, se efectúan los preparativos para entrar a un periodo electoral que de acuerdo con sus estatutos, renovará la mitad de la dirección sindical, entre ellos el cargo de secretario general. Lo anterior no impide que los eventos y foros se sigan realizando, como el coloquio organizado por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, con el tema Alcances y Limitaciones de la Privatización.

El 14, en un acto de masas celebrado en el Monumento a la Revolución, la planilla Unidad y Democracia Sindical, encabezada por Rosendo Flores, da a conocer a los compañeros que contendrán en el próximo proceso electoral, y manifiesta que éstos, a partir del día siguiente, iniciarán una campaña que tendrá como objetivo central cohesionar las fuerzas propias con base en la discusión directa, en cada centro de labores, con todas las trabajadoras y los trabajadores sobre la problemática relacionada con la privatización de la industria eléctrica.

Del 15 al 21: la campaña política de la planilla Unidad y Democracia Sindical se realiza con todo éxito, cumpliendo sus expecta-

tivas. Es importante señalar que por primera vez en los casi 85 años de existencia del SME (un sindicato democrático que lleva a cabo procesos electorales anuales con votación directa y secreta) sólo se ha presentado una planilla contendiente, con lo que se da una prueba palpable del grado de unidad y madurez que los electricistas han desarrollado a través las movilizaciones en contra de la privatización, y refleja la firme convicción de luchar hasta las últimas consecuencias.

El día 22, para sorpresa de muchos, miles de trabajadores de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), afiliados al Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM) y agrupados en 40 secciones sindicales, marchan por las calles de la ciudad de México para protestar por la apertura eléctrica y exigir a su dirección nacional que encabece la movilización contra las reformas a los artículos 27 y 28 constitucionales, terminando con tres décadas de inmovilización y férreo control sindical. Participan electricistas del Valle de México, Tula, Guaymas, Guasave, San Cristóbal de las Casas, Comitán, Tuxtla Gutiérrez, Rosarito, Tuxpan, Jalapa, Pinotepa, Istmo de Tehuantepec, Guadalajara, Salamanca, Villahermosa, Campeche y muchas más, son del norte, sur, este y oeste del país.

## Junio

El día 2, en el Auditorio del SME, se efectúa un importante Foro de Análisis con el tema Impacto de la Privatización Eléctrica en la Ingeniería Mexicana. Los participantes, con una profundidad y sencillez asombrosa, sintetizan los argumentos técnicos, científicos, económicos y políticos que le han dado sustento y validez a nuestra lucha. Los ponentes fueron: el licenciado David Shields, analista del periódico *El Financiero*; ingeniero Gilberto Enríquez Harper de la unidad de Ingeniería Especializada de la CFE; licenciada Leticia Campos Aragón del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM; el físico Antonio Gershenson, director General de Alumbrado Público de la ciudad de México; el ingeniero Carlos

González Arriaga de la Corriente Renovadora del PRI y el ingeniero Jesús Zendejas, empleado de Luz y Fuerza del Centro y Profesor de la ESIME-IPN.

El día 6, en un hecho inédito para las organizaciones sindicales independientes de nuestro país, el compañero Rosendo Flores, en su calidad de secretario General de la UIS TEMQUIA, asiste a la LXXXVII Reunión de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en Ginebra, Suiza, para denunciar enfáticamente, los estragos que la política neoliberal está causando entre los trabajadores de todo el mundo y exige un cambio en el rumbo adoptado ya que sólo ha provocado desempleo, miseria y un empobrecimiento generalizado en las naciones subdesarrolladas.

El 10, por acuerdo del FNRCPIE, un contingente del SME acude a la marcha que los estudiantes universitarios en huelga efectúan para exigir solución a sus justas demandas y el

cese a la campaña de linchamiento orquestada en su contra por el gobierno, a través de los medios de comunicación.

Del 11 al 15: los integrantes del Comité Central del SME intensifican la campaña para la conformación de los frentes estatales, llegando a cubrir prácticamente toda la República.

Del 16 al 25, los agremiados al SME acuden a las urnas y en una espléndida respuesta a los llamados de la Dirección Sindical reeligen al compañero Rosendo Flores para el cargo de secretario General (1999-2001), con 35,504 sufragios.

El 24, con la aviesa intención de desalentar la participación de los trabajadores del SUTERM, el gobierno, a través del director de la CFE, firma un convenio relativo a la reforma y la reestructuración de la industria eléctrica y la estabilidad en el empleo, con el líder vitalicio del SUTERM, Leonardo Rodríguez Alcaine.

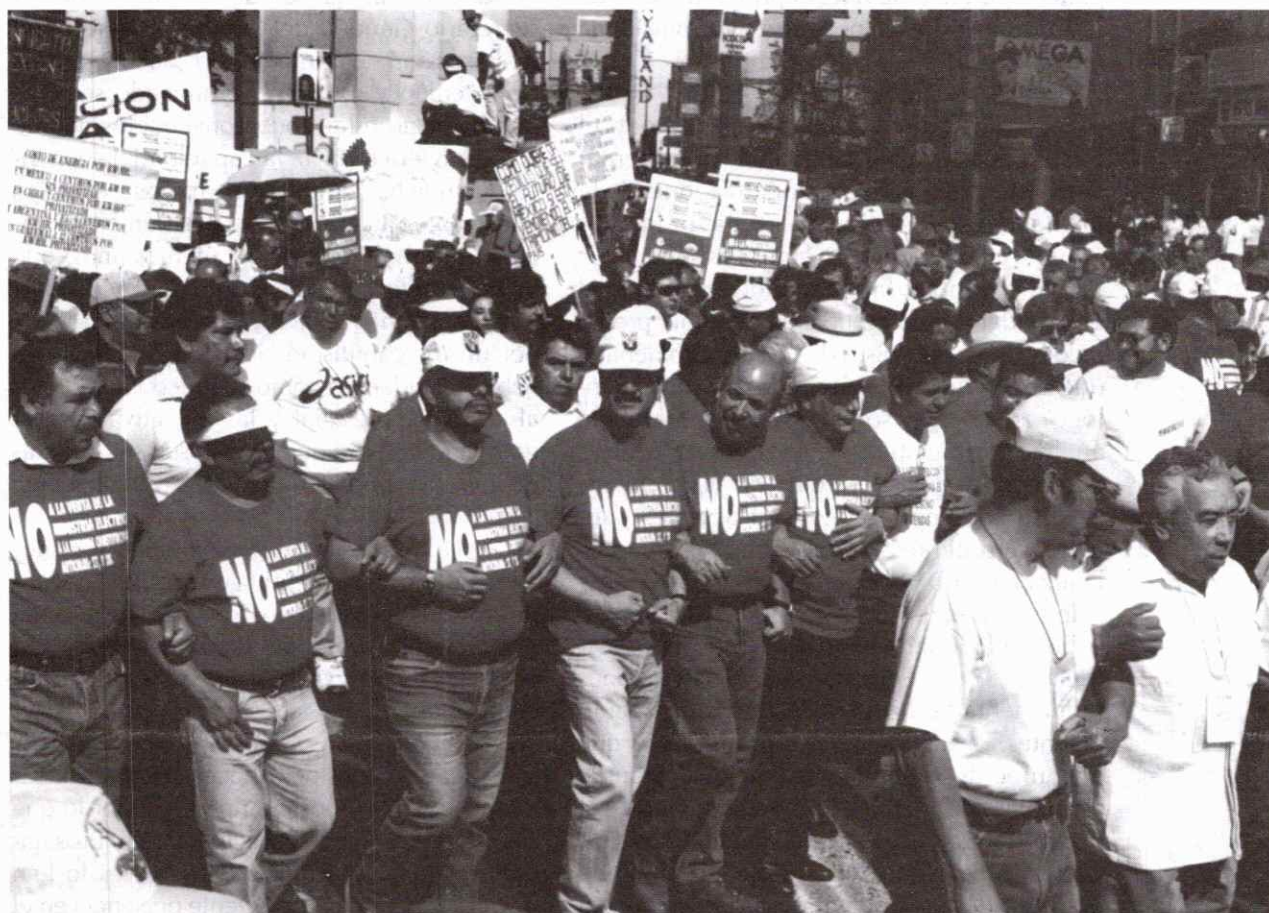


FOTO: MELCHOR OLMOS

26 y 27: acudiendo al llamado de los electricistas del SUTERM, la Dirección Sindical del SME, en su conjunto, asiste a la Convención del Sureste en Defensa de la Industria Eléctrica, contra las Privatizaciones y por la Soberanía Nacional; celebrada en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

En el marco de dicho evento, se establece el primer contacto formal y oficial entre los dirigentes de las dos organizaciones.

## Conclusiones

Cuando el 2 de febrero, el presidente Zedillo anunció su iniciativa de ley, el panorama para el sindicato y los trabajadores se presentaba sombrío; sin embargo, la capacidad de respuesta de la dirección sindical, encabezada por Rosendo Flores, abrió un auténtico debate nacional y evitó que la reforma constitucional de los artículos 27 y 28 fuese aprobada por el poder legislativo durante el primer periodo de sesiones, con un golpe sorpresivo, por la vía rápida (*fast track*).

Ante la respuesta del sindicato y el pueblo de México, que evidencia las verdaderas intenciones desnacionalizadoras de la iniciativa zedillista, se desarrolla un intenso debate en el que participan especialistas que desmontan la mercadotecnia que el equipo del secretario de Energía había preparado para dar la imagen de un supuesto debate, que se convirtió, en la realidad, en un monólogo, de las televisoras. El verdadero debate analizó la iniciativa de ley desde todas las perspectivas posibles: científicas, técnicas, de disponibilidad de recursos actuales y futuros. La soberanía nacional fue observada a la luz de las razones por las que el presidente Adolfo López Mateos (1958-1964) llevó a cabo la nacionalización de la industria eléctrica en 1960. Se recordó que las razones fundamentales de esa decisión histórica eran vigentes; exactamente lo contrario a lo que el equipo de Téllez planteaba en función de un análisis de apertura de mercados y no de la disponibilidad de recursos, que como el gas, combustible disponible de manera limitada en nuestro país, aumentaría la dependencia estratégica del suministro de otros países

para la producción de energía eléctrica en el nuestro.

La iniciativa zedillista y el equipo tecnocrático que éste había designado para el efecto de la privatización demostraron que sólo tenía argumentos superficiales que no consideraron la operación política; dicho equipo había menospreciado al SME e incluso a la base del SUTERM, la cual al rebasar a su dirección empezó a dar muestras del enérgico rechazo a la iniciativa. La tradicional operación política autoritaria y sin argumentos recurrió a infiltrarse en el movimiento electricista, pretendiendo que grupos de derecha dividieran, durante el periodo electoral interno del SME, a las bases sindicales. Y en un intento desesperado, ahora pretende infiltrarlo desde supuestas posiciones de "izquierda", que con un lenguaje aparentemente revolucionario, buscan descalificar la actividad de los órganos directivos del SME y montarse en un movimiento que genuinamente el pueblo de México, con el Comité Central del SME a la vanguardia, ha venido construyendo. El secretario General del SME ha señalado que "sólo se ganó un primer round", la lucha no se ha detenido y continúa aglutinando sectores que parecían estar poco convencidos de que el SME tuviera todavía la capacidad de convocatoria que ha demostrado. Propios y extraños observan un liderazgo poco común en el sindicalismo mexicano de los últimos años, que había venido decreciendo como interlocutor de primera línea en la sociedad, bombardeada por un mercantilismo sin límites. El régimen había considerado como su único interlocutor al sector empresarial y las iniciativas de ley eran filtradas para que preparasen sus carteras de inversión en la feria de las privatizaciones.

La respuesta del SME modifica el panorama político y se presenta en la actual coyuntura de los movimientos sociales y de clima preelectoral, como un punto de referencia obligado con respecto al proyecto de nación en disputa.

El SME considera necesario intensificar la difusión de su posición política, por lo que sus dirigentes siguen participando en foros nacionales e internacionales, los cuales lo han llevado a marcar una creciente presencia en el debate global de las privatizaciones.

# La aventura del euro en la Europa unitaria

Agustín Cue Mancera\*

*El propósito de este artículo es ayudar a dilucidar algunos aspectos contemporáneos de las medidas monetarias, adoptadas por los once países de la Unión Europea que han apostado a la aventura de la moneda única.<sup>1</sup> En particular, nos interesa considerar las ventajas y desventajas que el proceso de integración monetaria trae consigo. ¿Es irrefutable que, para los países que están dispuestos a sacrificar sus monedas nacionales, las ventajas sobrepasan abrumadoramente a las desventajas? Es pues, nuestra intención abordar, de la forma más sencilla posible, la respuesta a esta pregunta que consideramos relevante.*

**C**omenzaremos con la ubicación sucinta de la aventura europea, con algunos de los contratiempos que dieron la impresión, en su momento, de hacer naufragar el proyecto de moneda única, y con el planteamiento de algunas ideas básicas que nos permitan pensar sistemáticamente, y así poder dar respuesta a la pregunta central indicada arriba.

## Europa, continente de contrastes

Es posible que el lector piense que el contraste al que hacemos referencia es el de, por un lado,

un continente que fuera dos veces devastado por contiendas que se iniciaron ahí y que se extendieron a todo el orbe, mientras que, por otro lado, hoy cumple poco más de cuatro décadas de haber iniciado, con el Tratado de Roma de 1957, el proyecto de integración pacífica más ambicioso del siglo xx.<sup>2</sup> Sin embargo, no es ese valiosísimo contraste el que queremos resaltar, sino el de un continente que, para referirnos sólo a una faceta, en cuestiones monetarias marcha por caminos disímboles.

Once países de la parte occidental de Europa emprenden la fase económica culmi-

\* Maestro de Economía. Profesor-investigador del Departamento de Economía de la UAM-A. Integrante del Área de Estado y Política Económica.

<sup>1</sup> De los quince países que forman la Unión Europea, Gran Bretaña, Suecia y Dinamarca cumplieron los prerrequisitos de convergencia necesarios para optar por la moneda única, el euro. Sin embargo, han preferido permanecer al margen de dicha opción, manteniendo sus demás vínculos económicos con la Unión. Por su parte, Grecia no pudo cumplir los criterios de convergencia y, a pesar

de que su decisión es favorable al euro, queda por el momento excluido de su adopción.

<sup>2</sup> En sentido estricto, el Tratado de Roma, establecido el 25 de marzo de 1957, con todo y la gran importancia que su firma representó, se ve precedido por otras medidas de integración económicas relevantes, como el Tratado de la Comunidad Económica del Acero y del Carbón, firmado el 18 de abril de 1951, el cual constituye la primera fase propiamente dicha del experimento integrador europeo.

nante de su proyecto de integración: el inicio de la eliminación de sus monedas nacionales y su sustitución por el euro como moneda única; ya no más Bancos Centrales Nacionales, ahora el Banco Central Europeo gestionará la política monetaria y cambiaria de los integrantes de la Unión Monetaria, con la mayor autonomía política en sus funciones. Mientras esto ocurre y esos once países se lanzan a su nueva aventura de integración, otras regiones del viejo continente caminan por senderos contrapuestos. La última década del presente siglo presencia, en las partes central y oriental de Europa, nada menos que la desintegración de las Uniones Monetarias previamente existentes.

Checoslovaquia se divide de manera relativamente amigable y pacífica en dos repúblicas. A pesar de un acuerdo pactado en octubre de 1992 para continuar usando la misma moneda por un periodo indefinido posterior a su separación política, los eslovacos se deshacen apresuradamente de la moneda checa común, casi tan pronto como se formaliza la separación. Los Bancos Centrales checo y eslovaco realizan cuantiosas impresiones de billetes, anticipándose a la circulación de dos monedas diferentes. El rechazo a la idea de mantener una moneda común, sin importar los costos de hacerlo, es evidente y contundente. Una unión monetaria desaparece del mapa europeo.

Yugoslavia sigue un camino incomparablemente más tortuoso. Junto con fricciones que desencadenan guerra y "limpieza étnica", surgen diversas monedas donde antes había una sola. El tolar esloveno y el dinar croata aparecen para diferenciarse del dinar serbio. Por si fuera poco, nuevos dinares se planean para las regiones musulmanas de la ex Yugoslavia y también para la autoproclamada República Serbia de Bosnia-Herzegovina.

Por su parte, la ex Unión Soviética, país multiétnico y monumental que abarca partes de Europa y de Asia, genera una multiplicidad de monedas nuevas. La desaparición del coloso comunista desata fuerzas desintegradoras de consecuencias imprevistas, que cobran su cuota en la eliminación de otra unión monetaria. Mientras tanto, la Unión Europea, pese a los tropiezos de las crisis cambiarias de 1992-

1993, continúa en su proyecto de profundizar la integración y pone todo su empeño en avanzar hacia la moneda única. En un recuadro que acompaña a este artículo se presenta el calendario europeo, el camino andado y los pasos por seguir en el futuro próximo.

### *En la Europa comunitaria la vida no siempre ha sido fácil*

Sin duda, el nivel de vida de muchos habitantes del occidente europeo resulta envidiable desde la perspectiva no sólo de la miseria africana o de la acentuada pobreza existente en muchas partes de Asia, sino de la de millones de latinoamericanos. Basta abrir un libro de economía internacional, de ésos que presentan el mapa político del mundo y lo iluminan por regiones de acuerdo con el ingreso per cápita: la parte occidental de Europa se colorea con los matices de los ingresos per cápita más altos del mundo. Sin embargo, si dejamos que sean los propios europeos occidentales los que opinen de sus propios problemas y que dejen aflorar sus propias expectativas y frustraciones, las cosas pueden verse de manera algo diferente. Desde la crisis del petróleo de los primeros años setenta, hasta finales de los ochenta, el desempeño macroeconómico del occidente europeo, medido por la debilidad de la creación de empleos y del crecimiento, ha estado por debajo de otras regiones industrializadas. Hasta se tiene el dudoso honor de haberse acuñado en esa parte del mundo el término euroesclerosis. Dicho término hace alusión a las rigideces presentes en los mercados y en la legislación social, que terminan obstruyendo el que los factores productivos se dirijan hacia sus usos más rentables.

Ante una situación que la población considera inaceptable, los líderes políticos de la Comunidad Europea la enfrentan, en la segunda mitad de los años ochenta, con diversas propuestas estructuradas y dirigidas a la eliminación de regulaciones gubernamentales y restricciones comerciales, que atentaban contra la eficiencia del proceso económico. En pocas palabras, se reconoce que los avances innegables propiciados por la Unión Aduanera en que se había convertido la Comunidad Europea desde tiempo atrás eran insuficientes.

Los líderes políticos de la Europa comunitaria se deciden a adoptar medidas integradoras más radicales, contando con el apoyo de buena parte de sus respectivas poblaciones. Los éxitos iniciales entusiasman a muchos y, a fines de 1991, anuncian un calendario para la sustitución de las monedas nacionales por una moneda única. Se estipula el primero de enero de 1999 que, a más tardar, la propuesta comience a hacerse realidad. La ambición integradora parece no conocer límites.

### *Los tropiezos inesperados de la ambición integradora*

Sin embargo, alguna prudencia debía prevalecer en materias tan importantes como las que atañen a la política monetaria y a la política cambiaria. Dos fases previas al nacimiento de la moneda única debían de cumplirse. Antes que nada, los países comunitarios pertenecientes al Sistema Monetario Europeo debían ser miembros también del llamado Mecanismo de Tipo de Cambio. En este último, las monedas nacionales estarían vinculadas al poderoso marco alemán y adquirirían el compromiso de mantener cada quien en orden los asuntos de sus economías nacionales. Defenderían su paridad cambiaria de tal forma que ésta no rebasara nunca una pequeña banda de flotación frente al marco alemán: no más de 2.25% hacia ambos lados de la paridad central.

En esta tarea, cada país comunitario estaría asistido por la buena disposición y el poderío del hermano mayor alemán. Mientras tanto, habría tiempo para que las economías menos sólidas realizaran los ajustes económicos pertinentes con el fin de alcanzar un grado de convergencia significativa en renglones básicos: inflación, deuda externa, déficit presupuestal y tasas de interés, entre otros. En otras palabras, los países que habrían de compartir la aventura de la moneda única tendrían que ser lo más parecidos posible, al menos en una serie de indicadores básicos.

Pero, llega la inesperada caída del muro de Berlín y las dos Alemanias se reunifican. El costo económico de la reunificación resulta cuantioso, mucho mayor del que se esperaba o del que los políticos europeos hubieran de-

seado. El gasto desbordante de consumo e inversión y el déficit presupuestal del gobierno alemán, conducen al Bundesbank a oprimir el freno monetario en la economía alemana. Sin concesiones frente a la inflación, el Banco Central Alemán propicia tasas de interés significativamente más altas que las alcanzadas en los años previos. Los demás países comunitarios se enfrentan a una difícil disyuntiva: mantener sus paridades cambiarias frente al marco alemán elevando también sus tasas de interés y, con ello, desacelerar sus economías y acentuar los ya de por sí altos niveles de desempleo; o bien, romper sus compromisos cambiarios y recuperar algún margen de maniobra en sus políticas monetarias y de tasas de interés.

Los especuladores ayudaron a varios gobiernos comunitarios a resolver el dilema: las monedas más débiles fueron atacadas severamente, y resultó imposible cubrir el costo de las tendencias recesivas internas y de cumplir los compromisos cambiarios contraídos. El desmantelamiento paulatino de controles cambiarios facilitó, sin duda, la tarea de los especuladores de divisas. Varias monedas comunitarias abandonan el Sistema de Tipo de Cambio, y el proyecto parece destinado al fracaso. Muchos ciudadanos comunitarios se desaniman y, en diversos referendos, hacen notar su escepticismo o su franco rechazo a continuar la aventura de los tipos de cambio vinculados, en la fase previa a la aventura de la moneda única.

### *Después del naufragio, a reconstruir la nave con optimismo*

El Mecanismo de Tipo de Cambio comunitario recupera su aliento, y permite a quienes así lo necesitan, que sus monedas floten nuevamente en relación con el marco alemán, pero ahora disfrutando de la holgura de bandas cambiarias con no más de 15% hacia ambos lados de la paridad. La convicción de que no será la última vez que los ataques especulativos se presenten y amenacen con derrumbar partes esenciales del proyecto común crece entre los líderes políticos comunitarios, en particular de Francia y de Alemania. Entonces se revive con mayor fuerza que nunca la idea de que la mejor forma de evitar derrumbes de bandas y de

paridades cambiarias es que estas últimas desaparezcan. Es decir, la moneda única se presenta como la medida salvadora de la vinculación monetaria y cambiaria de la Comunidad Europea.

Todos los esfuerzos se dirigen entonces a convencer a la población comunitaria de que el proyecto es más viable, más necesario y más importante que nunca. Los euro-optimistas arremeten contra los euro-escépticos en infinidad de frentes. En todas partes se discute la conveniencia o no, de sacrificar más soberanía política y económica. Se aceptan cláusulas que le permiten no sacrificar su autonomía en cuestiones de defensa o de política exterior a los países reacios, como es el caso de Dinamarca, o incluso de no acompañar a la moneda única en sus inicios, como es el caso de Gran Bretaña, por ejemplo. En su entusiasmo por participar en lo de la moneda única, varios gobiernos aceleran su esfuerzo de convergencia económica y, cuando el esfuerzo no es suficiente, no dudan en practicar ingeniosos maquillajes de las cifras relevantes. Finalmente, hay que llegar a la meta y alguna ayuda cosmética será siempre bienvenida.

Al inicio de la moneda única, el primero de enero de 1999, llegan por fin once países. Como indicamos al principio de este artículo (en la nota 1 a pie de página), Grecia se queda con las ganas de inaugurar el proceso en esta fase, pues no puede cumplir las metas de convergencia estipuladas. Por su parte, Gran Bretaña, Dinamarca y Suecia las cumplen, pero prefieren la cautela y ejercen su derecho a permanecer al margen por un tiempo, mientras deciden qué hacer. En esta fase de transición, el euro será una moneda contable y de referencia, convirtiéndose en una realidad concreta en forma de billetes y monedas hasta el primero de enero de 2002. Por su parte, las monedas y billetes en unidades monetarias nacionales no tendrán ya curso legal el primero de julio de 2002.

### *La unión monetaria europea no convence (plenamente) a todos*

Si nos preguntáramos si a algún estado que forma parte de nuestra Federación, le conveniría poseer su propia moneda y, con ella, ejercer

su propia política monetaria y cambiaria, lo más seguro es que contestáramos que no. Sostendríamos que ese estado, por ejemplo Guerrero, se encuentra mejor económicamente compartiendo el peso, nuestra moneda común, que teniendo autonomía en materias monetarias y cambiarias. Si bien es cierto que, al ocurrir en Guerrero algún problema particular, como alguna catástrofe natural, ese estado no podría devaluar su moneda para dirigir demanda externa hacia su producción interna, y tampoco podría contraer o expandir su oferta monetaria para servir a sus fines particulares, se considera mejor que utilice el peso como moneda común.

Al fin y al cabo, en caso de catástrofe natural o de otra índole, los desempleados de Guerrero pueden emigrar a cualquier otra parte de la República Mexicana, pudiendo dicho estado, en consecuencia, "exportar" su desempleo. No se lo impedirán ni barreras legales ni lingüísticas, ni tampoco de índole cultural. Por si fuera poco, el estado de Guerrero, al ser parte de la Federación mexicana, recibiría el apoyo económico de los demás estados mediante el gasto federal de reconstrucción que todos los contribuyentes financiamos. Podría parecer un tanto ociosa la reflexión anterior: las ventajas son abrumadoramente mayores para Guerrero al compartir la moneda común, que las desventajas de hacerlo. Si lo anterior parece tan obvio, se debe a que los estados de la Federación mexicana formamos indiscutiblemente un área monetaria óptima.

Así, como no queriendo, nos hemos acercado al meollo del problema europeo: ¿constituyen los países de la Unión Europea un área monetaria óptima, en la cual las ventajas de una moneda única superen con creces a cualquier posible desventaja? ¿En el caso de los estados de la República Mexicana calificábamos, después de un minuto de reflexión, como obvia la respuesta afirmativa a la pregunta? ¿Pero, es tan obvia en el caso de la Europa unitaria?

### *Contemos lo bueno: las ventajas de la moneda única*

La opinión pública es generalmente proclive a realizar afirmaciones tajantes, en las que se puede afirmar que un proyecto está plagado



exclusivamente de calamidades, o bien que son tantas las virtudes del mismo que no es posible explicarnos nuestra tardanza en acceder a él. No es difícil encontrar ejemplos que ilustren con nitidez los desatinos de no encontrar (o no querer buscar) más que un sólo lado en la reflexión sobre importantes problemas económicos.

Por ejemplo, cuando se discutía la pertinencia o no de formar un área de libre comercio de América del Norte, un tal Ross Perot afirmaba que sólo traería males para su país. Según sus fantasías, se escucharía el estruendo de una gran aspiradora succionando los empleos de Estados Unidos y ubicándolos en México. Sólo veía el problema desde una perspectiva y, además, falsa. Otro ejemplo posible, de mayor actualidad todavía, es el que se refiere a los puntos de vista respecto de la conveniencia o no de dolarizar la economía mexicana. Por un lado, la mayoría de sus defensores no son capaces más que de encontrar virtudes sin límites a su propuesta, mientras que muchos de sus detractores señalan en exclusiva sus inconvenientes.

En el caso de la moneda única de la Unión Europea, intentaremos presentar de la manera más sencilla posible, los motivos que tienen los europeos unitarios para darle la bienvenida al euro, así como los motivos, también legítimos, para recelar de la conveniencia del mismo.

Los beneficios más importantes del euro, que derivarán los europeos unitarios, se concentran principalmente en el ámbito microeconómico; al contar con una moneda única se ahorrarán los costos involucrados en cambiar una moneda nacional por otra. Piense el lector en un sencillo experimento que denominaremos "viaje redondo": tome las cotizaciones vigentes entre las distintas monedas unitarias; escríbalas vinculando el marco con la lira, luego la lira con la peseta, la peseta con el franco, etc., hasta llegar nuevamente al marco. En este "viaje redondo" habríamos comenzado, digamos, con cien marcos, y terminaremos inevitablemente con menos de esa cifra. ¿La razón? En cada cambio de moneda hemos cubierto un pago por el servicio. En cambio, con una moneda única los europeos unitarios se ahorrarán esos costos.

Además, con el euro como moneda común, los europeos unitarios que no deseen correr riesgos cambiarios al realizar transacciones comerciales o financieras entre ellos, no necesitarán pagar esos instrumentos que se denominan coberturas cambiarias. Con una moneda común, al interior de la Unión Europea simplemente desaparece el riesgo cambiario. Un cálculo económico indicaba un posible ahorro de medio punto porcentual del PIB unitario (unos 40 mil millones de dólares al año), como el ahorro derivado por este concepto.

Sin embargo, los mayores beneficios se obtendrán del impulso al mercado único, a pesar de que no se homogeneizarán totalmente los sistemas impositivos y regulatorios nacionales. Con una moneda única será posible realizar comparaciones transparentes de precios y salarios en toda la Unión Europea, dando lugar al arbitraje de bienes, lo que mejorará la eficiencia económica. Por ejemplo, sería posible adquirir automóviles baratos en Italia y venderlos en Francia, donde son caros, sin temor de algún movimiento cambiario adverso. El aumento de la competencia resultante provendría de la mayor facilidad que tendrían las empresas para vender, y para los consumidores comprar, en un área más amplia. En lo que respecta a los mercados de capitales se espera que mejoren su liquidez, con lo cual se reducirían los costos del financiamiento empresarial y los recursos financieros se asignarían con mayor eficiencia.

Si detuviéramos en este punto nuestro análisis, no habríamos encontrado más que ventajas al proceso de integración monetaria de la Unión Europea. Si así lo hiciéramos, habríamos tomado en cuenta sólo la mitad de la argumentación relevante.

### *Contemos también lo malo: las desventajas de la moneda única*

Las desventajas de adoptar el euro como moneda común se circunscriben, a diferencia de sus ventajas, al ámbito macroeconómico. Los países unitarios sacrifican su gestión nacional de la política monetaria y, con ello, el derecho de establecer la tasa de interés que consideren conveniente para sus condiciones económi-

cas. Asimismo, sacrifican la posibilidad de realizar movimientos cambiarios que consideren apropiados. Esta pérdida de flexibilidad puede involucrar costos significativos, si las economías unitarias no se comportan como una sola y si, además, no son capaces de ajustarse con facilidad de otras formas. Debe de quedar claro que, si todas las economías unitarias pasaran por una recesión o por un auge no habría problemas significativos al adoptar las medidas prudentes de política económica. En el caso de una recesión común a toda la Unión, el Banco Central Europeo podría expandir la oferta monetaria y reducir la tasa de interés para suavizar el fenómeno recesivo; en el caso de un auge común a toda la Unión, la respuesta del Banco Central sería la opuesta. Sin embargo, podría ocurrir que las diversas economías nacionales de la Unión Europea se encontraran en fases divergentes del ciclo económico. Por ejemplo, una recesión en América Latina podría golpear a las exportaciones portuguesas más que a las austriacas; o bien, podría elevarse la productividad austriaca más que la portuguesa. ¿Qué formas tendrían para ajustarse las economías de ambos países al primer problema apuntado anteriormente, en ausencia de políticas monetaria y cambiaria nacionales?

La primera sería que pudieran emigrar con facilidad trabajadores y capitales de Portugal a Austria; recuerde el lector cuando hablábamos de los trabajadores del estado de Guerrero que pueden emigrar con facilidad a otros estados de la República mexicana; veremos pronto que en el caso de Europa no es tan fácil. De esta manera, Portugal “exportaría” desempleados y Austria los absorbería. Sin duda, de estar presente con fuerza este mecanismo migratorio, se tendría una importante válvula de escape a los problemas económicos de Portugal.

La segunda forma de enfrentar la situación económica, involucraría la flexibilidad de los precios y los salarios. Si como resultado de la recesión portuguesa disminuyeran salarios y precios en Portugal y, como resultado del auge en Austria, aumentarían en dicho país, entonces se tendría otra vía de escape a los problemas económicos que planteamos. Los menores precios portugueses le darían mayor competitividad a esa economía, y lo contrario ocurriría con Austria. Portugal aliviaría su rece-

sión, al mismo tiempo que Austria moderaría su auge.

Existe todavía una tercera posibilidad para enfrentar la problemática económica que analizamos. Ésta sería la de que la Unión Europea contara con mecanismos de transferencia expeditos y considerables para amortiguar la situación de quienes sufrieran una recesión no compartida por los demás países unitarios. Si pensamos en recursos públicos, se requerirían transferencias fiscales al interior de la Unión Monetaria, que se dieran con prontitud y en monto suficiente de parte de los países unitarios en auge hacia los que pasaran por una situación recesiva. Por otra parte, si pensamos en transferencias privadas se requeriría, por ejemplo, que los ciudadanos portugueses poseyeran activos extranjeros en monto suficiente como para recibir ingresos por dicho concepto y así amortiguar los efectos de la recesión interna.

Nos permitiremos abordar a continuación los mecanismos anteriores, a los que podríamos llamar también “válvulas de escape”, en el orden inverso al que los presentamos.

### *Una apreciación de los méritos de la moneda única*

Respecto a la posibilidad de que un país unitario recibiera transferencias públicas o privadas, como mecanismo de suavización de una coyuntura recesiva que solitariamente sufriera, tendremos que hacer las siguientes consideraciones. Si nos referimos a transferencias públicas, se presenta el problema de que el Consejo Europeo no dispone de los recursos necesarios para transferirlos con prontitud a los países en problemas. El llamado federalismo fiscal se encuentra severamente limitado, en particular si lo comparamos con el que se practica en Estados Unidos.

En el ejemplo que presentamos en renglones anteriores, la economía portuguesa en recesión no se vería aliviada con recursos fiscales suficientes, provenientes del resto de los países unitarios. Además, no parece viable en el mediano plazo el incremento significativo de dichos recursos. Visto el problema anterior

desde una perspectiva de índole política, considere el lector el siguiente caso: es España quien se encuentra en un auge y Alemania en una recesión, ¿Se imagina alguien al actual gobierno español dando su anuencia para incrementar los recursos fiscales destinados a apoyar a los ciudadanos alemanes, con lo que se limitaría el crecimiento español y se estimularía el alemán?

Por si fuera poco, los gobiernos unitarios se han colocado una camisa de fuerza fiscal al aceptar el denominado "pacto de estabilidad y crecimiento", el cual limita severamente la posibilidad de mantener déficit presupuestales. Esto impide utilizar el instrumento fiscal como mecanismo de reactivación económica.

Por otra parte, en lo que se refiere a las transferencias privadas, resulta que los ciudadanos europeos mantienen montos modestos de activos extranjeros, por lo que los ingresos provenientes de ellos no representarían una compensación significativa frente a una coyuntura recesiva interna. Un cálculo sitúa al ingreso por inversión extranjera directa neta en un modestísimo 0.2% del PIB en Francia y en Alemania. Sin embargo, esto podría modificarse con el tiempo, conforme se desarrollen los mercados de capitales en Europa.

Ahora toca el turno a la flexibilidad de los salarios y de los precios como mecanismo amortiguador en el caso de una recesión. La experiencia de las modernas economías capitalistas no nos deja mucho margen de optimismo en este aspecto. Las rigideces salariales y de precios son amplias y persistentes, de tal forma que el ajuste que se basara en estas variables podría ser prolongado y doloroso, con los consiguientes problemas políticos y sociales.

De esta manera, sólo nos queda analizar, como mecanismo viable de ajuste, la movilidad de los factores productivos, capital y trabajo, al interior de la Europa Unida. En forma sorprendente encontramos que los ciudadanos europeos no son propensos a cambiar fácilmente de residencia, como lo son, por ejemplo, los ciudadanos norteamericanos. Datos de la OCDE para 1986 indicaban que mientras en Estados Unidos el 3% de su población había cambiado de región de residencia y que el 2.6% lo había hecho en Japón, las cifras eran

de 1.1% en Gran Bretaña, 1.3% en Francia, 1.1% en Alemania, y 0.6% en Italia. Sin duda las barreras lingüísticas, culturales (incluyendo las idiosincrasias propias de cada nacionalidad), entre otros factores, dan cuenta de la poca proclividad relativa de los europeos para cambiar de residencia regional. Esto representa un problema como lo podrá apreciar el lector: la "exportación" de desempleados por parte de un país unitario que tuviera recesión, en medio de la bonanza del resto de países de la Unión, no es tan fácil como al interior de la República mexicana, o de Estados Unidos, frente a un problema similar en que se viera afectada recesivamente sólo una región de dichas uniones monetarias.

Podría objetarse que si bien es cierto que la movilidad laboral no es significativamente alta en la Unión Europea, en cambio el capital sí posee un alto grado de movilidad en dicha región. Reconocemos que el capital es considerablemente más "móvil" que el trabajo, pero esto puede ser un argumento en contra y no a favor de la moneda única. ¿Cómo es posible que afirmemos que la situación empeoraría para los portugueses si el capital tuviera, como es el caso, una capacidad más amplia para atravesar fronteras? Volvamos al caso en que la situación económica recesiva se concentra en Portugal, y no en el resto de la Unión Europea. Si el capital posee un alto grado de movilidad podrá desplazarse con facilidad fuera de Portugal, y con ello escapar de los efectos de la recesión, mientras que una alta proporción de trabajadores portugueses no lo podrá hacer y tendrá que permanecer en Portugal en peores circunstancias, al disponer el país, precisamente, de menos capital.

### *Una visión de conjunto del problema de la moneda única*

A lo largo de este artículo, hemos aportado elementos que fundamentan la existencia de ventajas microeconómicas innegables en cuanto a la adopción de una moneda única en la Europa unitaria. Al mismo tiempo, hemos enfatizado los costos macroeconómicos derivados de que cada país unitario deje de contar con una política monetaria y cambiaria propias. Al plantear las cosas de esta forma, hemos

abordado la pregunta relevante de si los países de la Unión Europea constituyen o no una área monetaria óptima, es decir, una situación en que las ventajas de adoptar una moneda única superen contundentemente sus desventajas.

Desafortunadamente el problema anterior, como muchos en la vida real, no se presta a que después de un estudio cuidadoso se le asigne un valor numérico a las ventajas y a las desventajas, pudiendo resolverlo sin ambigüedades. Sin embargo, consideramos que hemos aportado elementos de juicio que nos permiten manifestar un grado de duda razonable acerca de las posiciones euro-optimistas que todo lo ven color de rosa, sin mayores matices. En particular, hemos expuesto nuestra preocupación ante la posible ocurrencia de eventos recesivos no comunes a toda la Unión Europea y los instrumentos limitados de la política eco-

nómica de que se dispondría para hacerles frente. Reconocemos que el planteamiento que hemos realizado no cubre, ni mucho menos, todos los aspectos que valdría la pena considerar, pero estamos convencidos de que hemos expuesto aquellos que consideramos más relevantes para el problema que nos ocupa.

Por último, reconocemos también que es posible que, en alguna medida, pudiera mejorar la movilidad del trabajo en la región unitaria, como resultado del uso de la moneda única y de la mayor integración económica que se alcance. Sin embargo, nuestro propósito ha sido proporcionar al lector un conjunto de reflexiones, analíticas y sistemáticas, que lo ayuden a pensar en una dimensión del problema multifacético de la actual aventura europea. Si esto ocurre así, el artículo habrá cumplido su cometido principal.

**Figura 1**

<i>Indicadores Básicos Internacionales 1997 (1998*)</i>	<i>Euro-11</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>Gran Bretaña</i>	<i>Japón</i>
Población, mm.	290.0	268.0	59.0	126.2
PIB, m de mm \$, p.p.a.	5942.0	8080.0	1185.0	3002.0
PIB, per cápita \$, p.p.a.	20188.0	30147.0	20090.0	23791.0
PIB, crecimiento %	2.6 (2.7)	3.8 (2.4)	3.5 (2.3)	0.9 (-0.5)
Desempleo % de la P. E. A.	11.6 (10.6)	4.9 (5.6)	5.5 (4.6)	3.4 (3.7)
Inflación %	1.8 (1.4)	2.4 (2.5)	2.8 (2.7)	1.7 (0.5)

\* Predicción.

Fuentes: EIU, eurostat.

### Calendario europeo

Junio 1989	Reporte Delors sobre la Unión Monetaria y Económica.
Julio 1990	Fase uno, abolición de controles al capital.
Diciembre 1991	Negociación del Tratado de Maastricht.
Enero 1994	Fase dos, creación del Instituto Monetario Europeo.
Diciembre 1995	Elección de "euro" como denominación de la moneda única.
Mayo 1998	Elección de los miembros de la Unión y de las tasas de conversión bilaterales. Establecimiento del Banco Central Europeo.
Diciembre 1998	Determinación de las tasas de conversión de las monedas de la Unión.
Enero 1999	Fase tres, lanzamiento del euro.
Enero 2002	Introducción de billetes y monedas del euro.
Julio 2002	Retiro de billetes y monedas nacionales.

# L a integración económica con México y su impacto en la política interna y externa de Estados Unidos. Análisis del ámbito migratorio

Remedios Gómez Arnau\*

En este artículo nos interesa discernir el impacto de la integración económica en las dos primeras áreas de estudio sugeridas: la soberanía y las relaciones intergubernamentales. Para ello, se utilizará el tema de la política migratoria estadounidense actual, ya que se considera que puede aportar elementos de análisis interesantes para visualizar las consecuencias a nivel tanto de las relaciones de Estados Unidos con México, como en el ámbito de la vinculación entre el gobierno federal y algunos gobiernos estatales de aquel país. Las posiciones y negociaciones políticas que llevaron a la aprobación de las reformas a la legislación migratoria estadounidense de 1996, así como las decisiones judiciales en torno de legislaciones estatales como la 187, aprobada en California, son casos concretos que pueden arrojar luz sobre el impacto de los cambios económicos actuales en el sistema federal estadounidense.

## Introducción

Los fenómenos de la globalización y de integración económica regional actualmente en vigor han generado preocupación sobre su posible impacto en distintas instituciones políticas, económicas, sociales y culturales a nivel mundial, regional, nacional e incluso local. Esto ha llevado a la generación de diversos análisis, sobre una diversidad de temas, muchos de ellos incipientes o en una fase aún preliminar.

Uno de estos temas es el impacto de la globalización en los sistemas federales. Al res-

pecto, por ejemplo, Keith Boeckelman ha sugerido cinco posibles áreas de estudio: la primera es el impacto de la globalización en la soberanía de unidades nacionales y subnacionales; la segunda es un tema relacionado: el de las relaciones intergubernamentales dentro de las actuales federaciones; la tercera es el orden de gobierno que debería tener la responsabilidad de elaborar la política económica en un sistema federal; la cuarta es si los sistemas federales les permiten a las naciones adaptarse más suavemente a la economía global; y la quinta, es sobre la relación existente entre globalismo, federalismo y democracia.<sup>1</sup>

\* Investigadora y secretaria Académica del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM.

<sup>1</sup> Véase Keith Boeckelman, "Federal Systems in the Global Economy: Research Issues", *Publius: The Journal of Federalism*, invierno de 1996, pp. 1-10.

En este artículo nos interesa discernir el impacto de la integración económica en las dos primeras áreas de estudio sugeridas: la soberanía y las relaciones intergubernamentales. Para ello se utilizará el tema de la política migratoria estadounidense actual, ya que se considera que puede aportar elementos de análisis interesantes para visualizar las consecuencias a nivel tanto de las relaciones de Estados Unidos con México, como en el ámbito de la vinculación entre el gobierno federal y algunos gobiernos estatales de aquel país. Las posiciones y negociaciones políticas que llevaron a la aprobación de las reformas a la legislación migratoria estadounidense de 1996, así como las decisiones judiciales en torno de legislaciones estatales como la 187, aprobada en California, son casos concretos que pueden arrojar luz sobre el impacto de los cambios económicos actuales en el sistema federal estadounidense.

Es evidente que la migración de trabajadores mexicanos es uno de los elementos que ha impulsado una mayor integración económica entre México y Estados Unidos, aun cuando ésta no haya quedado formalizada a través de ningún convenio de regulación, ni en el Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLC). Esto ha llevado a que la cuestión migratoria adquiera una mayor relevancia en la agenda bilateral de México y Estados Unidos. Asimismo, la mayor visibilidad de la migración de trabajadores indocumentados procedentes de América Latina, principalmente de México, ha hecho que dicho tema tenga un papel más importante en la agenda de política interna de los estadounidenses. Lo anterior le ha generado mayores presiones y un más difícil campo de movimiento al gobierno federal. Hasta ahora, lo ha podido enfrentar a través de hábiles maniobras políticas, con consecuencias en la actual y futura correlación de fuerzas entre los partidos Demócrata y Republicano, y principalmente, por medio de la capacidad soberana que tanto el derecho internacional como el derecho interno le conceden al gobierno federal para regular la entrada y estancia de los extranjeros en su territorio.

Sin embargo, el hecho es que a diferencia de lo que ocurría años antes, el gobierno federal no tiene actualmente un monopolio

incontestable para el ejercicio de su poder en el tema de la migración extranjera. Por el contrario, los gobiernos estatales han desafiado tal monopolio a través de sus acusaciones sobre negligencia federal en el control de las fronteras, de sus reclamos para que se les retribuyan los gastos efectuados en la atención médica y la educación de inmigrantes, principalmente indocumentados, y de sus intentos por legislar localmente sobre los derechos de los extranjeros en sus estados.

De igual manera, a nivel internacional, el gobierno de México le ha insistido al gobierno de Estados Unidos sobre la conveniencia de adoptar un enfoque bilateral y no solamente unilateral en el tratamiento de la migración de mexicanos a ese país. Aunque esto ya había ocurrido antes, en los últimos años, la mayor institucionalización de las relaciones, aunada a un marco general más cordial de las mismas y la participación de nuevos actores en ellas –favorecido todo esto por la existencia del TLC–, han influido para que Estados Unidos acepte algunas iniciativas presentadas por México, que hasta hace algunos años no hubiera sido factible pensar que se aceptarían.

De acuerdo con Boeckelman,<sup>2</sup> los análisis existentes sobre el impacto de la economía global en los sistemas federales arrojan resultados diferentes y en ocasiones contradictorios. Algunos análisis sobre el manejo de la política exterior de Estados Unidos consideran que la mayor importancia de las cuestiones internacionales incrementa naturalmente el poder federal en este aspecto. Sin embargo, la visión contraria estima que el cambio de énfasis en la política exterior hacia una mayor relevancia de los temas económicos sobre los de seguridad nacional debilita la racionalidad de contar con un gobierno fuerte y centralizado y pone en riesgo el dominio federal sobre la política exterior. Esto se ilustra con las acciones que han emprendido los gobiernos estatales de Estados Unidos en áreas tales como la inmigración, además de otras como la promoción comercial y el medio ambiente. Por otro lado, sin embargo, se estima que el dominio federal sobre el estatal no sólo permanece, sino que desde la perspectiva local tiene un mayor impacto, porque ahora, a través de acuerdos in-

<sup>2</sup> *Ibid.*

ternacionales que firma el gobierno federal, se pueden contrarrestar políticas estatales específicas que tales acuerdos no permiten, o bien, a través de la atribución de las cortes federales y no las estatales para interpretar las discrepancias que surjan, se promueve el predominio federal en detrimento del estatal.

Otros análisis tienen que ver con el efecto de la conformación de regiones transfronterizas en las soberanías nacional y subnacional. Mientras que en el ámbito económico tales regiones están frecuentemente más integradas internamente de lo que están con sus respectivos Estados-nación, no existe certeza de que tales vínculos generen lazos emocionales permanentes entre los ciudadanos que habitan tal región. De igual manera, se ha tratado de analizar el impacto de la competencia económica creciente sobre la soberanía en áreas diferentes de la política exterior. Al respecto, ha surgido la pregunta de si tal competencia puede hacer inviable pensar en ciertas opciones de política interna ante los compromisos que de antemano marcan los acuerdos internacionales firmados por el gobierno federal.

En lo que se refiere al tema de las relaciones intergubernamentales, según Boeckelman, se trata de determinar si la globalización y/o regionalización están generando relaciones de naturaleza cooperativa o competitiva. Por un lado, el nuevo orden económico mundial implica una creciente competencia por los insumos internacionales entre unidades subnacionales y, en algunos casos, entre diferentes órdenes de gobierno. Esto ha llevado, por ejemplo, al desarrollo de relaciones de cooperación, como las asociaciones de gobernadores, buscando influir así las políticas económicas federales. El desafío aquí para los analistas es discernir qué circunstancias promueven la cooperación y cuáles la competencia. En algunos casos, la economía global puede promover simultáneamente competencia entre jurisdicciones y cooperación a través de unidades de gobierno. También se requiere analizar los resultados de la competencia y la cooperación, ya que a priori no puede establecerse que alguna de ellas sea intrínsecamente deseable o indeseable. La cooperación puede conducir a una política efectiva y a proporcionar mejores servicios, o puede engendrar una excesiva

complejidad y altos costos al tratar de orientar las relaciones. A su vez, la competencia puede generar resultados positivos, como por ejemplo trabajadores mejor capacitados, o consecuencias negativas, como guerras comerciales destructivas. Por otro lado, determinar el nivel global de competencia o cooperación en los sistemas federales no es siempre una tarea fácil, pues la competencia intergubernamental puede tener lugar directamente entre unidades subnacionales, o dentro de instituciones nacionales como las legislaturas o las cortes judiciales. Además, dentro de las unidades de gobierno, la dinámica de la economía global tiende a favorecer a unos actores políticos sobre otros. A nivel federal, se destaca, por ejemplo, el creciente poder de los funcionarios encargados de las cuestiones económicas y comerciales. Dentro de cada uno de los estados federados, un mayor involucramiento de los gobernadores para promover exportaciones o la inversión extranjera directa fortalece también su papel frente al de los legisladores estatales.

De esta manera, y según Boeckelman sugiere, la mayor interrelación económica a nivel mundial genera una serie de interrogantes sobre distintos aspectos que tienen que ver con los sistemas federales, que requieren ser despejadas. A continuación, y a partir del caso de la política migratoria estadounidense, se tratará de contestar algunas de estas preguntas.

## La federación y la inmigración

Para poder entender el vínculo entre integración económica y federalismo se requiere primero tener claro el significado que se le atribuye a ambos conceptos. Para los propósitos de este trabajo, se entiende por integración económica el proceso de creciente interrelación formal e informal entre las economías de México y Estados Unidos, que se expresa, en este caso, en la continuación y el fortalecimiento del proceso de migración de trabajadores mexicanos indocumentados al vecino país del norte, obedeciendo principalmente a la complementariedad entre la oferta y la demanda de determinados segmentos de los mercados laborales de poca calificación de ambos países.

Por otra parte, se entiende como federalismo, en este caso de Estados Unidos, al sistema político por el cual los estados integrantes de la nación estadounidense prescindieron de parte de su soberanía en beneficio de una autoridad superior, el gobierno federal, con el fin de que éste maneje algunos aspectos de interés general, tales como la política exterior y la política de inmigración de extranjeros. Esta autoridad superior que se le confiere al gobierno federal se identifica como soberanía, en sus dos acepciones: la que denota la supremacía dentro de la estructura interna de la organización federal del Estado, y la que implica, en el ámbito internacional, la independencia del Estado frente a los demás de la comunidad internacional, principalmente refiriéndose a la autoridad de manejo que se le reconoce sobre su territorio y sus ciudadanos.

Con base en tales definiciones, este trabajo buscará determinar si los impactos que actualmente genera el fenómeno de la migración laboral mexicana a Estados Unidos están incidiendo tanto en la soberanía interna como

externa de la federación estadounidense. Aunque anteriormente pudo haber situaciones que tuvieran repercusiones en dicho federalismo, este trabajo se concentrará en analizar los casos recientes de la Ley 187 aprobada en California en 1994 y la Ley para la Responsabilidad del Inmigrante y la Reforma de la Inmigración Ilegal de 1996 (IIRIRA por sus siglas en inglés).

### Reformas legales y la supremacía del poder federal

Desde mediados de la década de los setenta, se ha ido extendiendo en Estados Unidos la preocupación por las consecuencias de la inmigración, primero básicamente por aquella de carácter indocumentado o no autorizado, y más recientemente, también por la de tipo documentado o autorizado. Lo anterior se ha visto impulsado por diversos motivos, principalmente por las estadísticas sobre la aprehensión de extranjeros indocumentados presentadas por



FOTO: ROBERTO CORDOVA/COLEF



el Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos (SIN) y que empezaron a dispararse desde la década de los setenta; por el creciente número de análisis de académicos estadounidenses sobre los efectos de la inmigración en la economía y la composición racial y cultural de la sociedad estadounidense, donde desde mediados de la década de los ochenta se ha criticado la inmigración de mano de obra de poca calificación proveniente principalmente de América Latina; por las estadísticas sobre los costos fiscales, en particular educativos y de salud de inmigrantes indocumentados, que han manejado algunos estados, de manera destacada California; y por los temores generales de un aumento del desempleo y de la reducción de los salarios que pudiera generar la inmigración ante los cambios económicos y políticos que ha traído consigo la era de la posguerra fría y la propia integración con México.

A su vez, tales preocupaciones se han expresado en las diversas reformas a la legislación migratoria estadounidense, aprobadas en 1986, 1990 y 1996; en las demandas presentadas por algunos gobiernos estatales al gobierno federal desde 1994 para que les reembolsen o para que contribuyan en el financiamiento de gastos efectuados en favor de extranjeros; en diversas decisiones judiciales emitidas por cortes estadounidenses que han revisado y limitado algunos derechos concedidos previamente a los extranjeros; y en el uso del tema migratorio en las campañas políticas de candidatos a puestos de elección popular.

La Ley 187 que se aprobó mediante votación mayoritaria de los electores estatales en octubre de 1994 en California, constituye un momento de suma importancia para entender la problemática actual en las relaciones entre el gobierno federal de Estados Unidos y los gobiernos estatales. Como se sabe, dicha Ley busca negar que se otorguen servicios estatales educativos y de salud a todos los inmigrantes indocumentados que los soliciten en el estado de California. Si bien, una juez federal prohibió la aplicación de dicha ley, ello no ha impedido que la tensión en las relaciones intergubernamentales en el vecino país del norte continúe. Por el contrario, como consecuencia, algunos californianos buscan desafiar la autoridad de las cortes federales para decidir

sobre una legislación aprobada a nivel estatal, mientras siguen las discusiones sobre las responsabilidades del gobierno federal por los costos en que deben incurrir los gobiernos estatales ante la presencia de extranjeros.

Si se toma en cuenta que el 65% de los inmigrantes indocumentados totales y el 50% de los inmigrantes mexicanos se concentran en California, se tienen los motivos en que se basaron los promotores de la Ley 187 al impulsarla; para lo cual encontraron el apoyo decidido del gobernador Pete Wilson durante su campaña de reelección al gobierno estatal, así como el de la mayoría de electores, quienes por un margen de 59% contra 41% lograron su aprobación.<sup>3</sup> Sin embargo, en noviembre de 1994, la juez federal Mariana Pfaelzer prohibió la aplicación de dicha ley basándose en la capacidad federal para evitar la entrada en vigor de una ley estatal, así como en el argumento de que la mencionada ley entraba en conflicto con la legislación federal en un ámbito de supremacía federal.

Aunque la Constitución de Estados Unidos no autoriza expresamente al poder federal a controlar la inmigración o a detener a los extranjeros, el artículo I de dicha Constitución da al Congreso poder para: "regular el Comercio con Naciones extranjeras, y entre los diferentes Estados", "para establecer una Reglamentación sobre Naturalización uniforme", "para declarar la Guerra", y para "elaborar las Leyes que sean necesarias y propias" para ejecutar tales poderes. Además, el poder inherente del gobierno federal para conducir los asuntos exteriores se encuentra sólidamente establecido.<sup>4</sup> De hecho, a pesar de la ausencia de un poder expresamente delegado, la Suprema Corte de Estados Unidos ha sostenido tradicionalmente que el Congreso y el Poder Ejecutivo federales gozan de una autoridad absoluta e irrevocable en relación con el ingreso de extranjeros al territorio estadounidense. Y la mayoría de las cortes han ubicado la fuente de este "poder plenario" en el soberano poder inherente de autodeterminación de la nación.

<sup>3</sup> Véase "Proposition 187", *Interpreter Releases* 72, 30 de junio de 1995, p. 868.

<sup>4</sup> Donald Kerwin, "Detention of Newcomers: Constitutional Standards and New Legislation. Part One", *Immigration Briefings* 96, noviembre de 1996, p. 2.

En relación con las facultades de los estados de la federación para elaborar leyes sobre los derechos de los extranjeros, en el caso *Graham vs. Richardson*, la Suprema Corte de Estados Unidos ya había invalidado un estatuto estatal que condicionaba la elegibilidad para obtener beneficios de bienestar social a la posesión de la ciudadanía estadounidense.<sup>5</sup> Más tarde la prohibición de la aplicación de la Ley 187 vino a reafirmar la preeminencia del ámbito federal sobre el estatal en la definición de los derechos concernientes a extranjeros.

En relación con la demanda que el estado de California interpuso en contra del gobierno federal (*State of California vs. United States*) solicitando, con base en diversos fundamentos constitucionales y estatuarios, el reembolso federal por los costos estatales sufragados en relación con extranjeros indocumentados, la Corte Federal de Apelaciones del Noveno Circuito, estableció en enero de 1997, que la demanda suscitaba "cuestiones políticas" que se encontraban fuera de la jurisdicción de la corte. Dicha Corte también denegó demandas similares presentadas por el estado de Arizona. Otros estados que han presentado demandas en contra del gobierno federal por estos motivos han sido los de Texas, Florida, Nueva York y Nueva Jersey.<sup>6</sup>

A pesar de la preeminencia federal en el ámbito judicial, tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo de los Estados Unidos se han visto presionados a tomar en cuenta la preocupación de los estados de la federación y de sus habitantes respecto de los costos de la inmigración, en la elaboración y aprobación de leyes concernientes tanto a cuestiones migratorias como a aquellas que tienen algún impacto en la interacción de los estados de la federación con los extranjeros inmigrantes.

De esta manera, la Ley de Inmigración de 1996 (IIRIRA) contiene revisiones importantes a las regulaciones sobre la elegibilidad de los extranjeros a los beneficios públicos y permite a los estados de la federación prohibir o limitar la elegibilidad de tales extranjeros para

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>6</sup> "Ninth Circuit Rejects State Claims for Reimbursement of Alien Costs", *Interpreter Releases*, vol. 74, núm. 8, 3 de marzo de 1997, pp. 328-329.

el acceso a programas de asistencia financiados con fondos de dichos estados.<sup>7</sup> Sin embargo, y para mantener la supremacía de las regulaciones federales, se establece que los estados no pueden ser más restrictivos en el otorgamiento de dichos beneficios que lo que son los programas federales comparables. Otros puntos que incluye la ley de 1996, y que buscan satisfacer los reclamos expresados por varios gobiernos estatales, son:

- El de ampliar las bases de inadmisibilidad de extranjeros que tengan probabilidad de convertirse en "carga pública";
- el de proporcionar un reembolso completo a los hospitales públicos y a ciertos hospitales no lucrativos por la atención médica de emergencia prestada a extranjeros indocumentados, así como por los servicios ambulatorios de emergencia proporcionados a personas heridas al cruzar ilegalmente la frontera para ingresar a Estados Unidos;
- el de establecer que un extranjero que se encuentre de manera ilegal en ese país no es elegible, sobre la base de su residencia en un determinado estado de la federación, para ningún tipo de educación postsecundaria, a menos que ese estado particular proporcione tal beneficio a los ciudadanos estadounidenses que no sean residentes en dicho estado;
- el de respetar las reformas aprobadas en 1996 y contenidas en la Ley de Bienestar. Dicha ley prohíbe a casi todos los no ciudadanos<sup>8</sup> recibir dos programas federales relevantes: Estampillas de Alimentos, que es el principal programa de

<sup>7</sup> Véase Juan P. Osuna, "The 1996 Immigration Act: Affidavits of Support and Public Benefits", *Interpreter Releases*, vol. 74, núm. 8, 3 de marzo de 1997, pp. 317-325.

<sup>8</sup> Tres grupos de extranjeros pueden todavía tener acceso a los programas federales: los refugiados y asilados, pero sólo por los primeros cinco años después de su entrada; los extranjeros residentes legales que sean miembros en servicio activo o veteranos de las fuerzas armadas, sus conyuges e hijos dependientes no casados; y los extranjeros residentes permanentes que hayan trabajado por lo menos cuarenta cuatrimestres válidos para obtención de seguridad social o que les puedan ser acreditados dichos cuatrimestres bajo nuevos procedimientos.

asistencia alimentaria para los pobres y el Ingreso de Seguridad Suplementario (SSI por sus siglas en inglés), que es el programa de asistencia en efectivo para personas de bajos ingresos que sean cie-



FOTO: ESERA

gas, discapacitadas o ancianas. También permite que si los estados lo deciden, pueden prohibir a los residentes extranjeros legales participar en los programas federales administrados a nivel estatal, el de servicios Medicaid que no sean de emergencia, y el de Asistencia Temporal para Familias Necesitadas que reemplazó al programa previo de Ayuda a Familias con Hijos Dependientes. La Ley de Inmigración de 1996 sólo modificó la Ley de Bienestar, mediante las estipulaciones contenidas en la Sección 501 de la legislación migratoria, al incluir como extranjeros "calificados" para recibir los beneficios de bienestar social a las esposas e hijos extranjeros maltrados por sus cónyuges y padres. Sin embargo, el pro-

curador General debe determinar que existe una "conexión sustancial" entre el maltrato o crueldad y la necesidad de beneficios sociales a ser proporcionados. El extranjero también debe tener una solicitud en trámite para obtener la condición de inmigrante como cónyuge o hijo de un ciudadano estadounidense o debe encontrarse en suspensión de deportación y ajuste de condición migratoria.

No obstante lo anterior, debe mencionarse que la propuesta de reformas a la Ley de Inmigración que se aprobó en 1996 contenía la llamada "Enmienda Gallegly", por haber sido propuesta por el Representante Republicano del estado de California, Elton Gallegly. Dicha enmienda pretendía permitir a los estados negar la prestación de los beneficios de educación pública a los extranjeros indocumentados, pero el presidente Clinton prometió vetar la Ley de Inmigración de 1996 si contenía dicha enmienda, por lo que para lograr tanto el apoyo del presidente a la misma como el de la mayoría del Senado, la Cámara de Representantes debió omitir su inclusión final. Con esto prevaleció la visión federal de no negar tales beneficios a los extranjeros, aunque se trate de indocumentados, argumentando que su negación causaría más daños que beneficios a la sociedad estadounidense. Una de las posibilidades que algunos senadores contemplaban al respecto era la de que los indocumentados que quedaran excluidos de la educación pública ocuparían su tiempo en unirse a pandillas juveniles y cometer delitos.<sup>9</sup>

Además de tomar en cuenta las preocupaciones de los ciudadanos estadounidenses y de sus gobiernos estatales en las legislaciones aplicables a extranjeros, tanto el Congreso como el Ejecutivo federales están analizando otras posibilidades para satisfacer la demanda de la opinión pública por una política migratoria estadounidense más efectiva, principalmente a través de una reestructuración del Servicio de Inmigración y Naturalización, de-

<sup>9</sup> Véase "Immigration Legislation Moving Again, Conference, Floor Action Imminent", *Interpreter Releases*, vol. 73, núm. 35, 16 de septiembre de 1996, pp. 1209-1203.

pendencia del Departamento de Justicia de Estados Unidos, y que es la encargada directamente de aplicar la legislación migratoria de ese país.

Al respecto, existen actualmente cuatro propuestas relevantes: la presentada por la extinta Comisión para la Reforma de la Inmigración, creada por el Congreso estadounidense para hacer recomendaciones sobre política migratoria, y que planteó la necesidad de dismantelar al SIN y reubicar sus funciones entre el Departamento de Justicia, por lo que se refiere a la aplicación de la ley para la aprehensión y expulsión de extranjeros indocumentados; el Departamento del Trabajo, por lo que se refiere a la inmigración de trabajadores legales; y el Departamento de Estado, por lo que toca a la autorización de entrada a inmigrantes legales y otros procedimientos de legalización y naturalización de extranjeros.<sup>10</sup> Frente a dicha propuesta, el SIN presentó su propia versión de reestructuración de funciones, no mediante el dismantelamiento de la dependencia, sino de la división de sus funciones relativas, por un lado, al otorgamiento de servicios, y por el otro, de persecución de delitos migratorios.<sup>11</sup> La Carnegie Endowment for International Peace (CEIP) presentó una tercera propuesta que recomienda, más bien, reorganizar la función migratoria a través de la creación de una sola agencia independiente y a nivel del gabinete federal. Dicha agencia tendría que establecer una clara separación entre las funciones de vigilancia y servicio, cada una con su propia cadena de mando y funciones, pero reportando ambas a un mismo administrador de alto nivel, que también tendría la responsabilidad de formular la política migratoria para el Poder Ejecutivo. La premisa fundamental de las recomendaciones presentadas por la CEIP es que:

*la política migratoria estadounidense puede manejarse mejor en un contexto de leyes basadas en una visión política realista, una*

<sup>10</sup> Véase U.S. Commission on Immigration Reform, *Becoming an American: Immigration and Immigrant Policy. A Report to Congress, Executive Summary*, septiembre de 1997.

<sup>11</sup> "Meissner Announces INS Restructuring, Splitting Enforcement and Service Roles", *Interpreter Releases*, vol. 75, núm. 13, 6 de abril de 1998, pp. 466-467.

*apreciación de la relación de la inmigración con otras prioridades políticas internas, y un alto grado de claridad acerca de los objetivos internacionales y obligaciones de los Estados Unidos.*<sup>12</sup>

Una cuarta propuesta es la presentada por Gene McNary, ex Comisionado del SIN de 1989 a 1993, que recomienda convertir al SIN en una agencia independiente, eliminando la competencia de los Departamentos de Estado, Trabajo y Justicia de las labores relativas a inmigrantes.<sup>13</sup>

### **La migración de mexicanos y las relaciones diplomáticas con México**

Si en el ámbito nacional, las percepciones sobre impactos negativos de los migrantes indocumentados, mayoritariamente de origen mexicano, han llevado al gobierno federal a aprobar una legislación migratoria cada vez más restrictiva frente a dichos extranjeros; en el ámbito internacional, la promulgación de tales medidas ha llevado a México a insistir al gobierno de Estados Unidos en aminorar sus efectos restrictivos a los migrantes mexicanos, así como a reiterarle la necesidad de adoptar un enfoque bilateral para enfrentar mejor el fenómeno migratorio.

Al gobierno de México le ha preocupado fundamentalmente que la aplicación de las reformas a las legislaciones internas de Estados Unidos no sea en detrimento de la protección de los derechos humanos de los migrantes mexicanos. Concretamente, solicita que no se afecte el derecho de unificación familiar, tanto al efectuarse las expulsiones de indocumentados, como al realizarse los trámites de legalización de la condición migratoria de sus na-

<sup>12</sup> Demetrios Papademetriou, T. Alexander Aleinikoff y Deborah Meyers, "Reorganizing the Immigration Function: Toward a New Framework for Accountability", *Interpreter Releases*, vol. 75, núm. 14, 13 de abril de 1998, pp. 501-509.

<sup>13</sup> Gene McNary, "No Authority, No Accountability: Don't Abolish the INS, Make It an Independent Agency", *Interpreter Releases*, vol. 74, núm. 32, 25 de agosto de 1997, pp. 1281-1290.

cionales. También demanda que en los procesos de detención y expulsión de los mexicanos indocumentados, no se les niegue el derecho a pedir la asistencia del representante consular de México, ni se les maltrate, se les cause un daño corporal y menos se les prive de la vida. De manera especial, a las autoridades mexicanas les preocupa que mediante las recientes reformas legislativas, la discrecionalidad de los agentes del SIN ha aumentado considerablemente, al tiempo que algunas decisiones judiciales han estado erosionando lentamente las protecciones constitucionales contra los cateos y las detenciones indebidas, garantizadas por la Cuarta Enmienda Constitucional, de que han gozado hasta ahora los extranjeros en Estados Unidos, incluso los indocumentados.<sup>14</sup> También es materia de preocupación del gobierno mexicano, la pérdida de vidas de mexicanos que intentan cruzar al otro lado de la frontera por áreas peligrosas; así como el que las expulsiones y deportaciones de mexicanos hacia territorio nacional se hagan de manera ordenada, por los lugares adecuados, y con previa notificación al gobierno mexicano, a fin de permitirles detectar el posible regreso de personas acusadas de la comisión de algún delito y tomar las medidas precautorias necesarias.<sup>15</sup>

Frente a tales preocupaciones, el gobierno de Estados Unidos ha ofrecido seguridades al de México de respetar los derechos fundamentales de los migrantes mexicanos y de tomar en cuenta la perspectiva mexicana en el análisis de las cuestiones migratorias. Con tal propósito, el gobierno de Estados Unidos aceptó en 1994 elaborar un Estudio Binacional sobre Migración, cuyo objetivo principal era el de conformar una base de datos y una perspectiva común sobre la migración de mexicanos a ese país; firmó en 1996, junto con el gobierno de México, el Memorandum de Entendimiento sobre Pro-

<sup>14</sup> Véase Rebecca Chiao, "Fourth Amendment Limits on Immigration Law Enforcement", *Immigration Briefings*, núm. 93-2, febrero de 1993, 42 pp.

<sup>15</sup> Las posiciones de los gobiernos de México y Estados Unidos en materia de migración de mexicanos a ese país quedan de manifiesto en los diversos comunicados conjuntos emitidos como resultado de las reuniones anuales del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Migratorios y Consulares de la Comisión Binacional México-Estados Unidos.

tección Consular de Nacionales Mexicanos y de Estados Unidos; en 1997, los presidentes de ambos países emitieron una Declaración Conjunta sobre Migración, resaltando el compromiso de respeto a los derechos humanos de los migrantes y de aplicación del memorándum mencionado anteriormente; y en junio de 1998, ambos gobiernos acordaron un plan de vigilancia, protección y seguridad de los migrantes en la línea fronteriza entre los dos países. Además de ello, el gobierno federal estadounidense ha permitido la impartición de breves cursos a sus oficiales de migración por parte de funcionarios gubernamentales mexicanos, en donde se busca sensibilizar a los primeros sobre la cultura y las preocupaciones mexicanas en materia de derechos humanos de sus migrantes. También ha invitado a un representante del gobierno mexicano a participar como asesor permanente en el Grupo Asesor Ciudadano (Citizens' Advisory Panel) que busca captar las quejas y sugerencias manifestadas por ciudadanos estadounidenses en relación con los abusos cometidos por agentes migratorios, con el fin de reducir y eliminar las causas que los generan.<sup>16</sup> Dicho grupo está constituido por funcionarios estadounidenses designados por el procurador general, que incluyen al Comisionado del SIN (presidente del Grupo), un representante de la oficina del procurador general, un representante del Servicio de Relaciones con la Comunidad del Departamento de Justicia, un representante del cuerpo administrativo de carrera del SIN, y nueve miembros que incluyen a ciudadanos estadounidenses preocupados por los derechos humanos, las relaciones humanas, los asuntos migratorios, y la ética en el servicio público. Entre los dos miembros con derecho a voz pero sin voto, se encuentra el Director de la Oficina de Auditoría Interna del SIN y el representante del gobierno de México.

Si bien las medidas enunciadas en líneas anteriores demuestran la voluntad del gobierno de Estados Unidos por mantener una relación cordial con el gobierno de México, tratando de atender e incorporar en sus

<sup>16</sup> "Citizens' Advisory Panel Finalizes Recommendations for INS", *Interpreter Releases*, vol. 74, núm. 8, 3 de marzo de 1997, pp. 334-335.

consideraciones algunas de las principales preocupaciones mexicanas en materia migratoria, ello no ha llevado a que Estados Unidos cambie su enfoque interno frente al fenómeno migratorio; es decir, que continúa manteniendo intacto su derecho de regulación de la entrada de migrantes extranjeros mediante la aplicación de un enfoque estrictamente jurídico al asunto, sin considerar seriamente la posibilidad de introducir un enfoque más integral, tal y como se ha sugerido desde México. Sin embargo, esto podría cambiar en el futuro, en la medida que un número mayor de expertos en cuestiones migratorias continúe señalando los resultados negativos, e incluso contraproducentes, que han tenido las políticas centradas en medidas estrictamente de control fronterizo, de persecución de indocumentados, y de restricción de sus derechos para impedir el flujo laboral mexicano hacia ese país.<sup>17</sup> También podrían contribuir a un cambio de mentalidad, las recomendaciones surjidas de las Conferencias Regionales sobre Migración y aquellas otras auspiciadas por organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en donde se han analizado las políticas migratorias en la región de América del Norte y otras.<sup>18</sup>

Por el momento, hay que señalar que las medidas restrictivas aprobadas por la Ley de Inmigración de 1996 han sido atacadas por medio de diversas demandas entabladas en cortes estadounidenses, y aunque algunas de ellas ya han sido desechadas por improceden-

<sup>17</sup> Una muestra de estos señalamientos se encuentra en: Secretaría de Relaciones Exteriores y Commission for Immigration Reform, *Informe del Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración/Report of the U.S. México Binational Study of Migration*, México Editorial y Litografía de los Ángeles, 1997, 187 pp., en donde los expertos mexicanos y estadounidenses que lo elaboraron presentaron la hipótesis de que el reforzamiento del control fronterizo en Estados Unidos más que disminuir el flujo migratorio ha hecho que éste permanezca más tiempo en territorio estadounidense.

<sup>18</sup> La autora ha tenido la oportunidad de participar en las reuniones de estos organismos sobre el tema celebradas en 1998 y ha constatado que intentan ampliar el enfoque aplicado en el diseño de las políticas migratorias vinculándolas, por ejemplo, al desarrollo económico o a las políticas más amplias de integración económica regional.

tes, otras continúan.<sup>19</sup> También cabe señalar que el propio presidente Clinton ha solicitado ya el restablecimiento del beneficio de las Estampillas de Alimentos a diversos grupos de inmigrantes cuyos beneficios les fueron suspendidos por medio de las reformas a la Ley de Responsabilidad Personal y de Reconciliación de la Oportunidad de Trabajo (Ley de Bienestar de 1996) y que, como ya se dijo, fueron respetadas por las reformas a la legislación migratoria.

Al tiempo que algunos analistas consideran que la posición radical de denegación de beneficios a los inmigrantes le ha traído y le traerá consecuencias políticas negativas al Partido Republicano, la posición del presidente demócrata Clinton ha sido mostrarse más moderado, pero sin desatender las demandas de grupos descontentos por lo que perciben son impactos negativos de los extranjeros en Estados Unidos, y ello le ha valido votos tanto de grupos nativos como inmigrantes. De ahí que el mandatario estadounidense para tratar de mantener un cierto equilibrio entre los diversos intereses que se expresan en el ámbito migratorio, continúe apoyando el reforzamiento de la aplicación de las leyes de control migratorio, a la vez que trata de mejorar la dotación de servicios y beneficios a los inmigrantes documentados y a los eventuales ciudadanos estadounidenses.<sup>20</sup>

Sin embargo, en éste último punto también cabe señalar que las regulaciones para la obtención de la ciudadanía estadounidense se han estado haciendo más rígidas a instancias del Legislativo federal de Estados Unidos. Esto ha obedecido, en buena medida, a los resultados del proceso de naturalización de extranjeros que se llevó a cabo en 1996, y que incluyó a personas procesadas por delitos menores, con lo que congresistas republicanos acusaron a la administración Clinton de haberlo hecho

<sup>19</sup> "Lawsuits Challenge Propriety of 1996 Act Regulations", *Interpreter Releases*, vol. 74, núm. 13, 7 de abril de 1997, pp. 561-562.

<sup>20</sup> "Clinton Requests INS Budget Increase, Restoration of Food Stamps, as Deate over Role of INS Continues", *Interpreter Releases*, vol. 75, núm. 7, 23 de febrero de 1998, pp. 261-264. Sobre las ganancias políticas de Clinton véase "Immigration and the GOP. How it Lost its Way", *U.S. News and World Report*, vol. 122, núm. 10, 17 de marzo de 1997, pp. 24-27.

para ganar los votos de esos inmigrantes en las elecciones presidenciales de ese año.<sup>21</sup> También puede obedecer a los temores suscitados por la posible solicitud masiva de naturalización de parte de aquellos inmigrantes mexicanos que cuentan ya con residencia permanente legal (entre 2 y 3 millones).<sup>22</sup>

De esta manera, la propuesta de Ley de Reforma de la Naturalización de 1998, introducida por el senador republicano Spencer Abraham y el representante republicano Lamar Smith, ambos presidentes de los subcomités de inmigración de sus respectivas cámaras, propone que los solicitantes satisfagan el requisito de "carácter de buena moral", que prohíbe la naturalización de aquellos que sean deportables, y hace más fácil para el SIN la desnaturalización de los individuos. Específicamente, la propuesta de ley solicita que los interesados reúnan el requisito de haber guardado un "carácter de buena moral" durante diez años, en lugar de los cinco años actualmente contemplados; amplía las razones por las que el SIN puede negar la solicitud de naturalización, incluyendo el haber omitido informar al SIN de un cambio de domicilio; y reglamenta ciertos procedimientos del SIN relativos a la impresión de huellas dactilares y la investigación de los extranjeros que soliciten la naturalización.<sup>23</sup>

## Conclusiones

De lo revisado en líneas anteriores se desprende que la mayor integración con México y, en concreto, el fenómeno de la migración de mexicanos a Estados Unidos ha adquirido más relevancia en los últimos años, tanto en la agenda interna como externa de Estados Unidos. Ello ha llevado al gobierno federal esta-

dounidense a enfrentar más presiones de dentro y fuera del país para orientar su política migratoria. En este sentido, sus márgenes de maniobra para poner en práctica políticas al respecto se han acotado en relación con el pasado. Sin embargo, dichas limitaciones son más el resultado de su necesidad de responder a las demandas de los ciudadanos y los estados federados de Estados Unidos, que de una necesidad de atender efectivamente las solicitudes provenientes de México. Las razones que explican esto radican en que los ciudadanos estadounidenses y los estados cuentan con mecanismos jurídicos (demandas judiciales) y políticos (votos electorales) para presionar con mayor efectividad a su gobierno federal. Mientras que México, aunque también cuenta con mecanismos del derecho internacional para reclamar a Estados Unidos la reparación de daños causados a sus nacionales mexicanos en territorio estadounidense (protección consular y diplomática), no tiene instrumentos de poder real suficiente para influir en el gobierno estadounidense para que aplique un enfoque menos policiaco al tratamiento de la migración mexicana a ese país.

Claro que en este punto podría señalarse que la propia existencia de un flujo migratorio indocumentado de mexicanos a Estados Unidos, cuyo control resulta verdaderamente un desafío para el gobierno federal estadounidense, es la expresión concreta de un elemento de poder de México sobre el vecino país del norte. Sin embargo, la existencia de este flujo indocumentado masivo (se calcula que en 1995 existían 2 millones de mexicanos residiendo de manera indocumentada en ese país, y que un número aproximado de un millón de mexicanos indocumentados se mueven entre un país y otro cada año)<sup>24</sup> expresa más bien la capacidad de movilización que tienen las redes sociales de mexicanos (y estadounidenses) que lo facilitan, que un poder verdadero del gobierno de México, ya que no puede decirse que controle la salida de este flujo ni tampoco que le sería fácil obtener eventualmente el apoyo político interno para hacerlo. Sin embargo, un elemento importante con el que cuenta

<sup>21</sup> "Congress Grills INS on Citizenship USA Program", *Interpreter Releases*, vol. 74, núm. 9, 10 de marzo de 1997, pp. 364-366.

<sup>22</sup> Véanse datos contenidos al respecto en Secretaría de Relaciones Exteriores y US Commission for Immigration Reform, *Informe del Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración*.

<sup>23</sup> "Naturalization Legislation Introduced as Congress Continues Scrutiny of Process", *Interpreter Releases*, vol. 75, núm. 9, 9 de marzo de 1998 pp. 321-323.

<sup>24</sup> Datos tomados del *Informe del Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración*.

el gobierno de México es el valor que el gobierno de Estados Unidos le otorga a la existencia de un marco de cooperación bilateral sobre el tema migratorio, en comparación con un marco de cooperación inexistente. Y aquí lo que parece haber prevalecido, hasta ahora, es la percepción estadounidense de que mediante un clima de cooperación con México hay más posibilidades de ganancias políticas que al contrario. Por supuesto que lo mismo puede decirse de los cálculos políticos efectuados por el gobierno mexicano, que probablemente considera que puede obtener más a través de una actitud de colaboración formal de parte de Estados Unidos, que de lo contrario.

De esta manera, si se trata de hacer un balance, queda claro que el gobierno federal de Estados Unidos continúa gozando de la capacidad soberana que le otorgan el derecho interno y el internacional para manejar conforme a los lineamientos que desee establecer la inmigración de mexicanos (y otros extranjeros) a su país. No obstante, en la elaboración de dichos lineamientos requiere tomar en cuenta las opiniones de los distintos grupos de interés estadounidenses que, cada vez en mayor número y con una mas amplia diversidad de enfoques, se expresan sobre el particular.

En su relación con México, el marco de cordialidad formal que ha prevalecido en el manejo de las cuestiones bilaterales (por lo menos hasta antes de la llamada operación Casablanca, llevada a cabo por Estados Unidos en violación de la soberanía mexicana); la mayor institucionalización de dichas relaciones, que presiona a presentar resultados específicos de las reuniones periódicas que deben celebrar ambos países a través del Grupo Binacional de Asuntos Migratorios y Consulares; y la percepción de obtención de mayores ganancias políticas mediante un clima de acercamiento que de enfrentamiento, han tenido influencia sobre el gobierno de Estados Unidos para aceptar las iniciativas que le ha presentado el gobierno mexicano.

En términos generales, tales iniciativas han buscado ampliar el enfoque de tratamiento del fenómeno migratorio y garantizar mejor la protección de los derechos humanos de los migrantes mexicanos. Si bien, México ha ob-

tenido avances con los mecanismos puestos en marcha mediante la cooperación bilateral para lograr una mejor protección de la vida y de los derechos humanos de los migrantes, hasta ahora no existen evidencias de que el gobierno estadounidense esté intentando efectivamente cambiar su enfoque esencialmente policiaco por uno más amplio, que incluya la aceptación formal de que la existencia de tal migración descansa en la interrelación de los mercados laborales de ambos países.

En el futuro, las variables a tomar en cuenta por parte del gobierno de Estados Unidos en la elaboración de su política migratoria podrían complicarse más, ante la existencia de una comunidad mexicana con residencia permanente en ese país, más amplia que antes y con posibilidades mayores de naturalizarse estadounidense y ejercer un poder político electoral. Esto aunado a la posibilidad, ya real, de que los mexicanos que deseen naturalizarse estadounidenses (o de cualquier otro país) puedan conservar su nacionalidad mexicana por nacimiento. A ello habría que añadir, también, la creciente diversificación de la demanda de trabajadores mexicanos en territorio estadounidense, que hará más difícil al gobierno federal conciliar las preocupaciones de aquellos electores que desean un control más estricto de la entrada de migrantes extranjeros, tanto por razones demográficas, raciales, culturales o políticas, con la de aquellos otros que necesitan que dicho flujo pueda seguir existiendo para satisfacer su demanda laboral de trabajadores de poca calificación. Igualmente, un clima general más tenso en el que puedan quedar ubicadas las relaciones bilaterales con México, a raíz de los enfrentamientos recientes en materia de políticas de combate al narcotráfico, vendría a complicar, el campo de acción estadounidense. Sin embargo, esta mayor complejidad no implica necesariamente que Estados Unidos se mostrará más receptivo a aplicar un enfoque económico antes que policiaco o legalista. Para que Estados Unidos amplíe el marco de referencia de su política migratoria será necesario que grupos internos estadounidenses, con base en datos y análisis específicos, se convenzan de ello y propugnen ante su gobierno por un cambio de enfoque. Sólo de esta manera, la mayor integración con México podrá tener impacto en el diseño de la política migratoria estadounidense.



# El fallido protocolo de cartagena: ¿hacia un mundo sin bioseguridad?

Yolanda Cristina Massieu Trigo\*

*En este trabajo se analizan las implicaciones de la imposibilidad de llegar a un acuerdo internacional para regular la presencia y uso de organismos genéticamente modificados, y se enfatiza la necesidad imperante de la regulación de estas nuevas plantas, a nivel internacional y en México.*

## Introducción

**E**n febrero de 1999, se reunieron en Cartagena, Colombia, representantes de 177 países con el objetivo de elaborar un Protocolo Internacional de Bioseguridad. Esto no fue posible debido a los distintos y contradictorios intereses que entraron en juego. Por una parte, los países dueños de una mayor biodiversidad (todos ellos subdesarrollados o atrasados) están interesados en que se regule la siembra tanto comercial como experimental de cultivos transgénicos. Por otra, las poderosas empresas multinacionales agrobiotecnológicas están interesadas en que estas siembras se continúen expandiendo sin ningún control (como prácticamente ha sucedido hasta la fecha). Contrastan las reacciones adversas de los consumidores (especialmente en Europa) con las grandes inversiones de las empresas multinacionales biotecnológicas, así como el difícil papel de los gobiernos para regular la presencia y uso de organismos genéticamente modificados, en un contexto global crecientemente privatizador. En este trabajo se analizan las implicaciones de la imposibilidad de llegar a un acuerdo internacional al respecto, y se enfatiza la necesidad imperante de la regulación de estas nuevas plantas a nivel internacional y en México.

## Los cultivos genéticamente modificados (o transgénicos) y sus riesgos

Los cultivos transgénicos son una nueva clase de plantas que está cambiando rápidamente los complejos agroalimentarios, en mayor medida de los países industrializados, y a un ritmo más lento y con menor cobertura, en los países atrasados. Un cultivo transgénico es "aquel en que se ha incorporado un gen de otro organismo por métodos diferentes del mejoramiento tradicional".<sup>1</sup> En Estados Unidos, en 1998, se sembraron 18.22 millones de hectáreas con estas nuevas plantas, principalmente maíz, soya, algodón y papa,<sup>2</sup> que han sido transformados genéticamente para producir sus propios pesticidas o soportar herbicidas.

La cadena alimentaria está siendo radicalmente transformada. Por una parte, están los intereses de un grupo de grandes empresas multinacionales, que tienden a conformar un

<sup>1</sup> C. James, "Global Status and Distribution of Commercial Transgenic Crops in 1997", *Monitor*, núm. 35, junio de 1998, p.9. El mejoramiento tradicional es aquel que funciona con base en "cruzas" de plantas, en la descendencia está presente la totalidad de la dotación de genes de los progenitores. Así fueron obtenidas las variedades híbridas de la Revolución Verde.

<sup>2</sup> M. Pollan, "Playing God in the Garden", *New York Times Sunday Magazine*, 25 de octubre de 1998.

\* Investigadora de la UAM-A.

“complejo agroalimentario global”,<sup>3</sup> de manera que crecen los tratos directos entre estas empresas y los productores de distintos países, al margen de las normas y políticas de los Estados nacionales.<sup>4</sup> Estas corporaciones son las dueñas mayoritarias de la nueva tecnología agrícola (la biotecnología, que es para N. Long, “tecnología de poder”). Por otra parte, la agricultura campesina de subsistencia, que continúa existiendo en los países atrasados, se localiza, como ya mencioné, en las zonas de mayor biodiversidad del planeta. Además de la nueva connotación que tiene la riqueza biológica con la creciente importancia de la variable ambiental, la biodiversidad se ha vuelto un insumo apetecido por las grandes empresas, por ser fuente de genes, materia prima indispensable de la ingeniería genética agrícola (parte fundamental y revolucionaria de la biotecnología). La agricultura actual no tiene rival en productividad, sobre todo en los países industrializados, aunque también en los segmentos empresariales de las agriculturas subdesarrolladas. Se calcula que un solo agricultor en E.U. puede producir lo suficiente para alimentar a cien personas. Sin embargo, con la tecnología agrícola convencional (generada por la llamada Revolución Verde de los años cincuenta), le costará grandes cantidades en fertilizante químico, pesticidas, maquinaria y combustible, lo que endeudará al agricultor, amenazará su salud, erosionará el suelo, destruyendo su fertilidad, contaminará el agua del subsuelo y comprometerá la seguridad del alimento.

La no sustentabilidad de esta tecnología agrícola convencional es ahora ampliamente aceptada, inclusive por los agricultores convencionales y muchas corporaciones agroalimentarias. Todos ellos reconocen que la tecnología agrícola vigente no es sustentable. Su propuesta es que la biotecnología vendrá a resolver este problema, sustituyendo los caros y tóxicos insumos químicos con caros, pero aparentemente benignos, cultivos genéticamente transformados, que se pueden proteger de insectos y enfermedades sin ser rociados con pesticidas. Esta nueva tecnología ha sido, desde

sus comienzos en los años ochenta, generada por el capital privado y son los intereses económicos de las empresas los que determinan su aplicación. Un ejemplo que puede ilustrar esto con claridad es el descubrimiento reciente en la Universidad de Toronto de un gen de resistencia a la sequía, un descubrimiento sin duda revolucionario que podría ayudar a cultivar zonas áridas hasta ahora inútiles y a revertir la desertificación y la erosión, con la consecuente conservación de la biodiversidad.<sup>5</sup> El investigador que hizo tal descubrimiento trabaja con la compañía Performance Plants, de Kingston, Ontario, la cual fue fundada en 1995 por miembros del Grupo de Biotecnología Vegetal de la Queen's University. El descubrimiento fue anunciado en junio de 1998 y tres meses más tarde Dow AgroSciences anunció que había entrado en una alianza de producción-comercialización con Performance Plants Inc. para introducir el nuevo gen en cultivos comerciales. La alianza implica un financiamiento a Performance por 1.2 millones de dólares y busca comercializar semillas de las nuevas variedades. Dow estima que los agricultores que siembran canola pueden obtener un incremento en rendimientos del 10% usando esta tecnología. Dow AgroSciences se ubica en Indianápolis, E.U. y es una subsidiaria de propiedad total de Dow Chemical Corporation, de Midland, Michigan.<sup>6</sup> No está de más aclarar que la agricultura y el medio ambiente en general sólo se beneficiarán de esta nueva tecnología en las tierras de los agricultores que puedan adquirirla.

Esta propuesta es la de la política económica vigente y plantea el retiro del Estado y sus instituciones de la producción agropecuaria; y frente a ella surge la agricultura orgánica, con nichos de mercado localizados y pequeños, que tienden a crecer en los países industrializados, sobre todo de Europa. Esta forma de producción agrícola tiene un mayor énfasis en la sustentabilidad y el respeto al medio ambiente, así como en la autonomía de las comunidades locales de campesinos para el

<sup>3</sup> N. Long, “Globalización y localización nuevos retos para la investigación rural”, en de H. Grammont y H. Teresa (voords.), *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio*, vol. I, México, UNAM/UAAM/INAH/Plaza y Valdés, 1996.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Dicha tecnología consiste en el descubrimiento de un gen tolerante a la sequía que se ha insertado hasta la fecha en *Arabidopsis italiana*, una planta experimental sin valor comercial.

<sup>6</sup> Véase [www.innovationplace.com/General/Newsletter/Jun.1998/b2.html](http://www.innovationplace.com/General/Newsletter/Jun.1998/b2.html); [www.library.utoronto.ca](http://www.library.utoronto.ca); y [www.researchnews/tips/oct98a.html](http://www.researchnews/tips/oct98a.html).

manejo de los recursos naturales. De acuerdo con Naciones Unidas, la sustentabilidad se define como: “[...] el desarrollo que satisface las necesidades de una generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.<sup>7</sup>

En esta visión se va perfilando un concepto de agricultura sustentable, “[...] la transición hacia ésta supone desarrollar tecnología alternativas que permitan conservar y recuperar los recursos naturales (suelo, agua, germoplasma, etc.) para estabilizar o aumentar la producción actual sin sacrificar las posibilidades de desarrollo futuro”.<sup>8</sup> Es una estrategia de producción autosustentable que requiere de conocer e investigar el potencial de los recursos locales para ampliar su uso y diversificar la producción, con el objetivo de recuperar el equilibrio y disminuir la vulnerabilidad económica de la agricultura. La agricultura orgánica actual busca una concordancia con estos principios. Es una transformación radical, pues

*[...] tiene que ver con la seguridad alimentaria, con relaciones más equilibradas entre campo y ciudad, agricultura-industria, economía-energía, donde también están incluidos el arraigo campesino y una mayor participación en la definición de políticas agrícolas. Implica componentes ecológicos, técnicos y sociales que permitan una producción de alimentos sin poner en riesgo los recursos naturales y la diversidad biológica y cultural de las futuras generaciones [...].*<sup>9</sup>

En México se da la paradójica situación de que los campesinos pobres son “orgánicos” y “sustentables” a la fuerza. Debido a que cuentan con pocos recursos, difícilmente pueden adquirir semillas mejoradas, por lo que guardan la semilla de una cosecha a otra. Esta práctica, que actualmente se reconoce como preservadora de la biodiversidad y un derecho de los agricultores, ha sido común en los campesinos mexicanos desde hace cientos de años. Si bien es cierto que así se conservan

<sup>7</sup> Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo, Organización de las Naciones Unidas, Informe Anual, 1988.

<sup>8</sup> F. Larrea, “Buscando la sustentabilidad y la participación de las organizaciones campesinas”, en *Agroecología y desarrollo sustentable*, México, RIAD/UACH, 1995.

<sup>9</sup> F. Torres y Y. Trápaza (coords.), *La agricultura orgánica*, México IIEC-UNAM/Plaza y Valdéz, 1997, pp. 31-32.

variedades con una riqueza genética considerable, también lo es que estos productores se ven abrumados por una problemática de bajos rendimientos e incidencia de plagas que, si pudieran, evitarían usando la tecnología no sustentable de la Revolución Verde.

Los agricultores orgánicos están entre los críticos más feroces de los nuevos cultivos transgénicos por una razón que se relaciona directamente con sus intereses: el *Bacillus thuringiensis* (Bt), la bacteria que produce la toxina insecticida más comúnmente usada en los cultivos transgénicos, ha sido el insecticida en que estos agricultores se han apoyado por décadas. Su uso en los cultivos genéticamente transformados y su amplia generalización puede llevar a que los insectos desarrollen resistencia a él y a que pierda su eficacia.

## Los peligros para la biodiversidad

Uno de los riesgos más temidos de los cultivos transgénicos es que atenten contra la biodiversidad, al interactuar los transgenes de estas nuevas plantas con otros organismos de los ecosistemas donde se siembren. La biodiversidad se refiere a la dotación genética de todos los organismos vivos. México se encuentra entre los principales centros de biodiversidad a nivel mundial,<sup>10</sup> pese a lo cual el rápido deterioro de ésta es evidente: de continuar el actual proceso de deforestación y depredación, alertaban grupos de ecologistas en 1998,<sup>11</sup> en menos

<sup>10</sup> La mayor biodiversidad se encuentra en los bosques tropicales densos, que aun cuando representan sólo el 7% de la superficie del planeta cuentan con el 90% de la diversidad biológica. Un grupo de 18 países posee el 98% de los bosques tropicales densos, todos ellos son tercermundistas y 9 son latinoamericanos (entre ellos México). En el territorio mexicano, existe la mayoría de los principales tipos de ecosistemas, la diversidad de anfibios y peces llega a unas 1,000 especies, la más alta del mundo; la fauna de mamíferos, con unas 439 especies, es la más alta del continente, mientras que la de plantas vasculares, con unas 25,000 especies, es más alta que la de todo el continente europeo, o la de E.U. y Canadá juntos. Solamente en cuanto a riqueza florística, la reserva de los Tuxtlas contiene unas 1,300 especies, un número cercano al total de las Islas Británicas. véase Y. Massieu, *et al.*, “Biodiversidad, ¿pócima mágica o económica?”, en C. González, (coord.), *La agricultura 500 años después*, IIEC-UNAM, pp. 426-427.

<sup>11</sup> “En menos de 10 años desaparecerían 96 especies animales”, *La Jornada*, 29 de junio de 1998, p. 43.

de una década desaparecerán en México 96 especies de aves, mamíferos, reptiles, peces y anfibios, así como 66 de plantas y hongos.

En cuanto a la relación de esta biodiversidad con la ingeniería genética aplicada a la agricultura son altos los riesgos de una mayor homogeneización y erosión genética, que ya se presentó con los híbridos de la Revolución Verde. Es decir, la nueva forma de producción de alimentos se basa en el cultivo de "superplantas", capaces de producir su propio insecticida, de tolerar la sequía y una serie de características favorables, pero de una gran pobreza genética.

Ha corrido mucha tinta sobre la posibilidad surgida por la aparición de la biotecnología, de patentar los organismos vivos. Si bien la biodiversidad ha sido desde hace varias décadas fuente de distintas sustancias para las empresas farmacéuticas, las que sin ninguna limitación se han adueñado de estos recursos, actualmente esta dimensión se torna más crítica. La concepción internacional del acceso a los recursos genéticos se ha transformado por ello en los años recientes. De ser considerados "patrimonio de la humanidad" lo que implicaba que el acceso era libre y gratuito, pasaron a que se reconozca los derechos sobre ellos de los países sede de estos recursos y de las comunidades locales, de manera que puedan obtener alguna compensación económica por su utilización. Todo lo cual está implícito en el reconocimiento de los "Derechos de Obtentor Vegetal" como otra opción de protección de los derechos del agricultor, diferente de las patentes.

La agrobiodiversidad, por su parte, se puede definir como "el total de componentes, estructura y funciones en los agroecosistemas agrícolas relevantes para la producción agropecuaria".<sup>12</sup> Es de vital importancia para la seguridad alimentaria de las generaciones futuras; puede ser explotada para superar nuevas plagas y enfermedades, para resistir cambios climáticos, afrontar una creciente población humana, reaccionar ante cambios en el consumo y hacer la producción más sustentable.

<sup>12</sup> B. Visser, "Effects of Biotechnology on Agro-biodiversity", *Biotechnology and Development Monitor*, núm. 35, junio de 1998.

<sup>13</sup> J. Rissler y M. Mellon, *The Ecological Risks on Engineered Coops*, Cambridge, The Mitpress, 1999.

En general, en la agricultura moderna, desde el modelo tecnológico de la Revolución Verde, nacido en los años cuarenta y aplicado ampliamente en los cincuenta, la agro-biodiversidad ha recibido muy poca atención. La diversidad genética se ha considerado funcional en cuanto al mejoramiento, pero se han ignorado los efectos negativos que sobre ella ha tenido la búsqueda incesante de altos rendimientos.

Los cultivos genéticamente modificados no son inherentemente peligrosos, los problemas se presentan cuando las nuevas características, o combinación de ellas, producen efectos indeseables en el medio ambiente. Estos nuevos vegetales presentarán diferentes problemas dependiendo de los nuevos genes que contengan, las características del cultivo madre y el entorno en que crezcan. En el cuadro 1, se muestra un resumen de los principales cultivos transformados hasta 1993 y las fuentes de nuevos genes utilizadas en ellos. Debido a que el número de cultivos y genes es tan amplio y variado, la identificación y categorización de los riesgos potenciales de los cultivos transgénicos es un verdadero reto. Para Jane Rissler y Margaret Mellon de la Unión de Científicos Preocupados de E.U.,<sup>13</sup> si se abstraen los riesgos para la salud del que ingiere estos nuevos alimentos, a nivel ambiental hay dos tipos de peligros: los de las plantas transformadas en sí mismos y aquellos asociados con el movimiento de transgenes hacia otras plantas.

El primer tipo de riesgo implica que las nuevas características de las plantas transformadas les permiten convertirse en malezas dentro de ecosistemas agrícolas o moverse fuera del campo cultivado y perturbar ecosistemas no alterados.<sup>14</sup> La segunda categoría de riesgos concierne a la transferencia de transgenes a las plantas parientes del cultivo. Esto puede suceder cuando el transgénico se siembra cerca de sus parientes silvestres, puesto que puede dar origen a nuevas malezas y/o alterar la dotación

<sup>14</sup> La historia de la introducción del zacate kudzu en E.U. ilustra esto. Este pasto fue introducido en el país vecino a fines del siglo XIX como una planta ornamental de los jardines del sur. A principios de 1900, se le promovió como forraje y para reducir la erosión del suelo. Después de 1930, el kudzu se expandió fuera de control y actualmente infesta 28.3 millones de hectáreas en el sudeste estadounidense, a pesar de repetidos intentos de erradicarlo.

**Cuadro 1**  
**Fuentes de nuevos genes en cultivos transgénicos**

<i>Cultivo</i>	<i>Fuente de nuevos genes</i>	<i>Objetivo de la modificación genética</i>
Papa	Pollo	Aumento de la resistencia a enfermedades
	Polilla blanca	Aumento de la resistencia a enfermedades
	Gran polilla	Reducción de daño por magullamiento
	Virus	Incremento de resistencia a enfermedades
	Bacteria	Tolerancia a herbicidas
Maíz	Trigo	Reducción del daño por insectos
	Mosca del fuego	Introducción de genes marcadores
	Bacteria	Tolerancia a herbicidas
Jitomate	Lengüado	Reducción de daño por congelamiento
	Virus	Incremento de la resistencia a enfermedad
	Bacteria	Reducción del daño por insectos
Tabaco	Hamster chino	Incremento de la producción de esteroil
Arroz	Frijol, chícharo	Nuevas proteínas de almacenamiento
Melón, pepino, calabaza	Virus	Incremento de la resistencia a enfermedad
Girasol	Nuez de Brasil	Introducción de nuevas proteínas de almacenamiento
Alfalfa	Bacteria	Producción de vacuna oral contra el cólera
Lechuga, pepino	Tabaco, petunia	Incremento de la resistencia a enfermedad

Fuente: J. Rissler, y M. Mellon, *The ecological risks of engineered Crops*, Cambridge, The MIT Press, 1996, p. 10.

de genes de los ancestros de un cultivo. Este tipo de consideraciones se han hecho para el caso del maíz en México, sitio de origen de este cultivo y donde aún existen dos de sus parientes silvestres, el teocintle y el tripsacum. Por esta razón, el Comité Mexicano de Bioseguridad (instancia creada en el país desde 1988 para regular los transgénicos) no ha autorizado la introducción de maíz transgénico resistente a insectos.<sup>15</sup> Un caso similar se da con la papa en Perú. Un riesgo derivado en esta categoría es la posibilidad de que el transgene agregado a la planta modificada sea el componente de un virus, con riesgos que se detallarán más adelante.

Algo importante de mencionar es que las pruebas de campo de los cultivos transgénicos, que se realizan en condiciones controladas para impedir el flujo de polen de las plantas modificadas con su entorno, no necesariamente implican que la bioseguridad de estos cultivos sea satisfactoria a escala comercial. Los riesgos ecológicos de estos nuevos cultivos dependen de eventos raros ocasionados por la interacción de las plantas modificadas en particular con un medio ambiente específico. La falta de dichos eventos bajo condiciones controladas en las pruebas de campo no previenen que éstos no se den en una escala mayor.

Otros estudios hablan de que la biotecnología en general y la ingeniería genética en

particular también pueden afectar positivamente el medio ambiente, ayudando a mantener la diversidad genética a través de distintas prácticas de conservación de germoplasma;<sup>16</sup> utilizando la diversidad genética para aumentar la eficiencia de las técnicas de mejoramiento; y reduciendo el uso de pesticidas, por medio de las resistencias a plagas logradas por ingeniería genética.<sup>17</sup>

Debido a que la agricultura tiende a organizarse crecientemente en un complejo agroalimentario global, los riesgos son globales también. En el mercado mundial de semillas existe flujo entre varios países y se incrementa la cantidad de ambientes en que los cultivos son sembrados. Los centros de biodiversidad mundial, México entre ellos, resultan especialmente expuestos. Independientemente de estos riesgos, los cultivos transgénicos avanzan. El área mundial sembrada con ellos ha crecido entre 1996 y 1997, con E.U. y China a la cabeza y una creciente participación de Argentina y México, aunque con superficies mucho menores que en los dos primeros (véase cuadro 2). Son siete los principales cultivos de transgénicos que se hacen: soya, maíz, tabaco, algodón, jitomate, canola y papa. Entre 1996 y 1997, los que más han

<sup>15</sup> J.A. Serratos, "El maíz transgénico en México", *La Jornada Ecológica*, año 6, núm. 70, 31 de agosto de 1998, p. 4.

<sup>16</sup> Se entiende como germoplasma al material genético vegetal y animal. Éste, para el caso de las plantas, se almacena en colecciones de semillas y/o ejemplares viables en los llamados bancos de germoplasma.

<sup>17</sup> B. Visser, "Effects of Biotechnology...".

crecido en cuanto a superficie sembrada son la soya (de 0.1 a 5.1 millones de hectáreas) y el maíz (de 0.3 a 3.2 millones de hectáreas). Las características inducidas más importantes son, en orden de importancia, la tolerancia a herbicidas, la resistencia a insectos, la resistencia a virus, la combinación de resistencia a virus con tolerancia a herbicidas y las características de calidad.<sup>18</sup> Estos datos se refieren exclusivamente a cultivos transgénicos comerciales, es decir, que ya han pasado la etapa de pruebas de campo y han sido liberados.

El hecho de que la tolerancia a herbicidas ocupe el primer lugar, habla de que la contribución de la ingeniería genética a la sustentabilidad no es la principal preocupación de las firmas multinacionales biotecnológicas, pues estas plantas resisten cantidades mayores de herbicidas, que muchas veces las mismas firmas fabrican, como el herbicida Roundup, de Monsanto, al que son resistentes una buena cantidad de las plantas transgénicas que esta compañía produce.

**Cuadro 2**  
**Área global de cultivos transgénicos en 1996 y 1997 por país (millones de hectáreas)**

País	1996		1997	
	Ha	%	Ha	%
E.U.	1.5	52	8.1	64
China	1.1	39	1.8	14
Argentina	0.1	4	1.4	11
Canadá	0.1	4	1.3	10
Australia	<0.1	1	0.1	<1
México	<0.1	1	<0.1	<1
Total	2.8	100	12.8	100

Fuente: C. James, "Global Status and Distribution of Commercial Transgenic Crops in 1997", *Biotechnology and Development Monitor*, núm. 35, 1998, p. 10.

Otros trabajos sobre los riesgos hacia el medio ambiente y la salud enfatizan los peligros de la transferencia horizontal de genes; es decir, "la transferencia de genes o material genético de un individuo a otro por procesos similares a una infección".<sup>19</sup> Ésta es distinta del proceso normal de transferencia vertical —de

los progenitores a la descendencia—, que ocurre en la reproducción, ya que la ingeniería genética pasa por encima de todo el proceso de la reproducción, explotando la transferencia horizontal de genes, de manera que éstos pueden ser transferidos entre especies distintas que nunca se hubieran cruzado en la naturaleza.

Existe un promotor viral en prácticamente todas las plantas transgénicas, proveniente del virus del mosaico de la coliflor (CaMv), el cual está relacionado cercanamente con el virus de la hepatitis humana B y menos cercanamente con el VIH. Este promotor puede llevar a la síntesis de otros virus, es activo en la mayoría de las plantas, levaduras, insectos y *Escherichia coli* (una bacteria común en heces fecales y tracto digestivo). La actividad de este promotor dentro de los organismos que ingieren estas plantas puede conducir a que se generen nuevos virus. Otro riesgo que menciona el Dr. Mae-Wan Ho se relaciona con el uso generalizado en ingeniería genética de genes resistentes a antibióticos como marcadores selectivos. De acuerdo con este científico, la resistencia a determinados antibióticos puede expandirse y volverlos inútiles para combatir enfermedades. La creación de nuevas plagas y enfermedades al interaccionar los cultivos transgénicos con el medio ambiente es una realidad a futuro, que puede generalizarse sin control.

Existe una guerra de intereses en el medio científico biotecnológico, pues los posibles riesgos ambientales y de salud de los organismos genéticamente modificados (OGM) no han sido suficientemente investigados. Esta pugna es especialmente aguda por los distintos intereses que dirigen la investigación pública y la privada. El científico húngaro Dr. Arpad Pusztai, del Instituto Rowett, del Reino Unido, quien era un entusiasta de la ingeniería genética de plantas llegó, en un proyecto financiado con fondos públicos, a resultados de investigación con papas transgénicas que le valieron el despido del mencionado instituto en agosto de 1998. Los hallazgos preliminares del Dr. Pusztai mostraron que ratas alimentadas con papas transgénicas (crudas y cocidas) sufrían después de diez días un debilitamiento del sistema inmunológico y un severo deterioro en el desarrollo de órganos internos como hígado, corazón, riñón e inclusive cerebro. El Dr. Pusztai

<sup>18</sup> C. James, "Global States and Distribution...", pp. 9-12.

<sup>19</sup> Mae-Wan Ho, "Why genetic Engineering is Hazardous", *This World Resurgence*, núms. 104-105, abril-mayo de 1999. [www.Twinside.org.s.g/souths/twn/title/meaw-cn.html](http://www.Twinside.org.s.g/souths/twn/title/meaw-cn.html).

estaba especialmente interesado en el proyecto, pues declaró que sólo pudo encontrar un trabajo previo de alimentación de animales con alimentos genéticamente modificados, conducido por un científico de Monsanto, quien no encontró efectos dañinos. Los resultados del Dr. Pusztai y su equipo fueron apoyados por un grupo internacional de veinte científicos (dos de los cuales habían trabajado previamente en Rowett), quienes estuvieron de acuerdo en sus conclusiones, después de analizar sus datos y demandaron su reinstalación inmediata en el instituto.<sup>20</sup>

### **La fallida reunión de Cartagena y sus implicaciones para la bioseguridad mundial**

Ante los problemas expuestos anteriormente, salta a la vista la urgencia de contar con una regulación internacional de los OGM, que contemple y prevenga los riesgos de su expansión sin control (como está sucediendo hasta la fecha). Ésta era la intención de la Reunión en Cartagena, Colombia, en febrero de 1999. La Convención de la Diversidad Biológica de Naciones Unidas, adoptada en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992, autorizó a las diferentes partes involucradas desarrollar un protocolo en el campo de transferencia, uso y manipulación seguros de organismos vivos modificados (OVM) que pueden tener un efecto adverso en la biodiversidad. Llevó varios años de trabajo y reuniones de alto nivel llegar a la Reunión de Cartagena. El texto base para la negociación del protocolo buscaba controlar los riesgos potenciales para la biodiversidad debidos al movimiento de OVM a través de las fronteras, estableciendo un sistema de información compartido sobre los OVM comercializados. Esto permite a los países prohibir las importaciones de los OVM si lo consideran necesario, por razones de bioseguridad, argumento al que se ha llamado "principio precautorio". Éste es un elemento integral en las leyes nacionales de muchos países, como los de la Unión Europea, así como de instrumentos internacionales, como la mencionada Convención de la Diversidad Biológica y la Comisión

<sup>20</sup> Chee Yoke Heong, "Damning Findings by Scientists Raise Alarm about Biosecurity of GM Foods", *Third World Resurgence*, núm. 104-105.

del Desarrollo Sustentable. Y está operaciona-  
lizado en la OMC como medidas sanitarias y  
fitosanitarias.<sup>21</sup>

En Cartagena, se reunieron representantes de 177 países. Los principales actores fueron el Grupo de Miami, la Unión Europea y el Grupo de Pensamiento Afín (Like-minded).<sup>22</sup> El primero, formado por Argentina, Australia, Canadá, Chile y E.U., todos ellos fuertes agroexportadores, está seriamente preocupado por las limitaciones comerciales que un protocolo así concebido implica. Coinciden con los intereses de la industria agrobiotecnológica, la cual estuvo representada en Cartagena por la Organización de la Industria Biotecnológica. La posición del Grupo de Miami fue la de limitar la cobertura del protocolo, excluyendo los bienes basados en OVM destinados a alimentos y procesamiento. Este grupo presionó para que se incluyera una previsión en el protocolo que, de hecho, elevaría las reglas de la Organización Mundial de Comercio por encima de las del Protocolo, preocupados porque este último se utilizara como una medida proteccionista para favorecer los bienes agrícolas domésticos basados en OVM por encima de los importados. La mayoría de los países rechazaron esta previsión. Asimismo, las discusiones respecto al principio precautorio —que permitiría a los países tomar medidas contra importaciones de OVM y productos elaborados con base en ellos por causas de incertidumbre científica, motivaron la preocupación comercial del Grupo de Miami. Este grupo se resistió a la inclusión del principio precautorio, considerando que legítima el proteccionismo comercial. Otro punto que rechazó tajantemente el Grupo de Miami fue el de una previsión que incluyera consideraciones socioeconómicas para tomar decisiones dentro del Protocolo, puesto que el bienestar social en muchos países atrasados está unido en muchos casos al mantenimiento de la biodiversidad. Como precedente está la prohibición, por parte del gobierno de la India, de importar las semillas transgénicas Terminator, de la compañía Monsanto, que son estériles y por ello atentan contra la práctica agrícola tradicional de guardar la semilla de una cosecha para el siguiente ciclo.

<sup>21</sup> Gurdial Singh Nijar, "Elements of a Biosafety Protocol: The Position of the South", *Ibid.*

<sup>22</sup> La síntesis de las diversas posiciones de la Reunión puede consultarse en Lavanya Rajmani, "The Cartagena Protocol- A Battle Over Trade or Biosecurity?", *Ibid.*

El Grupo de "Pensamiento Afín", un gran grupo de países atrasados, se formó espontáneamente, después de la salida de Argentina, Chile y Uruguay del grupo de los 77 en China (la alianza convencional de los llamados países en desarrollo) y representa el otro lado del espectro. Sus temores se refieren a una mayor pérdida de biodiversidad e ingreso por la sustitución de los métodos agrícolas tradicionales por cultivos genéticamente modificados y apoyan un protocolo fuerte. Estos países encontraron apoyo en las organizaciones ambientalistas y nogubernamentales presentes en Cartagena, incluyendo el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés), la Red del Tercer Mundo y Greenpeace. Esta última insistió en que el Protocolo de Bioseguridad obligue a que las empresas que comercializan OGM prueben la seguridad de su uso, para evitar riesgos, y pidió que el Protocolo establezca derechos claros para que los países puedan rechazar la importación de cultivos transgénicos sin que se les sancione por ello en la OMC.<sup>23</sup>

La Unión Europea, debido a la inquietud de los consumidores y público en general sobre los alimentos transgénicos en este continente, manejó posiciones intermedias, pero al final de la Reunión estuvo de acuerdo en previsiones más débiles, pero aun esto resultó inadmisibles para el Grupo de Miami. La unión está buscando una mayor flexibilidad en las decisiones de importación de OGM y alimentos producidos con hormonas, sometiéndolos a cuestionamientos de salud y ambientales, no meramente comerciales. En Europa existe un poderoso movimiento de consumidores que se opone a estos nuevos alimentos y cultivos.<sup>24</sup> Han llegado a destruir campos de cultivos transgénicos y demandan que se etiqueten los alimentos que contienen OGM, para respetar la decisión del consumidor. Las protestas han llevado a la destrucción de docenas de campos de prueba y a estos vegetales se les ha llamado "plantas Frankenstein". A partir del viernes 18 de marzo de 1999, los supermercados, cafés, restaurantes y todos los comercios en general del Reino Unido deberán marcar en las etiquetas si los productos contienen maíz o soya modificados genéticamente, so pena de multa hasta de cinco mil libras (ocho mil dólares).

<sup>23</sup> "Advierten sobre riesgos de organismos transgénicos", *La Jornada*, 15 de febrero de 1999, p. 43.

<sup>24</sup> "Consumidores del mundo unidos", *La Jornada Ecológica*, año 6, núm. 70, 31 de agosto de 1998, p. 8.

Casi 60% de los alimentos transformados contienen OGM bajo una u otra forma, lo que provoca que los consumidores europeos desconfíen cada vez más de los alimentos elaborados con éstos.<sup>25</sup> Siete de las grandes cadenas de supermercados europeos eliminaron todo OGM en sus marcas.<sup>26</sup>

La contraposición irreconciliable de argumentos en Cartagena, que expresa muy bien la incompatibilidad de los intereses comerciales y los ambientales, llevó al fracaso de la Reunión y a que no fuera posible elaborar un documento de regulación internacional. Ello es grave, pues como se vio anteriormente, las superficies sembradas con cultivos transgénicos están avanzando rápidamente. Para la mayoría de los delegados en Cartagena, quedaron claras las posiciones inflexibles del Grupo de Miami en cuanto a defender sus intereses comerciales. Dan Leskien de Amigos de la Tierra Internacional recordó al final de la fallida reunión que los argumentos de la OMC usados por este grupo ignoran que las regulaciones comerciales operan en contra de barreras comerciales injustificadas, no todas las barreras, y aun las medidas sanitarias y fitosanitarias de la OMC proveen una protección ambiental y de la salud mayor de lo que sostuvo el grupo de Miami en Cartagena.<sup>27</sup>

Los países en desarrollo representados en el Grupo de Pensamiento Afín demostraron no estar dispuestos a hacer concesiones en cuanto al ambiente y la salud, y los delegados regresaron de Cartagena con la urgencia de legislar a nivel nacional.

La Unión Europea, por su parte, expuso la gran presión que ejercen los consumidores de sus países sobre la legislación de la ingeniería genética y la alimentación.

En cuanto a la situación de los transgénicos en México, la Secretaría de Agricultura y el gobierno garantizan que actualmente se aplican las medidas necesarias para no tener riesgos de ninguna naturaleza en la produc-

<sup>25</sup> "Europeos contra la comida Frankenstein", *El Financiero*, 18 de marzo de 1999, p. 23.

<sup>26</sup> Sainsbury y Mark&Spencer, Gran Bretaña; Carrefour, Francia; Delhaize, Bélgica; Migros, Suiza; Effelunga, Italia y Superquinn, Irlanda.

<sup>27</sup> Chee Yoke Ling, "US behind the Collapse of Cartagena Biosafety Talks", *Third World Resurgence*, núms. 104-105...



ción y consumo de productos transgénicos. José Antonio Mendoza Zazueta, subsecretario de Desarrollo Rural, ratificó a comienzos de 1999 que en el país sólo se cultivan la soya y el algodón y que otros productos como el maíz y el jitomate entrarán en ese proceso hasta que la investigación de los expertos así lo determine, "aseguró que en cuanto a cultivos transgénicos—soya y algodón— existe un cuidado y un consejo de bioprotección efectivo".<sup>28</sup> El problema es el escaso financiamiento y las precarias condiciones en las cuales se hace la investigación agropecuaria en México. El Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas, Forestales y Pecuarias (INIFAP), que sería la instancia idónea para hacer la investigación que evaluará los riesgos de los transgénicos, maneja un presupuesto tan escaso que las pruebas multisitio de las variedades transgénicas de papa Monsanto-Cinvestav<sup>29</sup> no se pudieron realizar en 1998 en los campos experimentales de Saltillo por falta de recursos económicos. En cuanto al algodón, resulta alarmante que el INIFAP prácticamente ha dejado de lado su función regulatoria de las variedades transgénicas Bt de Monsanto y, bajo la dirección de esta empresa, ya ha sido autorizada la siembra en el norte del país de superficies de 122,000 has., que evidentemente exceden la superficie necesaria de las pruebas multisitio, ya son sembradíos comerciales sin una regulación idónea.<sup>30</sup> Pese a ello, no se ha regulado nada respecto a las importaciones, de las cuales México depende crecientemente, y es muy probable que se esté importando maíz transgénico de E.U.

Para José Antonio Serratos, investigador del INIFAP y miembro del Comité Mexicano de Bioseguridad, el maíz es un buen ejemplo de cómo se tiende a priorizar el aumento de la productividad en la investigación agrobiotecnológica, en detrimento de alternativas más amigables ambientalmente. Esto es especialmente agudo en México, donde es innegable la necesidad de aumentar la productividad del sector

<sup>28</sup> "En el país sólo se cultiva soya y algodón con especies transgénicas", *La Jornada*, 20 de febrero de 1999, p. 46.

<sup>29</sup> Al respecto véase M. Chauvet, Y. Massieu, Y. Castañeda, et al., "Impactos socioeconómicos de la biotecnología en la producción de papa en México", Reporte de Investigación Serie II, núm. 363, diciembre, Depto. de Sociología, UAM-A.

<sup>30</sup> Información de campo obtenida por la ingeniera Rosa Luz González del Grupo de Investigación Sociedad y Biotecnología del Departamento de Sociología de la UAM-A, 1998.

agropecuario. En el caso del maíz transgénico de acuerdo con este experto,

*el que está disponible en el mercado no parece ser, en un análisis superficial, el más adecuado para tratar de adaptarse a nuestros ambientes, porque es resistente al ataque de insectos que no se encuentran en el país y en el caso del transgénico tolerante a herbicidas, no beneficiaría a un alto porcentaje de productores que no pueden adquirirlos [...].*

Además, existe el mencionado riesgo para la biodiversidad, considerando que aún existen parientes silvestres del maíz en México. Por otro lado, no se ha regulado nada respecto al maíz importado, por lo que es probable que ya se esté consumiendo maíz transgénico en México. La falta de regulación y control ha sido denunciada por organizaciones sociales del campo, como la Unión Nacional de Organizaciones Rurales, Campesinas y Agropecuarias (UNORCA), según la cual uno de cada tres jitomates que se venden en México son genéticamente modificados y en el país se siembran cien mil hectáreas con organismos transgénicos, entre los que destaca el algodón. Para el funcionario de la organización, Alberto Gómez, "La liberación de organismos transgénicos es una irresponsabilidad del sector público y representa un alto riesgo para la salud humana".<sup>31</sup>

México ya cuenta con una Ley de Variedades Vegetales, aprobada en 1996, que pretende otorgar ciertos medios legales al agricultor para que proteja las variedades que él mismo ha desarrollado, y actualmente se debate en el Senado una Ley de Acceso a los Recursos Genéticos. El problema es quien va a ocuparse de poner en práctica estas leyes y darlas a conocer entre los agricultores, pues los organismos públicos directamente relacionados se encuentran en condiciones de precariedad presupuestal por las políticas recientes.<sup>32</sup>

Mientras no exista una legislación de acceso a los recursos genéticos, se podrán repetir casos como el siguiente: el Instituto de Biotecnología de la UNAM firmó un convenio en

<sup>31</sup> "¿Apocalipsis (genético) hoy?", *Reforma*, 9 de febrero de 1999, sec. Negocios.

<sup>32</sup> Al respecto: Y. Massieu, "La modernización biotecnológica de la agricultura mexicana: otro sueño enterrado durante el sexenio salinista", Cuadernos Agrarios Nueva Época, núm. 11-12, enero-diciembre de 1995.

noviembre de 1998 con la compañía estadounidense DIVERSA Corporation, con sede en San Diego. Por medio de este convenio, DIVERSA adquiere muestras recolectadas por científicos de la UNAM en los más variados ecosistemas mexicanos. A cambio, la compañía proporcionaría a la UNAM regalías de las ventas de los productos desarrollados a partir de esas muestras para ayudarla a establecer un centro de investigaciones en biodiversidad microbial en México. Según DIVERSA, la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio), participó en las negociaciones que llevaron al convenio. Esta compañía ha desarrollado y patentado cerca de setecientos enzimas, utilizando materiales recolectados a partir de convenios de bioexploración en Costa Rica, Islandia, Indonesia y el parque Yosemite de E.U. La pregunta es: ¿por qué la UNAM considera que puede comercializar recursos genéticos que no le pertenecen?<sup>33</sup> Esta situación ha sido propiciada por el vacío legal en que se manejan los recursos genéticos en México.

El asesor del coordinador de la Conabio, Jorge Larson Guerra, considera que el uso de organismos modificados genéticamente en ganadería, agricultura, pesca, industria forestal y control de microorganismos implica riesgos que es necesario evaluar para aprovechar las oportunidades que ofrece la diversidad biológica.<sup>34</sup> En México, tanto el sector público como el privado están autorizados a producir transgénicos. A la fecha, sólo existen las variedades de papa Monsanto-Cinvestav, (aún en pruebas de campo) en una colaboración público-privada y las variedades que vende Empresas La Moderna, hoy Savia, producidas por sus filiales estadounidenses y europeas.<sup>35</sup>

A pesar de la legislación con que ya cuenta el país, el problema de financiamiento de la investigación se vuelve crítico para diseñar y hacer efectiva la regulación. Ello se agrava si se considera que la política reciente de organismos internacionales de financiamiento, de los cuales el país depende crecientemente

por el monto de su deuda externa, se basa en aconsejar a los países atrasados sobre renunciar a tener una infraestructura de investigación suficiente para generar una tecnología propia y sobre el hecho de que las instituciones de educación superior se concentren en la docencia. Ello afecta la posibilidad de que México establezca sus propias regulaciones en cuanto a ingeniería genética, puesto que éstas deben sustentarse en conocimientos científicos adecuados y generados internamente.

## Conclusiones

La tendencia a que los grupos de países funcionen como bloques geopolíticos-económicos y que la lógica de libre mercado se imponga en beneficio de las naciones poderosas, se evidencia en los resultados de la reunión de Cartagena. Asimismo, los resultados de dicha reunión expresan claramente la incompatibilidad de los intereses comerciales con la protección de la salud y el medio ambiente en el actual contexto globalizador, así como las posiciones de poder a favor de los intereses comerciales.

La tecnología genética permite a las empresas multinacionales afianzar su control sobre la producción alimentaria mundial. La interdependencia entre países y los flujos comerciales agudizan la posibilidad de que la contaminación genética sea global. Ello, cuando aún se funciona con un esquema jurídico-regulatorio característico de la contaminación química e inadecuado para este nuevo tipo de contaminación. La polémica en la reunión de Cartagena sobre si la regulación de OGM es un problema de comercio o ambiental refleja bien esta cuestión.

En este ensayo, se ha expuesto la importancia de la organización de los consumidores para exigir alimentos sanos, cuya producción no deteriore el ambiente, al estilo de los europeos. También destaca la actitud de los agricultores hindúes para defender su biodiversidad y rechazar la ingeniería genética. Se ha mostrado como E.U. lidera un grupo importante de países para bloquear la regulación de los OGM. Estos intereses encontrados y la manera en que ambos logren hacer valer sus intereses harán ver en el futuro si la sustentabilidad agrícola es posible.

<sup>33</sup> A. Nadal, "UNAM-DIVERSA: ¿dueños de recursos genéticos?", *La Jornada*, 11 de marzo de 1999, p. 21.

<sup>34</sup> "Advierten sobre riesgos...", *La Jornada*.

<sup>35</sup> El respecto: Y. Massieu, "ELM: A New Global Player in the Vegetable Market", *Biotechnology and Development Monitor*, núm. 34, marzo de 1998; C. Tregger, "La Moderna, una multinacional muy mexicana", *La Jornada Ecológica*: año 6, núm. 70, 31 de agosto de 1998.

# EL Cotidiano

Se distribuye en las siguientes  
librerías de la ciudad de México

**EL SOTANO COYOACÁN**  
Miguel Ángel de Quevedo N° 209  
C.P. 04310

**LIBRERÍA INTERNACIONAL**  
Av. Sonora N° 206  
Col. Hipódromo Condesa

**LIBRERÍA HAMBURGO**  
Insurgentes Sur N° 317  
C.P. 06170

**EL JUGLAR**  
**LIBROS, ARTE, CAFE Y COMUNICACIONES**  
Manuel M. Ponce N° 233  
Col. Guadalupe Inn

**LIBRERÍA DE LA FACULTAD  
DE ECONOMÍA (UNAM)**  
Ciudad Universitaria

**LIBRERÍA CIDE**  
Km. 16.5 de la carretera  
México-Toluca

**EL SOTANO DE LA ALAMEDA**  
Av. Juárez N° 64  
C.P. 06050

**LIBRERÍA EUREKA**  
Av. Universidad N° 1195  
Col. Del Valle  
03100

**EDICIONES QUINTO SOL**  
Glorieta del metro  
Insurgentes

**FONDO DE CULTURA ECONÓMICA**  
**LIBRERÍA OCTAVIO PAZ**  
Miguel Ángel de Quevedo N° 125

**LIBRERÍA GANDHI PALMAS**  
Av. Paseo de las Palmas N° 840  
Col. Lomas de Chapultepec

**LIBRERÍA DEL PÓRTICO**  
Eje Central N° 24  
Col. Centro

**LIBRERÍA GANDHI**  
Miguel Ángel de Quevedo N° 128  
C.P. 01070

**LIBRERÍA SALVADOR ALLENDE**  
Copilco N° 181

**LIBRERÍA JOSÉ VASCONCELOS, UAM**  
Pedro Antonio de los Santos N° 84  
San Miguel Chapultepec

**SOTANO INDEPENDENCIA**  
Independencia N° 68-4

**LIBRERÍA IBERO**  
Prolongación Paseo de  
la Reforma N° 880

**VOCEADORES DESPACHO BENÍTEZ**  
Morelos N° 76-A  
Col. Juárez

**UAM - AZCAPOTZALCO**

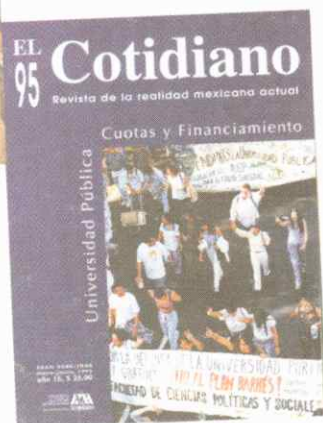
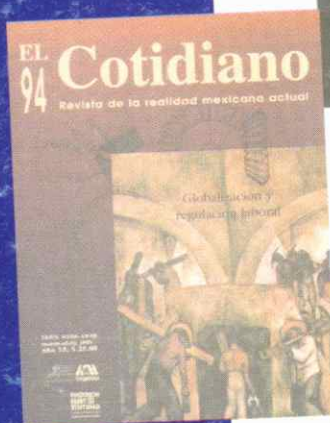
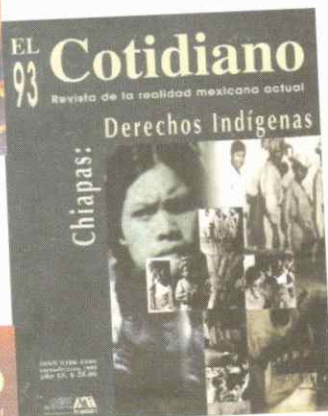
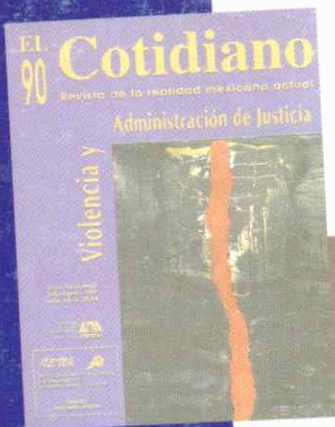
**UAM - IZTAPALAPA**

**UAM - XOCHIMILCO**

**LIBRERÍAS DE CRISTAL**

Para el interior de la República Mexicana:

**CASA AUTREY, S.A. DE C.V.**  
Av. Taxqueña N° 1798  
Col. Paseos de Taxqueña  
Tel: 56-97-71-33



# EL Cotidiano

## 15 aniversario

1984 - 1999

017503 30174 0



16.50 - \$ 16.50