

**A DOS AÑOS**  
**LA POLÍTICA SOCIAL DE ERNESTO ZEDILLO**

ENRIQUE VALENCIA LOMELI. **COORDINADOR**







**A DOS AÑOS:  
LA POLITICA SOCIAL  
DE ERNESTO ZEDILLO**



# **A DOS AÑOS: LA POLÍTICA SOCIAL DE ERNESTO ZEDILLO**

Enrique Valencia Lomelí  
*Coordinador*



Primera edición, 1997, Red Observatorio Social.

D.R. © 1997. Es una coedición de las siguientes instituciones:

Colegio de Jalisco

Convergencia de Organismos Civiles, A.C.

Foro de Apoyo Mutuo, A.C.

Indicadores, Desarrollo y Análisis, A.C.

Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, A.C.

Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente

Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio

Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Xochimilco

Universidad de Guadalajara.

Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades

Universidad Iberoamericana. Unidad Santa Fe

Impreso y hecho en México.

*Printed and made in Mexico.*

ISBN 968-6101-66-7

Prohibida la reproducción total o parcial,  
sin autorización expresa del editor.

Cuidado de la edición: *Oscar Maisterra*,  
con el apoyo de *María Guadalupe López Pedroza*.



Diseño editorial y portada:

*Amaroma Ediciones*

# INDICE

## INTRODUCCIÓN

<i>Enrique Valencia Lomelí</i> .....	9
--------------------------------------	---

## PRIMERA PARTE: EL CONTEXTO POLÍTICO

Un país atribulado <i>Alberto Aziz Nassif</i> .....	17
Comentarios al Segundo Informe Presidencial <i>Jorge Alonso Sánchez</i> .....	33
Reforma del Estado y política social: a dos años del gobierno de Zedillo <i>Jaime Preciado Coronado</i> .....	43

## SEGUNDA PARTE: EL CONTEXTO MACROECONÓMICO

Economía mexicana en 1996: ¿una nueva etapa postcrisis? <i>Alberto Arroyo Picard</i> .....	59
Hacia el diseño de propuestas alternativas de política de empleo y distribución del ingreso <i>Luis Ignacio Román Morales</i> .....	95
El salario mínimo ¿un indicador prescindible? <i>Enrique Valencia Lomelí</i> .....	117
Evaluación preliminar sobre la deuda externa en la actualidad <i>Germán Dabat Montejo</i> .....	145

## TERCERA PARTE: LA POLÍTICA SOCIAL

Política social desde abajo: una mirada complementaria <i>Miguel Bazdresch Parada</i> .....	157
La participación de la sociedad civil en la política social <i>Manuel Canto Chac</i> .....	175
La política social de Zedillo en la prensa mexicana <i>Mario B. Monroy Gómez</i> .....	185

## CUARTA PARTE: LAS POLÍTICAS SOCIALES

Los problemas de la reforma zedillista de la seguridad social <i>María de Lourdes Fournier García</i> <i>Pedro H. Moreno Salazar</i> .....	201
La salud y la reformulación de la política para su descentralización <i>Myriam Cardozo Brum</i> .....	213
De la patria, la morada y otras cuitas. Acercas de la política habitacional del II año de gobierno de Ernesto Zedillo <i>Guillermo A. Martín</i> .....	225
Las hijas de vecino ante la crisis en el agro <i>Magdalena Villarreal</i> .....	241
La situación de la mujer como objeto de la política pública. El Programa Nacional de la Mujer 1995-2000. Alianza para la igualdad <i>Florinda Riquer</i> .....	255
Notas para reflexionar acerca de la metodología de género en la investigación y las acciones gubernamentales y civiles <i>Daniel Cazés</i> .....	267
Jalisco: gobierno panista e (in) seguridad pública <i>Jorge Regalado</i> .....	277
Dignidad Ciudadana: Colectivo Jalisciense de Organismos Civiles por la Seguridad... una experiencia en ciernes <i>Oscar E. Ramos Martínez</i> .....	291

## INTRODUCCIÓN

*Enrique Valencia Lomelí*

La política social se ha ido convirtiendo en objeto de investigación privilegiado en las ciencias sociales, en tema de actualidad para el debate político nacional y estará presente sin duda como centro de referencia de las contiendas electorales regionales y nacionales. También en el discurso gubernamental: el presidente Ernesto Zedillo insiste en afirmar la existencia de una política social activa en la que se gasta más de la mitad del gasto público presupuestable. Funcionarios gubernamentales señalan que la reforma del Estado busca desembarazarlo de actividades superfluas para centrarlo en acciones con contenido social. Esta insistencia no es nueva.

Los gobiernos de la reforma económica y de la reforma del Estado, sobre todo desde Carlos Salinas, se encuentran con probabilidad entre los que más han insistido discursivamente en su preocupación social. Peter Ward (1989: 11) ya se había preguntado desde los años ochenta que cuándo “es más probable que los gobiernos ofrezcan programas de bienestar social”. Por ejemplo, ¿en épocas de relativa prosperidad, es decir, de oferta importante de empleos, de alzas salariales reales y de crecimiento? O ¿en tiempos de crisis “para compensar en –palabras de Ward– los efectos adversos de las medidas de autoridad” o, dicho de otro modo, las consecuencias del proyecto de reestructuración?

En esta línea, no sería extraño que estos gobiernos de las crisis y de los ajustes sean insistentes en su política social. Los gobiernos del desarrollo estabilizador o del modelo económico internista centraban su atención en las políticas de ingreso (salario y empleo), en la ampliación de los sistemas de seguridad social o en la reforma agraria; por su parte, los gobiernos de la reforma económica y de la reforma del Estado enfatizan los programas de atención a los pobres (PRONASOL) o focalizados en la pobreza extrema (anunciados por Ernesto Zedillo), y envían las promesas

de mejores ingresos al mercado o al futuro cuando las reformas supuestamente estén consolidadas.

Para los primeros, hablar de crecimiento y desarrollo económico suponía referirse a mejoras salariales y mayor dinamismo en la oferta de puestos de trabajo; así, macroeconomía y política social iban, en cierta manera, de la mano<sup>1</sup>. Para los segundos, se requiere cuestionar seriamente la vieja política social<sup>2</sup>, especificar una nueva y sobre todo idear políticas que compensen los efectos de *corto plazo* (¡ya 15 años!) de las *dolorosas* reformas económicas; sin embargo, esta nueva política social no se encuentra inserta todavía, al menos en el presente, en el corazón de las reformas económicas y del Estado, y lo que más se vislumbra es el lento desmantelamiento de la anterior. De esta manera, las políticas macroeconómicas y las políticas sociales se encuentran divorciadas. Llegamos así a una paradoja: a los gobiernos de las reformas, a estos críticos acérrimos de las viejas políticas sociales, les ha ido urgiendo cada vez más un discurso de política social.

Arturo Warman (1994: 15), funcionario privilegiado en el campo de la política social durante dos sexenios, expresa esta urgencia de otra manera:

“En el pasado, la política económica se privilegió en el discurso y en los hechos como el eje de la acción pública. Esa posición corresponde hoy a la política social. Lo destaca el discurso pero lo comprueben los hechos. El gasto y la inversión con propósito social pasó de 21 a 55% del total del presupuesto federal entre 1988 y 1994. La política social se ubica como la prioridad más alta de la función pública”.

¿Cuál es el alcance de esta preocupación social del gobierno de Ernesto Zedillo a dos años de su inicio? En su II Informe, el Presidente

1 Si bien hubo mejoras en los salarios reales y en oportunidades de empleo, además de avances en seguridad social, los resultados no fueron idílicos especialmente en distribución del ingreso. Consúltese, entre muchos otros, a M. Basáñez, 1981; R. Cordera y C. Tello, 1986; R. Hansen, 1983; P. Ward, 1989.

2 Por *populista*, por *irreal* o por la tesis de la *perversidad*. Según esta última, analizada sugerentemente por A. Hirschman, “la tentativa de empujar a la sociedad en determinada dirección resultará, en efecto, en un movimiento, pero en la dirección opuesta”. Esta tesis se traduciría en una mirada crítica y compasiva hacia los promotores de las políticas sociales activas: *ingenuos*, buscan mejorar la situación de las mayorías pero generan precisamente lo contrario... Por ejemplo, Hirschman recuerda la conclusión de Milton Friedman según la cual las leyes de salario mínimo son tal vez el caso más claro de esta supuesta perversidad (Hirschman, 1991: 21 y 38).

insistió en el contenido social de su gobierno, en el gasto destinado al desarrollo social<sup>3</sup> y en los programas especiales para atender a la pobreza extrema. Sin embargo, desde perspectivas nacionales y regionales, diversos especialistas hablan más bien de la *Pobreza de la política social* actual<sup>4</sup> o de que ésta se encuentra *Aturdida y confusa* desde el levantamiento de Chiapas (Dresser, 1996). Otros se preguntan si se trata de una *Devaluación de la política social* (Valencia, 1996). En el artículo citado, Denise Dresser escribió que Carlos Salinas tenía la obsesión de haber sido rechazado por los pobres en el proceso electoral de 1988 y que había intentado seducir a los que menos tienen; para el gobierno de Ernesto Zedillo, por quien votaron millones de pobres, diversos estudiosos de la política social plantean la severa pregunta de si sabe qué hacer con ellos.

Estas discusiones se han originado en los primeros años del gobierno zedillista cuando la debilidad de su política social se ha mostrado con mayor claridad a los ojos de los analistas críticos. Si Miguel de la Madrid contaba aún, para posibilitar su política de ajuste, con fuertes instrumentos sociales del viejo Estado y Carlos Salinas impulsaba personalmente un activismo notable y una retórica hábil a través del PRONASOL, Ernesto Zedillo no ha sustentado una política social consistente ni claramente definida y se encuentra con –y aun impulsa– la debilidad creciente de los instrumentos sociales poderosos del viejo Estado. El centro de atención de los dos primeros años de esta Presidencia fue la estabilización macroeconómica sin la creación de nuevos instrumentos sociales sólidos. Se podrá cuestionar la debilidad presidencial en varios aspectos, pero no podrá negarse la persistencia de Ernesto Zedillo en mantener la política de ajuste, cueste lo que cueste social y políticamente. Una política social integral o la definición consistente de una nueva han sido dejadas de lado por razones de privilegio de la macroeconomía. Qué hacer con millones de pobres no ha sido una pregunta relevante para los primeros años de gobierno de Ernesto Zedillo.

<sup>3</sup> Aunque guarda con pudor las comparaciones con el gasto público total (no sólo el presupuestable sino también el no presupuestable), sumamente importantes en el marco de las dificultades financieras del país. El gasto en el servicio de la deuda pública, incluido en el rubro de lo no presupuestable, ha afectado notablemente las comparaciones señaladas.

<sup>4</sup> Es el título de la revista *Ciudades*, No. 26, de abril-mayo de 1995.

Repetir constantemente que el gasto en desarrollo social es mayor al 50% del gasto presupuestable no parece dar una respuesta sólida a la necesidad de una política social consistente. ¿Se trata de un mero resultado por *default* de la privatización y de la reducción en el gasto económico-administrativo del gobierno federal? ¿Se trata de una simple ficción contable sin una estrategia suficientemente definida? ¿A dónde va el gasto? ¿Cuáles son los objetivos principales del mismo? ¿Cuáles son los resultados alcanzados? ¿Existe una estrategia coherente? Estas preguntas se agudizarán con la perspectiva del tercer año de gobierno, cuando las elecciones serán su parte medular. ¿La reforma de la política social será dejada de lado por razones de macropolítica (sobrevivencia del PRI)?

Pero que la política social sea débil, pobre, confusa, aturdida o devaluada, no significa que no se generen pugnas ni debates oficiales en torno a sus instrumentos y presupuestos. En ocasiones, el hipercriticismo ignora que la tecnocracia actual es capaz de proponer su política social y no sólo de poner en jaque a la anterior. Además, el hecho de que un buen porcentaje del gasto presupuestable se ejerza en el rubro definido como desarrollo social, aunque fuese por *default*, al menos sugiere debates y luchas por su control. Esto es expresado nítidamente en algunos análisis locales y regionales. D. Dresser (1996: 103) señala la *incoherencia* de una política social derivada de conflictos al interior del gabinete de Ernesto Zedillo<sup>5</sup> y también destaca la *canibalización* de la misma<sup>6</sup>; G. Torres (1996) muestra también diversas pugnas (locales, regionales y del gabinete presidencial) y se pregunta por qué, aun devaluada o pobre, sigue siendo considerada como uno de los principales *botines* de los gobernantes. ¿Cuál será el resultado de estas contraposiciones en un contexto electoral en el que el reclamo social será agudizado?

Para el estudio de todas estas cuestiones se requiere un abordaje multidisciplinar, el diálogo entre diversas metodologías. Las perspectivas macroeconómicas y macropolíticas, las consideraciones regionales y locales,

5 En la materia, la investigadora destaca dos propuestas dominantes: la de Luis Téllez-Santiago Levy y la de Carlos Rojas.

6 No se renuevan las estructuras de poder y de nuevo dominan los imperativos políticos para asegurar la sobrevivencia del PRI.

son indispensables para dar cuenta de las principales tendencias de la política social. Estos son presupuestos básicos de las actividades de investigación promovidas por los participantes de la Red Observatorio Social y en especial de sus seminarios de política social. Los trabajos publicados en este libro son el resultado del III Seminario de Política Social, celebrado en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, de la Universidad de Guadalajara, en el mes de octubre de 1996.

Los artículos presentados en este libro tratan precisamente de responder desde diversos ángulos cuál es el contexto y el contenido de la política social que se encuentra en *la forja* (G. Torres, 1996: 65), y cuáles son los problemas económicos, políticos y sociales que enfrenta. En la **Primera Parte**, los autores se enfocan al estudio del *Contexto Político*. Alberto Aziz Nassif (*A dos años, un país atribulado*) concluye que la gobernabilidad se encuentra en crisis: existen desajustes entre la Presidencia y los sectores tradicionales del PRI, los problemas sociales rebasan notablemente la eficiencia del modelo económico y al gobierno se le han acumulado los puntos de fractura y la falta de consensos básicos. Jorge Alonso Sánchez (*Comentarios al Segundo Informe Presidencial*) sintetiza los principales planteamientos del informe de gobierno y de las réplicas de los partidos de oposición y grupos de la sociedad civil, y señala que en el contexto se expresan problemas económicos que excluyen y respuestas políticas que no incluyen. Jaime Preciado Coronado (*Reforma del Estado y política social: a dos años del gobierno Zedillo*) se pregunta qué política social en el marco de una reforma del Estado “gerencial incompleta” y responde que se trata de un acorralamiento de las políticas con elementos del Estado de bienestar y de una concepción errónea en la que la política social sigue siendo considerada la hermana menor de la política económica.

En la **Segunda Parte**, los artículos se dirigen al *Contexto Macroeconómico* y a la relación entre política económica y política social, especialmente en lo que se refiere a empleo y salarios. Alberto Arroyo Picard (*Economía mexicana en 1996: ¿una nueva etapa postcrisis?*) recrea una visión general de los resultados de la economía mexicana en 1996. Luis Ignacio Román Morales enfrenta el reto de dirigirse *Hacia el diseño de*

*propuestas alternativas de política de empleo y distribución del ingreso*, como parte de una estrategia necesaria para enfrentar la caída del PIB por persona económicamente activa y la redistribución regresiva del ingreso. Enrique Valencia Lomelí (*El salario mínimo ¿un indicador prescindible?*) plantea que, en el discurso de la política social, el salario mínimo ha ido desapareciendo como un indicador confiable o como instrumento social y analiza, sin embargo, cómo desde diferentes perspectivas los salarios mínimos siguen siendo relevantes en la economía mexicana. Germán Dabat Montejo realiza una *Evaluación preliminar sobre la deuda externa en la actualidad* y muestra con diferentes índices la relevancia de este problema financiero de la economía mexicana.

En la **Tercera Parte**, los investigadores reflexionan sobre **La Política Social** en general. Miguel Bazdresch Parada en la *Política social desde abajo: una mirada complementaria*, caracteriza a la actual política social como compensatoria y la analiza desde los beneficiarios supuestos con las siguientes preguntas: ¿sin sociedad civil?, ¿sin ingresos? y ¿sin democracia? Manuel Canto Chac (*Las organizaciones civiles como actores de la política social*) estudia las condiciones para que las organizaciones civiles participen en la política social. Mario B. Monroy presenta *La política social de Zedillo* como objeto noticioso en la prensa mexicana de 1996 y muestra los debates en torno a los programas frente a la pobreza y a las alternativas de política económica y social.

En la **Cuarta Parte**, los autores se dirigen a **Las Políticas Sociales** desde diversos puntos de vista (sectoriales o de género, tanto generales como regionales o locales). Ma. de Lourdes Fournier García y Pedro H. Moreno Salazar analizan *Los problemas de la reforma zedillista de la seguridad social*, la cual supone la desaparición de la solidaridad intergeneracional del antiguo sistema vigente y generaliza la modalidad de cuentas individuales capitalizables por la vía privada. Myriam Cardozo Brum, en *La salud y la reformulación de la política para su descentralización*, presenta el deterioro de algunos indicadores básicos de la salud y revisa las políticas plasmadas en el Programa de Reforma del Sector Salud y en el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud. W.A. Martin (*De la patria, la morada y otras cuitas. Acerca de la política habitacional del segundo año de gobierno de Ernesto Ze-*

dillo), concluye que la política de vivienda ha sido permeada por la lógica de la acumulación financiera.

Magdalena Villarreal (*Las hijas de vecino ante la crisis en el agro*) se preocupa por estudiar cómo le están haciendo las mujeres campesinas de una microregión del Occidente del país para sobrevivir los cambios en las políticas hacia el agro. Daniel Cazés propone, en *Notas para reflexionar acerca de la metodología de género en la investigación y las acciones gubernamentales y civiles*, criterios, prioridades e interrogantes centrales del enfoque de género para las políticas públicas. Florinda Riquer Fernández estudia *La situación de la mujer como objeto de política pública*, a propósito del *Programa Nacional de la Mujer 1995-2000, Alianza para la Igualdad* y se pregunta por las condiciones que se requieren para que este Programa se convierta en política pública.

Los dos últimos artículos tocan la problemática de la seguridad pública en Jalisco como parte integrante de la política social. Jorge Regalado se pregunta, en *Jalisco: gobierno panista e (in) seguridad pública*, si el debilitamiento de la hegemonía del partido de Estado no ha significado el rompimiento de posibles acuerdos entre el hampa y los elementos corruptos de los cuerpos de seguridad, presenta una visión histórica de la inseguridad histórica en este estado y analiza críticamente el nuevo Plan Estatal de Seguridad Pública. Y, en fin, en el contexto de este viejo problema, Oscar E. Ramos Martínez describe una nueva iniciativa de organismos ciudadanos: *Dignidad Ciudadana: Colectivo Jalisciense de Organismos Civiles por la Seguridad... una experiencia en ciernes*.

## Bibliografía

- BASÁÑEZ, M., *La lucha por la hegemonía en México, 1968-1980*, Siglo XXI, México, 1981.
- CORDERA, R. y TELLO, C., *La desigualdad en México*, Siglo XXI, México, 1986.
- DRESSER, D., "Aturdida y confusa: la política social en México desde el levantamiento de Chiapas" en *El Cotidiano*, No. 76, mayo-junio 1996, págs. 93-104.
- HANSEN, R., *La política del desarrollo mexicano*, 13a. edición, Siglo XXI, México, 1983.
- HIRSCHMAN, A. *Retóricas de la intransigencia*, FCE, México, 1991.
- TORRES, G., "La redefinición de la política social: entre la política de Estado y la política desde la sociedad" en E. Valencia Lomelí (Coord.), *¿Devaluación de la política social?*, Red Observatorio Social, Guadalajara, 1996, págs. 65-87.
- VALENCIA LOMELÍ, E. (Coord.), *¿Devaluación de la política social?*, Red Observatorio Social, Guadalajara, 1996.
- WARD, P., *Políticas de Bienestar Social en México: 1970-1989*, Nueva Imagen, México, 1989.
- WARMAN, A., *La política social en México, 1989-1994*, FCE, México, 1994.

## A DOS AÑOS, UN PAÍS ATRIBULADO

Alberto Aziz Nassif<sup>1</sup>

*“Las noticias se oyen igual que se fuma un cigarrillo  
y se apaga en el cenicero”.*

*Milán Kundera, La Inmortalidad.*

En noviembre de 1995, en una reunión de Observatorio Social, propuse una serie de elementos para encontrar alguna racionalidad a lo que estaba pasando en el país. En ese momento consideré que la metáfora del mapa era adecuada para mirar lo que en ese momento eran los restos del desastre. Los ejes del análisis eran los conceptos de gobernabilidad y transición.

Los criterios para medir la gobernabilidad eran básicamente: los círculos del gobierno interno, del manejo y conducción de la sociedad y los grados de consenso. El resultado indicaba problemas importantes en los tres niveles; mucho descontento social, poco margen de maniobra, poca credibilidad.

¿Qué teníamos hace un año?: un país en crisis, con un liderazgo presidencial muy cuestionado o por debajo de las expectativas, y un presidente con obsesiones y compromisos económicos más allá de cualquier prueba; una institucionalidad amenazada y llena de incapacidades; una serie de rumores, inestabilidad financiera, incertidumbre política, alta especulación, violencia y resquebrajamiento de los medios de contención, eran algunos de los componentes que dominaban el ánimo social y la opinión pública.

Hoy tenemos una larga lista de problemas, que al parecer no tienen solución en el corto plazo, porque están en las bases de un sistema de intereses y complicidades que se restauran para no perder el poder.

<sup>1</sup> Investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, CIESAS, México.

Una hipótesis que sirva de guía puede ser la siguiente: tenemos básicamente un cuadro similar de conflictos en estos dos años del sexenio zedillista, con algunos cambios, que se han agravado en algunas áreas o que han avanzado en otras, de forma limitada, pero —y esto es lo importante o específico de la hipótesis— lo que ha cambiado son las perspectivas en las que se ubican los problemas, su peso específico, su impacto social, su apreciación en el ánimo social y el inicio de un momento nacional para volver a medir fuerzas, las elecciones federales de 1997.

Voy a enumerar estos problemas, con la intención no de analizar cada uno de ellos, sino de mostrar un mapeo de señales, distancias y jerarquías, no para mostrar los conflictos que ya todos conocemos, sino sólo para apuntar los datos nuevos, las perspectivas de lo que podemos imaginar que puede pasar en los próximos meses y las redes de intereses en las que inciden.

Lo más fácil sería decir que estamos igual que el año pasado, sin embargo, el supuesto es que no es así, a pesar de que estamos dentro de un cuadro similar. En este sentido tomo una idea de un politólogo hindú Atul Kohli, citada por Lorenzo Meyer (*Reforma*, 22/VIII/98), en la que propone que la gobernabilidad se puede analizar desde tres criterios: la efectividad de la acción gubernamental en sus políticas, lo cual podría entenderse como la capacidad para resolver los problemas básicos de la sociedad, empleo, salud, educación, vivienda, seguridad, bienestar; otro es el de la coalición gubernamental, la fortaleza o debilidad de las alianzas y pactos para gobernar, y finalmente, los medios de hacer política y de enfrentar los conflictos en un índice que va de mayor o menor política y negociación, hasta mayor o menor represión y violencia.

### **Chiapas y el frente insurreccional del país**

Tal vez los que no vivimos en las zonas que están en guerra, ya nos hemos acostumbrado a la presencia del ejército y las negociaciones con la guerrilla, porque forman parte de las primera planas de la prensa y de los noticieros de radio y TV. Sin embargo, la situación está peor y es más preocupante. Los datos nuevos son: la aparición del Ejército Popular Revolucionario (EPR); la suspensión de las negociaciones por parte del EZLN, una instalación conflictiva de la mesa de verificación de acuerdos; una esquizofrenia para ubicar los nuevos brotes guerrilleros y una división en-

tre guerrilla buena y mala, sumado a la decisión de poner todo el peso del Estado para combatirlos, y un aumento de los operativos intimidatorios de un ejército sin capacidad de contención real.

Crece el frente insurreccional, se agrava la descomposición social y de nuevo vamos a una elección federal en un clima agitado de violencia y de incertidumbre. Aquí se puede esperar cualquier cosa: más violencia, enfrentamientos, mucha confusión, ya sea por parte de los duros de la guerrilla o de los duros del gobierno. ¿Estamos frente a conflicto sin salida política en donde las armas serán la vía a seguir?

Además de los costos sociales que se puedan tener en este río revuelto, en donde cualquier grupo radical puede empezar a desplegar violencia; o donde las mafias del aparato pueden aprovechar el momento para generar desconcierto otra vez. En este sentido, en 1997 se puede llegar a tener un clima similar al de 1994, en donde la construcción del miedo lleve a la sociedad a ratificar un voto por el partido de Estado en lugar de acabar con ese régimen; si fue una receta exitosa por qué no repetirla. La otra consecuencia y novedad, no es que hayamos regresado a los años setenta, como señalan algunos, el panorama es completamente diferente: el frente insurreccional está jugando con los intereses y contradicciones del aparato y de la clase política, lo que no era factible hace 20 o 30 años.

Hay un dato interesante: en la reunión que cada año tiene el Presidente con las fuerzas armadas, el discurso del secretario de la Defensa Nacional, Enrique Cervantes, le señaló al jefe del ejecutivo: “Hoy lo más urgente es la justicia económica, ese es el compromiso total de su gobierno” (*La Jornada*, 3/IX/96). Sin ir muy lejos en la interpretación se puede ver al menos una preocupación en el ejército frente a la situación económica, porque lo dicho puede ser, tal vez, que el ejército no va a combatir con violencia insurrecciones que tienen un fondo económico y social. Otra lectura es que la actual política económica no está generando justicia económica.

El otro dato importante fue la tensión que se creó con la invitación al EZLN a participar en el Congreso Indígena en la ciudad de México. Después de varios días de negociaciones entre las comisiones mediadores, el EZLN y el gobierno, la decisión fue positiva y los zapatistas decidieron enviar a la comandante Ramona, una indígena que se encuentra gravemente enferma, la cual trajo un mensaje de paz a la capital del país.

## **El caso Colosio y el frente de los intereses del sistema**

A medida que crece la necesidad social de resolver este caso, los datos, la dinámica institucional de la PGR y las fiscalías especiales —desde la liberación de Othón Cortés, hasta los nuevos y viejos testimonios sobre el caso—, crece la incredulidad sobre su resolución y al mismo tiempo se afianza la creencia popular de que Colosio fue asesinado por los intereses de la cúpula que o vinieron de Los Pinos o bien, rebasaron a Los Pinos.

El aprendizaje puede ser el siguiente: lo más probable es que no sepamos penal y jurídicamente quiénes fueron y sólo tengamos una versión social de las causas y de los responsables intelectuales. Libros se seguirán escribiendo, hipótesis nuevas llegarán, habrá otros videos o los mismos vistos con nuevos ojos, pero el caso Colosio quedará como el caso de Kennedy, para la historia y para que en un futuro próximo algún buen director de cine haga una película en la que trate la hipótesis de un complot por fuertes intereses que se sintieron amenazados. Sin embargo, cada 23 de marzo habrá homenajes y demandas de justicia, y cada asamblea del PRI, la delegación de Sonora gritará ¡viva Colosio! y ¡fuera Salinas!

La paradoja todavía es vigente: si se llega a castigar a los autores del crimen de Colosio sería el fin del sistema y si no se llega, también podría ser el final. En este capítulo hemos visto como una novedad que la Procuraduría General de la República citó a declarar a José Córdoba, luego tres perredistas hicieron una burda repetición en donde el resultado fue favorable para el ex asesor de Carlos Salinas. Recientemente el procurador Lozano Gracia afirmó a los medios que antes de que termine 1996 el ex presidente Salinas de Gortari sería llamado a declarar sobre el caso Colosio y sobre el caso Ruiz Massieu. Por lo pronto, el espectáculo del caso del hermano incómodo de Salinas, hoy huésped de Almoloya, sigue dando tela de donde cortar con el descubrimiento de una osamenta en una de sus propiedades en el Distrito Federal, la cual, a reserva de que terminen los estudios, supuestamente es del desaparecido Manuel Muñoz Rocha. Este caso y las pesquisas de la PGR son, como dijo Carlos Monsiváis, una suerte de historia que va de Juan Orol a los Simpsons.

## **La crisis económica y la frágil recuperación macroeconómica de un modelo que se impone**

Las explicaciones sobre la crisis están más o menos claras, inclusive en voces internas como la de Leopoldo Solís en un texto reciente, en donde afirma lo siguiente: “las crisis recurrentes en la historia del México moderno son resultado de la onerosa carga de la deuda externa, acompañada por especulaciones cíclicas en los mercados financieros, toleradas o alentadas por las políticas del gobierno; y la crisis de 1994-1995 no fue distinta en este sentido (...) En suma, la crisis se gestó durante varios años y sus causas centrales se ubican en la naturaleza del modelo y las políticas estabilizadoras seguidas, los cambios en el exterior y los acontecimientos políticos derivados de la pugna por el poder”<sup>2</sup>.

Todos estos elementos han estado presentes en estos casi dos años del sexenio actual. El gobierno ha mejorado sus márgenes de maniobra, es un dato que no se puede negar, ya bajó el agua del cuello al ombligo quizá, pero no hay traducción a la microeconomía, a los salarios, a las empresas, a un esquema financiero que permita elevar la productividad y no sólo premie la especulación de corto plazo. La pregunta sigue vigente: ¿qué oportunidades tienen los que no exportan y viven del mercado interno?

Con el nuevo margen del gobierno, basado en los niveles de crecimiento recientes, el Presidente nos dejó muy claro que no había más camino que el suyo y que los resultados estaban a la vista. Pasada la XVII Asamblea del PRI, que supuestamente repudió la venta de la industria petroquímica, se les hizo una jugarreta de ambigüedades y documentos rasurados; ¿cuál confianza se puede tener en un partido que no respeta ni siquiera a sus propias bases?

Los datos nuevos son los índices de recuperación y la reanudación del proyecto privatizador; se va a vender el resto. La torpe intromisión del embajador estadounidense, Jones, de que la venta de la petroquímica era el requisito para que fluyera la inversión extranjera, fue el campanazo de alerta para saber otra vez que el modelo económico está pactado de forma estructural y prácticamente irrenunciable, incluso más allá de los mismos opera-

<sup>2</sup> *Crisis económico-financiera, 1994-1995*, El Colegio Nacional, Fondo de Cultura Popular, México, 1996.

dores. El factor externo, principalmente Estados Unidos, no está interesado en la transición mexicana a la democracia, lo que en realidad quieren y ya lo han perfilado, es el país. Políticamente pueden llegar a vernos como otro país centroamericano más, que va a tener su etapa convulsiva e insurreccional, frente a lo cual lo importante es que sus intereses no se pongan en riesgo.

No se trata de hacer planteamientos al estilo de que el imperialismo yanqui nos tiene agarrados del cuello, pero en frío, lo cierto es que los datos indican que los intereses norteamericanos dominantes tienen hoy mejores instrumentos para actuar porque están frente a un socio y no un simple vecino, lo cual es una consecuencia de la globalización. Aquí contrasta la forma anquilosada de la XVII Asamblea del PRI: los priístas protestan contra el “liberalismo social” y regresan a su “nacionalismo revolucionario” más como una fobia que como un proyecto ideológico real. Porque hoy en día el modelo ya se instrumentó, México está en la órbita de la globalidad y quizá el único signo que nos quede de ese nacionalismo sea el equipo de la Chivas, porque hasta el tequila pertenece a empresas extranjeras, así que ya podemos ir redefiniendo nuestra identidad nacional.

En los próximos meses se venderán: ferrocarriles, puertos, aeropuertos y petroquímica. Aunque la agenda de la privatización está muy clara, no es posible desconocer que por el momento ha habido problemas importantes para llevarla a cabo. Las resistencias internas del PRI y de otros sectores llevaron al gobierno zedillista a reducir los porcentajes de la privatización de las plantas petroquímicas a sólo el 49%, lo que fue visto como una mala señal en el medio de inversionistas extranjeros. Otro de los ejemplos de las complicaciones fue el frustrado intento de vender el ferrocarril Chihuahua-Pacífico, que cruza la sierra Tarahumara por los estados de Sinaloa y Chihuahua.

Uno de los correctivos más notorios al modelo fue la reforma al Seguro Social. Es un hecho que el proyecto de reforma a la ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS, ha puesto el dedo en la llaga sobre el pasado, el presente y el futuro de la seguridad social en el país. No hay duda de que era necesaria una reforma en esta materia, lo que está a discusión es si la propuesta de modificaciones va a resolver el problema o simplemente va a tapar un problema abriendo otro, con la única salvedad de que los que van a pagar el pato son los trabajadores de menores ingresos.

Lo que está en cuestión en el fondo es el modelo que soporta la seguridad social en México: en la situación actual existe un esquema solidario colectivo y la propuesta fue pasar a otro de corte individualizado, que cambie fondos comunitarios por fondos individuales, según lo analizó el ex director del IMSS, Ricardo García Sáinz (*La Jornada*, 22/XI/95). Otro de los muchos temas importantes tiene que ver con ciertos rasgos, que algunos destacados abogados han puntualizado —Néstor de Buen y Arturo Alcalde—, como la reversión de cuotas o la propuesta de pensiones en la cesantía; reformas que posiblemente conduzcan a un empeoramiento en la prestación de los servicios médicos.

El método político fue igual al que se utilizó con los incrementos al IVA o con el último pacto económico, cuyo nombre no deja de ser paradójico, “alianza”. El líder de la fracción priísta del Congreso logró imponer la nueva Ley. Es una tradición del autoritarismo mexicano crear proyectos sin la menor planeación financiera y que el que viene atrás se haga cargo del problema.

Se puede anotar que el problema de los deudores y de los movimientos sociales agrupados en los diversos barzones —para los cuales las soluciones gubernamentales no son aceptables— seguirá vigente. El desastre financiero de miles de familias y empresas, y la fragilidad de la banca, que poco a poco pasa a ser controlada por bancos extranjeros, no se ha solucionado. Otra de las novedades en este terreno fue el descubrimiento de que la privatización bancaria tenía importantes problemas jurídicos, lo cual es otro punto en contra del sexenio salinista.

### **La corrupción, el crimen organizado y el mundo de “los malosos”**

Los casos de la Comisión CONASUPO y la punta del iceberg que ha significado el caso de Raúl Salinas de Gortari. Lo que hace unos tres años era motivo de secretos a voces, como la conexión entre el narcotráfico y la narcopolítica, han saltado al mundo de la opinión pública y los periódicos han cambiado sus formatos, lo que antes era nota roja, pasó a ser la nota del día en las primeras planas. Este mundo, la corrupción, las vinculaciones del narcotráfico con el mundo de la política, el lavado de dinero, las purgas, las evasiones al fisco, constituyen una amenaza creciente a la estabilidad y un reto gigantesco al proceso de transición democrática. Se trata,

al final de cuentas, de una parte dura del mundo de los intereses que no están dispuestos a bajarse del carro del poder por las buenas.

Los casos de importantes medios de comunicación como el de Televisión Azteca y la guerra con Televisa, o El Universal con su director general, crean un efecto múltiple y a la vez ambiguo: se han abierto más espacios informativos y de opinión, a pesar de las obsesiones controladoras del gobierno, pero también se han sofisticado los mecanismos de control sobre los medios.

Este paquete se junta con el poco oficio de los actuales operadores gubernamentales; los datos más relevantes los ha proporcionado la Secretaría de Gobernación en las últimas semanas: con rasgos de mucha intolerancia Emilio Chuayffet se ha montado en una amplia zona de poder cuyos controles van hacia el Congreso en donde maniobró para que la Comisión CONASUPO terminara en irregularidades menores; para que en el PRI se protejan los intereses de la clase política y se pueda someter al orden a las bases "insurrectas"; para enfrentarse a los zapatistas con un lenguaje al más puro estilo del 9 de febrero de 1995; para descalificar a la CONAI; para emprender abiertas campañas contra ciertos medios molestos como con El Universal (¿cómo andarán las finanzas del Nacional, UNO MAS UNO o del Excélsior?, pero siguen tan oficialistas y tan protegidos como siempre) o para mandar a diputados independientes a hospitales psiquiátricos.

Los malos no están sólo en una cárcel de Houston, o en Almoloya, sino dentro de casa, en posiciones claves del aparato gubernamental.

### **La XVII Asamblea del PRI o los fragmentos de una coalición gobernante en descomposición**

Quizá las implicaciones más importantes de estas expresiones tengan que ver con la guerra interna de grupos y mafias; con la conflictiva y paradójica relación entre el salinismo y el zedillismo, con la división entre los duros y los supuestos reformadores, entre los políticos y los tecnócratas; con el crecido poder del sindicato de gobernadores (Madrado, Bartlett y compañía); con las amenazas de los sectores corporativos de que no están dispuestos a perder sus cuotas de poder. Ese fue el coctel que se expresó en la XVII Asamblea.

Para los no priístas, lo que quedó claro sobre la Asamblea fue que se trató de la gran reunión en donde todos se pusieron sus trajes de fiesta y lucieron sus filias y fobias. Los cambios más importantes fueron medidas para salvar contradicciones que parecen no tener solución. Quien piense que le cortaron el dedo al Presidente para el destape del año 2000, está en un error; tal vez, muy pronto habrá un reacomodo en el gabinete para afinar a los precandidatos, los cuales serán muy pronto candidatos electos en 1997 y de ahí podrán ir al gabinete y dónde quedó el problema.

Tenemos a un partido más unificado por necesidad de sobrevivencia –para no perder el poder, el congreso y el DF en 1997 ni las gubernaturas, y por supuesto para ganar el 2000– pero con sus divisiones internas más polarizadas. Pero, tratemos de recordar qué propusieron los priístas para gobernar el país, qué proyecto novedoso salió de esa junta, cuáles son las soluciones priístas a los grandes problemas nacionales. La perspectiva de la elección intermedia es que ya viene la maquinaria con todo, ingeniería, arquitectura y albañilería electoral, para 1997.

El PRI sólo será un partido real el día que pierda el poder, drástico, pero esa parece ser la única forma de desmontarlo como partido de Estado. El problema es de costos. El optimista podrá decir, sin el PRI no hay democracia, y tal vez tenga razón, pero con este PRI tampoco la podrá haber.

Algunos datos interesantes muestran que el partido está en abierto desacuerdo con la venta de las paraestatales, lo que puede ser sólo una expresión más general de un desacuerdo mayor con la política económica zedillista; lo cierto es que después de la Asamblea, el Presidente y sus tecnócratas se movieron para reactivar la privatización; el otro dato fue que la política de no línea y “sana distancia” terminó con la llegada de Esteban Moctezuma –ex Secretario de Gobernación al inicio del sexenio y hombre muy cercano al Presidente– y el desplazamiento de César Augusto Santiago, gran jefe de los alquimistas o ingenieros electorales. Así la línea de que no hay línea, se llama Moctezuma.

### **La reforma electoral y la persistencia de la inequidad**

El acuerdo sobre la reforma electoral que se dio a conocer el pasado 25 de julio en el Palacio Nacional fue significativo para la vida pública del país al menos por dos razones: por una parte, la iniciativa surge de un

consenso plural entre las principales fuerzas políticas; por la otra, se logran avances muy importantes en las principales estructuras del proceso electoral mexicano.

Desde la reforma de 1977, que diseña gran parte del actual sistema electoral mexicano, hasta la que se hizo en marzo de 1994, para conducir la sucesión presidencial de ese mismo año, no se había logrado un consenso tan amplio entre los principales partidos políticos y el gobierno. Estas reformas anteriores formaron parte de un largo ciclo en el cual prevaleció la injerencia gubernamental sobre los comicios, y de alguna manera, también se mantuvieron las condiciones para que siguiera vigente el régimen de partido de Estado. Quizá, por esas razones la oposición —que no tenía la fuerza para impulsar mejores reformas— quedaba insatisfecha y adoptaba cualquiera de las siguientes posturas: aprobarlas porque consideraba algunos logros de su proyecto o rechazarlas porque no quería ser cómplice de cambios insuficientes.

El largo y sinuoso ciclo de reformas electorales llegó al extremo de que los cambios servían sólo para pasar la elección siguiente. Así, durante el sexenio pasado se hizo una primera reforma en 1989-1990 para las elecciones intermedias y dos más para la sucesión, una en 1993 y otra en 1994, y antes de que tomara posesión el nuevo gobierno ya se había anunciado la siguiente reforma. Después de cada elección se mostraban las insuficiencias, los trucos, las trampas, o los vacíos de la ley; los siguientes cambios trataban de remediar, pero sólo lo conseguían parcialmente porque la lógica seguía siendo conservar los privilegios y los controles de un régimen de partido de Estado.

En este sexenio, el mismo presidente Zedillo habló de una reforma “definitiva”, lo cual implicaba terminar con este círculo agotador de elección-conflicto-reforma-elección. Otra característica que acompañaba estas reformas parciales era sin duda la desconfianza, como el factor que organizaba todo el proceso. La oposición se cuidaba del PRI y éste de la oposición. En este clima se llegaron a crear verdaderos laberintos legales, una muy sofisticada estructura jurídica que pasó a ser materia de iniciados.

El Congreso de la Unión modificó 11 artículos de la Constitución de la República sobre la materia político-electoral. Sin embargo, tres meses y medio después de la reforma a la ley electoral, se rompió el consenso y el

PRI la sacó sólo con importantes regresiones respecto a las promesas. El nuevo código electoral dejó mucho que desear.

Dentro de un claro proceso ambiguo, con avances y retrocesos se pueden enumerar los siguientes aspectos: a) sobre derechos políticos se estableció que ya no exista ningún tipo de afiliación corporativa o gremial a los partidos políticos, sino meramente individual; pero no se impidió que la búsqueda de apoyos económicos se hiciera mediante apoyos corporativos, lo cual resulta una contradicción.

b) Sobre los organismos electorales, se hizo una plena ciudadanía por lo cual la autoridad gubernamental dejará de tener el control, como de hecho ya se había logrado en algunos estados como Chihuahua y Guanajuato; los únicos que tendrán voto serán los consejeros electorales y su presidente, el cual ya no será nombrado por el Poder Ejecutivo, sino por el Congreso; pero se pusieron algunas trampitas para conservar a la burocracia que trabaja en el Instituto Federal Electoral, como la imposibilidad de cambiarlos hasta 1998.

c) Sobre las condiciones de la competencia se avanzó en emparejar el terreno para lograr una equidad básica en materia de financiamiento de los partidos, el cual será mayoritariamente público; pero el PRI se despachó con la cuchara grande en materia de financiamiento, motivo de ruptura del consenso con la oposición. En el control sobre los gastos de campaña y unas mejores condiciones de acceso de todos los partidos a los medios masivos hay, aparentemente, mejores condiciones, pero al que no respete los topes no le pasa prácticamente nada, salvo alguna pequeña sanción administrativa.

d) En cuanto a la representatividad, se estableció que el partido mayoritario podrá tener un máximo de 8 por ciento de sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados y en número de diputados no se podrá tener más de 300; pero al mismo tiempo se introdujo una rara modificación para la integración del senado, el cual tendrá en 1997 a 32 integrantes de representación proporcional, los cuales no se sabe a quién representarán;

e) En materia de justicia electoral se logró que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda conocer de los problemas y asuntos electorales y que el Tribunal Federal Electoral quede integrado por completo al Poder Judicial.

f) La otra reforma fundamental es sin duda la del Distrito Federal, en donde se podrá elegir nuevo gobernador para el próximo año y la Asamblea de Representantes pasará a ser un congreso local; pero este gobernante tendrá más candados que una caja de seguridad bancaria.

La reforma electoral, mayoriteada a manos del PRI, rompió los consensos entre los partidos políticos, que se construyeron con mucha dificultad durante 23 meses y mostró los nudos que impiden tener en México condiciones de equidad, reglas del juego electoral que soporten la democracia electoral en serio y permitan, de una vez por todas, empujar un régimen democrático en este país.

Los temores del PRI, las derrotas electorales del 10 de noviembre en el Estado de México y en Coahuila, sus inercias y su mala lectura de la realidad, le quitaron a la reforma electoral la posibilidad de tener un carácter más definitivo, porque son tantas las cosas que quedan afuera o a medias, que ahora lo más probable es que dentro de un año y medio, y con la perspectiva de la sucesión presidencial del año 2000, estemos de nuevo en otra dinámica de reforma, a pesar de que el presidente Zedillo dijo que ésta sería la única reforma de su sexenio.

El PRI calculó que mediante estos claros retrocesos podía garantizar su permanencia en el poder o al menos evitar un fracaso grave, sin embargo, los datos electorales de los últimos meses muestran que la caída de los votos del priísmo no pasa por si hay una mejor reforma, lo cual indudablemente puede hacer más terso el proceso de tránsito. La gran diferencia hoy, respecto a lo que pasaba hace algunos años, es que con todo y los obstáculos legales para la equidad y la alternancia, existen condiciones políticas y sociales en la ciudadanía y en la oposición para seguir con el avance democrático. Esta nueva situación se origina en un complejo proceso social en el cual las variables importantes, esas que no dependen de las coyunturas, ni de los personajes, como mayor apertura de información independiente, los más altos niveles de educación, el predominio de lo urbano sobre lo rural y la mejor organización de la sociedad, son cambios que han generando un pluralismo importante y una más alta competitividad, y al mismo tiempo, han empezado a minar poco a poco el régimen de partido de Estado. Con las regresiones que introdujo el PRI en la última fase del

proceso de reforma, el escenario político sólo se complica, pero no se interrumpe el avance opositor.

No es con arcas llenas de dinero como se ganan las elecciones. En todas las derrotas del PRI se puede ver casi como una regla que el costo del voto ha sido mucho más caro para el tricolor que para la oposición, y al mismo tiempo, más ineficiente en términos de sus resultados. En las victorias electorales se puede comprobar que no se deben a un gran gasto, sino a mejores candidatos, bastiones, votos duros o votos útiles y dominio político, antes que a puro dinero. El cálculo de compensar la pérdida del voto a través de la compra del voto es una falsa salida, además de que le resulta muy costoso a un país con 60 millones de pobres, de los cuales más de 20 están por debajo de la extrema pobreza. Es desmesurado el gasto electoral que hará el PRI en las próximas elecciones, no tiene proporción con nada racional, salvo con la intención de comprar votos. Además de que los topes de campaña son verdaderos techos, no existe ninguna penalidad, sino meras sanciones administrativas para el partido o candidato que se pase de los topes, y una regla sin sanción es prácticamente una invitación a romperla, por eso no sería extraño que veamos en 1997 el modelo tabasqueño de Madrazo reproducirse por todo el país. En buen problema quedó la oposición con estas cuentas, esperemos que no se adhiera a la misma lógica multimillonaria de recursos.

En un problema serio se metió a los nuevos consejeros electorales, electos antes de estas reglas en un clima de consenso y con otros supuestos. Vamos a ver ahora qué pasa con la estructura burocrática del Instituto Federal Electoral, lo cual puede neutralizar las decisiones del nuevo Consejo General, porque si los operadores electorales son los mismos que realizaron las elecciones de 1994, marcadamente inequitativas, no hay razón para pensar que no se repitan problemas similares en 1997. Lo que está en juego es cómo sacar a los próximos comicios del terreno de la desconfianza. Otras de las mutilaciones tienen que ver con el cálculo temeroso de un prisma en declive: los obstáculos y restricciones para hacer coaliciones y la imposibilidad de hacer coaliciones en el Distrito Federal; los candados para el próximo jefe del gobierno capitalino son muy pesadas.

Además de todo lo que quedó a medias, hay otro paquete muy importante de cosas que quedaron afuera, las cuales serán el temario de la próxima

reforma: como las figuras de la participación ciudadana directa –plebiscito, referéndum, iniciativa popular–, las candidaturas independientes, el quitarle al PRI el uso de los colores nacionales, terminar con la sobrerrepresentación en el Congreso. Con esta reforma el PRI le quitó al país la posibilidad de un marco electoral equitativo y justo y las ventajas políticas de una reforma por consenso, y le quitó credibilidad al Presidente de la República con su ofrecimiento inicial de una reforma definitiva.

### **Comentarios al final de una historia sin concluir**

Con este mapa, ¿en dónde nos encontramos y hacia dónde podemos ir en los próximos meses? Sin querer adoptar la típica posición obstinada de que todo se está cayendo y que hay que sentarnos para ver pasar el cadáver del sistema frente a nuestra puerta, quiero establecer algunos ejes de problemas más para la reflexión que para concluir algo que no tiene final cercano, ni claro.

La incertidumbre surge porque se han fragmentado las reglas no escritas del sistema, las que garantizaban la gobernabilidad y la estabilidad:

- la no violencia en la cúpula entre los grupos que se disputan el poder;
- el silencio de los ex-presidentes a cambio de que no tocan sus intereses y a su familia;
- el control presidencial del país, como expresión de la centralidad estatal que hoy en día se ha relativizado;
- la vinculación entre partido y gobierno se ha movido y se ha fragmentado la coalición gobernante, con lo que se abrió una guerra interna de repercusiones muy negativas para el país; o para decirlo de otra forma, hay un cambio en las potencialidades y jerarquías del presidencialismo mexicano que mezclan una descomposición de la clase política priísta, una debilidad del presidente y una incapacidad del PRI para salir de sus contradicciones internas;
- la amalgama amplia de consensos básicos sobre los que corrían las principales decisiones y alianzas del modelo de desarrollo se ha deteriorado; en este momento las fracturas son públicas y evidentes, hay más acuerdo macroeconómico entre la presidencia y el PAN que entre ésta y el PRI;
- a diferencia de las crisis de 1976, 1982 y 1988, hoy la presidencia no ha logrado restablecer la confianza necesaria entre los grupos económicos y la sociedad en

su conjunto, la apreciación ciudadana sigue reprobando la gestión de Zedillo, hasta donde dicen las últimas encuestas;

- ha dejado de operar el deseado objetivo de una transición pacífica, hoy el cambio pasa por la posibilidad de recomponer la paz con el frente insurreccional y por la respuesta a la siguiente pregunta: ¿está realmente el PRI dispuesto a jugarse su permanencia en el poder a través de las urnas?;
- ¿las armas son parte de una historia pasada y hoy vemos sus remanentes, o estamos frente a un futuro que se hace realidad?

La gobernabilidad se encuentra en crisis. Para terminar regresemos a los tres criterios iniciales: a) los desajustes y las diferencias entre la presidencia de la República y los sectores tradicionales del PRI se hacen evidentes; veremos en las próximas semanas los reacomodos de este conflicto porque el Presidente terminará imponiendo su programa económico; b) la eficiencia del modelo para la resolución de los problemas básicos no parece que alcance para la magnitud de los problemas sociales que enfrenta el país; c) la capacidad política de negociación es inversamente proporcional a la mano dura de un gobierno al que se le acumulan los puntos de fractura y la falta de consensos básicos.

A dos años del inicio sexenal, ni malos presagios, ni expectativas de un gran cambio o de una enorme catástrofe, sólo vamos a las elecciones federales de 1997 con el pulso de un país atribulado...

*México, D.F. Noviembre de 1996*



## COMENTARIOS AL SEGUNDO INFORME PRESIDENCIAL

Jorge Alonso<sup>1</sup>

En los últimos años de la década de los sesenta presencié en el Centro de Investigación y Acción Social la costumbre de discutir los informes presidenciales. A través de ellos se examinaba la marcha del país. También en ellos se buscaban definiciones importantes por parte del gobierno ante los problemas más acuciantes. En la siguiente década no sólo fui testigo, sino que participé en equipos que se daban a la tarea de estudiar cada uno de los informes presidenciales. Además de investigar su papel ritual en un régimen de un presidencialismo exacerbado, se les aplicaba la metodología del “análisis del discurso” y eran ocasión propicia para realizar análisis de coyuntura. Esta vez me circunscribiré a destacar planteamientos del II Informe de gobierno del presidente Zedillo y a ubicar las principales réplicas hechas por partidos de oposición y por grupos de la sociedad civil<sup>2</sup>.

La mayoría de los ciudadanos desconocen el informe escrito entregado por el Presidente al Congreso de la Unión. Los comentarios versan sobre el mensaje que el Presidente leyó ante los legisladores cuando públicamente hizo entrega del informe, pues dicho mensaje sí fue difundido nacionalmente. El Presidente precisó que en su intervención pública no haría un resumen de lo que por ley entregaba y que en esa ceremonia trataría tres temas centrales: la situación económica y social, la seguridad y justicia, y final-

<sup>1</sup> Investigador del CIESAS Occidente.

<sup>2</sup> Se tuvo en cuenta tanto la transmisión televisiva del II Informe y de las intervenciones previas de los representantes de los partidos que cuentan con fracción parlamentaria en el Congreso de la Unión como la publicación íntegra que realizaron de este acto periódicos nacionales. Para posiciones de grupos de la sociedad civil hay que remitirse al desplegado aparecido en *La Jornada* el 25 de septiembre de 1996 y para la actitud gubernamental ante este comunicado habría que ver la inserción pagada que la Secretaría de Gobernación utilizó como respuesta al día siguiente en el mismo diario.

mente la democracia. Previamente, sin la asistencia del Presidente, representantes de cada uno de los partidos con presencia en el Poder Legislativo, hicieron algunos planteamientos en torno al acto del informe. Hubo críticas sobre la remanencia de un presidencialismo que por ley ofrecía ante los legisladores un informe en un acto en el que no quería oírlos. Aunque la televisión censuró las protestas simbólicas de un legislador perredista quien enmascarado levantaba carteles, la prensa sí dio cuenta de ese incidente. Por la temática tratada es posible establecer las líneas que hubiera podido tener un debate entre el Presidente y la oposición.

### **La situación económica y social**

El Presidente reconoció los grandes daños económicos de la crisis como han sido la grave afectación a los niveles de vida, el enorme desempleo, el déficit de viviendas dignas, los altos índices de pobreza extrema, la existencia de un círculo vicioso de desnutrición, falta de salud, deficiencias educativas y carencia de oportunidades. Pero por el tratamiento que ha hecho de la crisis parece que ésta fuera fruto de una catástrofe natural y no producto de un cúmulo de decisiones en las que el mismo gobierno está implicado.

Los partidos de oposición han señalado que la crisis económica y social es aguda. Consideran el tema de la pobreza como central. Resaltan que en lo cotidiano la economía ofrece un panorama desesperanzador. El poder adquisitivo del trabajo es cada día menor. Hay sacrificio del salario real y deterioro del poder de compra de las familias. Aparejado a la caída de salarios, ha ido en picada el monto de las prestaciones sociales. Aumentan los impuestos a los consumidores. El desplome del empleo lejos está de haberse detenido. Es más, el desempleo es producto directo de la política económica. Se ha empujado a miles de negocios a la quiebra. Las cadenas productivas siguen fracturadas. Las tasas de interés han confiscado patrimonios. Hay un continuo despojo del patrimonio de miles de familias mexicanas. Las carteras vencidas equivalen a la ruina de millares de medianas y pequeñas empresas. La juventud, tanto la que ha recibido educación, como la que no ha podido acceder a niveles educativos superiores, se encuentra frente a un futuro que no ofrece empleos ni oportunidades a la mayoría. La depauperización de los mexicanos avanza. Haber obedecido dócilmente

a las exigencias del Banco Mundial ha repercutido en carencias para los mexicanos en techo, vestido, sustento, educación y subsistencia. Se ha preferido mejor quedar bien con las recetas impuestas desde fuera, y que se acatan dogmáticamente, que responder a los reclamos de sobrevivencia de los mexicanos. Hay una deuda social acumulada. Se han desatendido necesidades vitales de las mayorías. Cada día se incrementa el número de los que son arrojados a niveles de pobreza. En informes de otros años se había legado a pedir perdón. Se trataba de desplantes demagógicos. Pero en la actualidad resulta alarmante la insensibilidad social de los gobernantes, mientras la deuda social se acrecienta. Se acumulan los rezagos sociales. La pobreza extrema es campo propicio para la desesperación. Se ahonda cada día más una inadmisibles desigualdad entre los mexicanos. Se han ido creando condiciones para estallidos de descontento social.

El Presidente se ufano de las medidas que ha tomado su gobierno ante la crisis. Destacó que ante la cartera vencida en el campo se había echado a andar un programa de apoyo financiero, que hubo apoyo a los bancos y otro programa de apoyo a deudores. Anunció que empezaba la recuperación, aunque acotó que no sería suficiente para reparar la gran cantidad de daños. No obstante, mostró convencimiento de que había iniciado una nueva etapa que evitaría crisis recurrentes, desempleo y sobre todo desesperanza. Anunció un nuevo programa social que integraría alimentación, salud y educación para las familias más pobres. Se arrancarían con un programa piloto en las regiones de mayor marginalidad. Preciso que se centraría en los niños con respaldo de las madres. Ellas tendrían que recibir un apoyo especial para adquirir alimentos básicos y servicios de salud con énfasis en medicina preventiva. En los centros de salud, a través de brigadas móviles, cada familia recibiría, además de lo ya indicado, becas y apoyos para útiles escolares. Evaluado ese plan piloto, habría una continua extensión del programa, en tal forma que para el año 2000 deberá estar atendiendo a cuatro millones de familias pobres.

Mientras el PRI, más allá de los ataques verbales al neoliberalismo propagados en su XVII Asamblea, en la práctica, no ha hecho sino plegarse con un sumiso apoyo a la política económica del Presidente. Consideró que el segundo informe arrojaba avances sobre todo en el ofrecimiento de programas sociales para apoyar a los más necesitados. Su comentario convocó

a no fijarse tanto en la pobreza de hoy, como en asegurar un futuro previsiblemente mejor, fruto precisamente de las duras medidas actuales. O lo que es lo mismo, los depauperados de hoy se pueden morir esperanzados en que sus sacrificios reeditarán en mejorías para quienes les sobrevivan. Sin embargo, no pocos se llevarán clavada la duda, pues todas las mejorías que durante su vida les han sido anunciadas, siempre se han ido posponiendo. Por su parte, la oposición profundizó en su crítica. Mientras la banca había recibido un 5% del PIB, a la educación el gobierno había destinado sólo un 4%. Se cerraba el acceso a la educación superior a millones de jóvenes mexicanos. Se criticó a una banca voraz e ineficaz. Se habían destinado más de cien mil millones de pesos para salvar de la quiebra a los bancos. Si el gobierno hubiera destinado esos recursos a comprar la deuda, se habría disminuido al mínimo la cartera vencida y se habría alentado una recuperación económica al restituir la capacidad de crédito. El presupuesto para salud se había reducido en 8.9%. Hubo inconformidad con la tendencia a privatizar la seguridad social, con lo que sólo se buscaba una mayor estabilidad financiera. La realidad diaria y aun las cifras oficiales mostraban que había fracasado el combate a la pobreza. De cada cinco mexicanos que nacían, cuatro se ubicaban en los segmentos de pobreza y de pobreza extrema. Encima, los programas sociales corrían de nueva cuenta el peligro de convertirse, como sus antecesores, en maniobras electoreras. PRONASOL era un buen ejemplo de esto. No había resuelto los problemas de la pobreza, pero sí había sido utilizado como palanca para que el partido del Presidente se allegara votos. Se ha destacado que en el presupuesto de gastos de 1996 existe un ramo llamado "Provisiones Salariales y Económicas" que tiene asignados 31 mil millones de pesos, cantidad superior al presupuesto de casi todas las Secretarías de Estado. Un 61.2% de esa cantidad es para bonos, compensaciones y todo tipo de ingresos extra para los altos funcionarios del gobierno. Pero lo más escandaloso es que dicho ramo sea tres veces superior al presupuesto asignado para el combate a la pobreza. La oposición ha insistido en que el gobierno no debe confundir dádivas con justicia. Ciertamente las cifras del informe pueden conducir a considerar que existen indicios de una recuperación. No obstante, un examen más cuidadoso hace saltar a la vista que las cantidades en que se apoya el mensaje presidencial se basan en comparaciones entre los dos últimos trimestres, y

esto resulta engañoso pues no toma en cuenta el gran rezago acumulado. El discurso oficial se apoya en adecuaciones numéricas que poco tienen que ver con el alarmante conjunto de la realidad económica. Además, la pequeña recuperación anunciada se encuentra sólo en algunas cifras macroeconómicas obtenidas por maquillajes matemáticos, a costa de la reducción salarial, la elevación de los impuestos y la generación de desempleo. En todos los tonos se ha llamado la atención de que tal recuperación no llega a los bolsillos de los consumidores. La afanosa búsqueda de índices macro en realidad ha sacrificado el bienestar del pueblo. Surgen paliativos temporales, pero no soluciones de fondo. Representantes de partidos de oposición han reconocido algunos logros parciales; pero en lo fundamental señalan que se han dado retrocesos y que persisten males no atendidos. El bienestar social se ha venido deteriorado a niveles sin precedente. La economía sigue siendo frágil. El gobierno ha reconocido que la mejoría tendrá que esperar años. Preocupa el abandono social de las obligaciones estatales. Mientras un auténtico gobierno democrático tendría que promover mínimos de bienestar, el gobierno zedillista, producto directo del salinismo, de hecho ha renunciado a esa obligación. Fuera de los altos funcionarios del gobierno y de un ínfimo círculo de financieros y grandes empresarios, pocos son los convencidos de las bondades o viabilidad del rumbo económico. Por su parte el Presidente ha retado a los críticos de su programa económico a que le den una definición del neoliberalismo y a entablar una discusión que él mismo ha circunscrito a lo académico. Sin embargo, nunca se ha formalizado el debate y desconoce fundadas propuestas de alternativas. Los argumentos presidenciales, además, lejos están del rigor que exige a sus oponentes. Mientras tanto las mayorías, que no saben la jerigonza de los economistas, sí sienten en su vida diaria los efectos de una política económica que a lo largo de los años ha demostrado sus malos efectos y han estado demandando medidas económicas apoyadas no en esquemas de libros ni en recetas de los grandes centros financieros, sino en una amplia discusión democrática y en un auténtico consenso social. Sin oídos para esto, el gobierno ha recalcado con terquedad que seguirá con las medidas que ha venido aplicando. Se refugia en el argumento tercerista sin comprobación según el cual, si se dejara el camino económico elegido, la situación estaría peor.

## **La seguridad y justicia**

El Presidente se comprometió a dejar atrás las injusticias y a combatir la corrupción. Enfatizó que las leyes eran para todos por igual. Y prometió un México con seguridad. La oposición duda de la seriedad de estos compromisos sobre todo cuando se ha salvaguardado a la cúpula de la anterior administración y cuando el gobierno y su partido han pretendido dar carpetazo al caso de la evidente corrupción en CONASUPO que involucra a altos funcionarios del pasado y del actual sexenio. Se ha señalado que los ayer cómplices del salinismo son hoy sus encubridores. La inseguridad y los delitos se han incrementado en frecuencia y gravedad. No se ha logrado el esclarecimiento de los crímenes políticos. En la procuración de justicia predomina la corrupción, la impunidad y la venta de justicia al mejor postor. Prosiguen la inseguridad, la corrupción y la impunidad. Ante el incremento de la delincuencia común y del crimen organizado, el gobierno ha impulsado la participación cada vez más activa y preocupante del Ejército en labores policíacas, que no le corresponden constitucionalmente. El narcotráfico ha hecho fuertes nexos con gente de la iniciativa privada, pero sobre todo con altos funcionarios gubernamentales. Las denuncias abundan, las investigaciones escasean. El mensaje que recibe la ciudadanía es que persisten las redes de complicidad y que, fuera de la búsqueda de algunos chivos expiatorios, sólo se pretende dejar caer discrecionalmente el peso de la ley de manera especial sobre críticos y opositores. No se ha garantizado un auténtico Estado de derecho.

## **La democracia**

El Presidente anunció el avance hacia un México plenamente democrático. Indicó que la fortaleza de la democracia mexicana dependía de la capacidad de los partidos para responder a la creciente pluralidad social. Calificó a la reforma electoral como un paso definitivo que dejaba atrás la insatisfacción electoral. Destacó como avances lo relativo a la afiliación individual en los partidos, la autonomía de los órganos electorales, la incorporación del tribunal electoral al Poder Judicial, el que los habitantes del D.F. podrían ya elegir gobierno local. La oposición se quejó de que la recién nacida reforma electoral tenía dedicatorias personales en contra de

los consejeros ciudadanos que promovieron una reforma profunda y en contra de un disidente del partido oficial, Camacho, a quien se dedicó un artículo transitorio que prohíbe su candidatura para gobernar al D.F. La reforma también fue calificada por oponentes como incompleta e injusta. Más allá de los acuerdos partidarios que habían posibilitado dicha reforma, todavía faltaba sentar las bases para una sociedad genuinamente democrática. Se señaló que era un error el que dicha reforma se hubiera cerrado a las formas directas del plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, el que no hubiera aceptado asociaciones políticas ni candidaturas independientes, el que no se hubieran eliminado candados a candidaturas comunes, alianzas y coaliciones entre partidos. Finalmente, cuando se trató de que los consensos partidarios pasaran a la ley, el partido del Estado, unilateralmente, con el total respaldo presidencial, desconoció avances ya pactados. La estructura operativa del aparato electoral necesitaba urgentemente una limpia que el PRI impidió. Se obstaculizaron candidaturas comunes y coaliciones. Pero sobre todo, contra la oposición de los demás partidos, el PRI, con su mayoría en la Cámara de Diputados, aprobó un financiamiento escandaloso, que le propiciara la compra e inducción del voto. En esta forma un pueblo empobrecido por las medidas neoliberales vio cómo el partido del Estado se aseguraba una escandalosa suma para intentar mantenerse en el poder. La anunciada separación del Presidente y su partido, no se dio. La tan anunciada reforma electoral definitiva no fue tal.

### **La paz**

El Presidente insistió en el cumplimiento de la ley y en continuar el diálogo con el EZLN en Chiapas. A una importante parte de la oposición no le gusta la distancia que hay entre los dichos y los hechos gubernamentales. En el informe, el Presidente condenó el surgimiento del EPR y aseguró que lo combatiría con toda la fuerza del Estado. A la oposición le preocupa la militarización, el que el gobierno no entienda las causas de la violencia, el que hostigue y persiga a líderes sociales y a defensores de derechos humanos. La miseria y la opresión son campo fértil para el descontento y a aparición de grupos radicalizados como el EPR. Militantes con bases populares y un importante número de organizaciones civiles han llamado a evitar la violencia, y precisamente para esto a que el gobierno atienda

los reclamos sociales y abra verdaderamente los cauces democráticos. Se ha enfatizado que la paz con justicia y dignidad en Chiapas sigue siendo una deuda del gobierno con la República. Se ha exhortado reiteradamente a evitar las soluciones autoritarias, a buscar diálogo y negociación para resolver los conflictos sociales.

No pocos grupos de la sociedad civil se encuentran inquietos porque el gobierno zedillista no intenta entenderlos y en cambio recurre a la persecución de promotores sociales inmersos en comunidades populares. El mismo mes en que el Presidente rindió su informe 299 organismos sindicales, sociales, académicos, ecuménicos, de artistas, campesinos, de derechos humanos, radicados en 20 estados de la República, más 355 personalidades entre las que se contaban obispos católicos, la Junta Directiva Nacional en pleno de la Conferencia de Superiores y Superiores Mayores Religiosos, así como académicos, dirigentes sociales, artistas, escritores y líderes de opinión lanzaron un nuevo llamado por la paz. Adujeron que el diálogo del gobierno con el EZLN estaba interrumpido. Esto lo interpretaban como la crisis de uno de los espacios de negociación política más relevantes de los últimos tiempos. Señalaron que el modelo y el proceso mismo de diálogo y negociación acordado en San Andrés habían mostrado insuficiencias, que la negociación no había logrado ningún acuerdo en el tema de Democracia y Justicia, que en los acuerdos en el tema de Derechos y Cultura Indígena el cumplimiento era insuficiente y que todavía no se instalaba la Comisión de Seguimiento y Verificación. Argumentaron que a los avances en la negociación no había correspondido un mayor avance del conjunto del proceso de pacificación. Se quejaron de que los puntos de vista y las propuestas provenientes por parte de organismos de la sociedad civil que habían participado en el diálogo, habían sido ignorados. Condenaron la agresión gubernamental en contra de la CONAI. Llamaron a fortalecer y renovar el modelo de diálogo y negociación. Insistieron en que era necesario que a los avances políticos de la mesa de diálogo, respondiera la reducción de la actividad militar. Veían que urgía un conjunto de acciones y medidas de distensión. Manifestaron su decepción de que la reforma del Estado se hubiera limitado a lo electoral y que la necesaria transición a la democracia no avanzara con la prontitud que demandaba la situación. Manifestaron su convencimiento de que la inconformidad social cada vez era más amplia.

Trataron lo relativo al surgimiento del EPR. En el marco de la creciente tensión nacional percibían que tendía a generalizarse el recurso a la violencia. Todo el conjunto descrito llevaba a calificar la situación como un grave riesgo para la nación. Se ha ido extendiendo la preocupación por el hecho de que el gobierno se atrinchere cada día más en el autoritarismo. Esto repercute en que se estrechen los caminos pacíficos para el tránsito a la democracia. La situación prevaleciente resulta desfavorable para las vías políticas y los procesos de negociación. No es posible resolver la cuestión de la paz si ésta no se vincula con la dinámica de los necesarios cambios nacionales. Por encima de la tentación del uso de la fuerza se han hecho diversos llamados a privilegiar la discusión política, el diálogo, la negociación. Se ha convocado a un diálogo nacional por la paz incluyente, para fortalecer la vía política, en el que participen todos los actores civiles, sociales y económicos (con la inclusión del EZLN y la invitación al EPR). Ese diálogo tendría que ser un proceso multiforme que construyera espacios en los que se pusieran en relación todas las propuestas civiles. Se ha estado tratando de reactivar, conjugar, multiplicar esfuerzos e iniciativas ya existentes con criterios de convergencia. Se hizo un llamado a los poderes Legislativo y Judicial de la Unión para que emprendieran nuevas acciones que coadyuvaran a la paz; al Ejecutivo para que escuchara y valorara las diversas iniciativas; a las fuerzas armadas para que constitucionalmente acompañaran los cambios que la sociedad ha estado demandando; a las organizaciones que han optado por la vía armada para que exploraran caminos pacíficos; a los partidos para que encima de sus intereses legítimos asumieran la demanda de una auténtica reforma del Estado.

La respuesta estatal a esta comunicación manifestó una vez más la poca sensibilidad gubernamental ante los problemas del país. Como si los firmantes fueran marionetas o no contaran, atribuyó todo el desplegado a la CONAI y la volvió a descalificar. La retó a que definiera si quería seguir como mediadora o convertirse en un actor político más. Aunque decía que el gobierno estaba abierto a las voces de la sociedad, daba a entender que esas voces tenían que pasar previamente por el reconocimiento y aprobación gubernamental. Acusó a quienes se sumaron al desplegado por la paz de querer suplantar a los partidos, los cuales sí tenían representatividad, y de intentar erigirse en voceros únicos de la sociedad civil. En resumidas cuen-

tas calificó a ese nuevo llamado por la paz de inaceptable. En esta forma, mientras el Presidente declaraba al *The New York Times* que no creía en el autoritarismo, los hechos gubernamentales apuntaban a prácticas autoritarias. Mientras se decía partidario de la ley, ésta no se aplicaba por parejo y dejaba a salvo a culpables del salinismo contra los que día a día aparecían nuevas evidencias de corrupciones y otros delitos.

La respuesta por parte de quienes habían firmado el desplegado por la paz fue que de ninguna manera las organizaciones ciudadanas participantes habían en ningún momento tratado de erigirse en representantes de toda la sociedad. Eran actores interesados y preocupados por la paz. Había indicios de que una mayoría de los ciudadanos querían la paz y no la guerra, que se demandaba una verdadera transición a la democracia. Llamaron de nuevo a que se asumiera responsablemente la construcción de condiciones de paz. Se dijo que si el gobierno quería la paz, que se abriera a propuestas provenientes de grupos ciudadanos.

El informe presidencial y su contexto arrojan que no abrió caminos para el diálogo de paz, que no existía la apelada separación de poderes, que la democratización era muy precaria, que seguía la corrupción, que no había una amplia reforma del Estado. Se quería privilegiar una sola vía por medio de los partidos, cuando hay una gran capa ciudadana que ha manifestado en repetidas encuestas su desconfianza en los partidos. El gobierno se encuentra en una situación de cerrazón ante instancias ciudadanas independientes. Ha llegado al colmo de intentar definir por su cuenta cuáles son las voces de la sociedad civil. Ciertamente los partidos siguen siendo necesarios, pero no hay que cerrarse a formas emergentes de participación. Las fórmulas convergentes son mejores que las excluyentes por las que el régimen parece haber optado. En resumidas cuentas hay problemas económicos que excluyen, hay respuestas políticas que no incluyen. No se entienden los problemas y no se acierta a las soluciones. La balanza del consenso y la fuerza se desequilibra peligrosamente hacia el segundo polo. Si no hay cambios, pronto lamentaremos esta insensibilidad que da pie a prever que la crisis política existente se hará más amplia y profunda.

## REFORMA DEL ESTADO Y POLÍTICA SOCIAL: A DOS AÑOS DEL GOBIERNO ZEDILLO

*Jaime Preciado Coronado*<sup>1</sup>

### **Introducción**

Una discusión que ha permanecido vigente a lo largo de la última década del siglo, se refiere al papel del Estado en los asuntos de gobierno, o en los del sistema político, o en los de la democracia, el desarrollo, y la función estatal en la economía. La versión del capitalismo que se consideró triunfadora sobre el socialismo burocrático y autoritario, se adjudicó una visión dogmática sobre el Estado, que ha sido incapaz de distinguir las diferentes versiones que el capitalismo ha tomado en razón, justamente, de la configuración histórica del Estado en distintas latitudes.

Las oposiciones que han surgido al Estado mínimo pregonado por el neoliberalismo, se han expresado en diferentes capitalismoes, tanto en la Europa que se niega a decapitar su Estado de Bienestar, como en el Sudeste Asiático que procura enquistar sus estructuras tradicionales de corte jerárquico y autoritario, en instituciones que necesitan de un Estado fuerte e interventor. Además, no han sido menores las diferencias que la sociedad estadounidense ha establecido con la versión neoliberal original que tanto marcaron los gobiernos de Thatcher, en el Reino Unido, y de Reagan, en Estados Unidos, en la década pasada.

América Latina por su parte, se enfrentó a distintas versiones del capitalismo en esta década, una de las cuales hubo, sin embargo, de imponerse. A raíz de ello, las supuestas bondades del Estado Mínimo se han tratado de imponer e implementar en esa región, no sin marcados entusiasmos por parte de los equipos gubernamentales en nuestros países, quienes sucumben ante la iniciativa de mandatarios formados en las teorías del libre mercado

<sup>1</sup> Investigador de la División de Estudios de Estado y Sociedad, CUCSH, Universidad de Guadalajara.

a ultranza o ante las directrices de las instituciones mundiales que obligan a hacer los llamados ajustes estructurales.

Así, por medio de estos últimos se están llevando a cabo sendas modificaciones de las instituciones estatales, que tienden a instaurar un modelo al “estilo” del Estado Mínimo; conjunto de reformas que están determinando aquello que se llama pomposamente Reforma del Estado. La cual es necesario recordar para evitar equívocos que lleven a minusvalorar el peso de los factores políticos, no se concretiza sin que antes sea objeto de múltiples tensiones entre actores de diversos órdenes institucionales, provenientes del ámbito público y privado, quienes influyen para adaptar las propuestas dominantes o para indagar y explorar otras alternativas.

Simplificando al máximo podemos señalar que el carácter de la reforma del Estado depende del énfasis que ésta haga sobre la economía o sobre la política, sobre el gobierno y sus políticas públicas, o sobre el sistema político-jurídico.

En función de ello podemos identificar tres experiencias —que no son puras, ni “tipos ideales”—, que se están llevando a cabo en Latinoamérica:

1. Cuando el acento se pone sobre el cambio de las instituciones gubernamentales y sus políticas públicas, la reforma tiene un carácter definitivamente gerencial, tal y como sucede en Brasil, cuyo actual ministro de Reforma Política y Administración Federal, Luis Carlos Bresser Pereira (1996), encabeza una reforma de corte *managerial* de la administración pública.
2. Cuando la reforma se orienta al mercado y al ajuste “estructural”, las variables económicas ocupan los mayores esfuerzos de los gobiernos nacionales y los alcances de la reforma política se subordinan a la estrategia globalizada del mercado mundial, como sucede en la mayoría de los países de América Latina, donde destacan México con su TLCAN y Chile con sus tasas milagrosas de crecimiento.
3. Cuando se acentúa la consolidación democrática, basada en la obtención de consensos entre Estado y sociedad para garantizar la gobernabilidad, se producen, en el mejor de los casos, reformas constitucionales que prevén cambios en las instituciones de gobierno y del sistema político, como fue el caso de la Argentina menemista que aceptó la nueva Constitución, operada desde la opo-

sición por el ex-presidente Alfonsín, pero que mantuvo una política de Estado Mínimo apegado a la ortodoxia neoliberal en el ámbito económico.

Entendida como proceso multívoco, la reforma del Estado se enfrenta a distintas definiciones en cada una de nuestras naciones y, aunque un partido o una fuerza política protagonice y decida la política a seguir, los debates entre las fuerzas políticas y sociales en torno al carácter del Estado no cesan de producirse; hay desde quienes mantienen la añoranza por el Estado de Bienestar, en su forma clásica, hasta quienes apuestan por la destrucción de toda forma de intervención estatal que oscurezca la supuesta libertad de las fuerzas del mercado, pasando por posiciones intermedias que, como la de Alfonsín, propugnan por actualizar el Estado de Bienestar a través de lo que él llama el “Estado legítimo”.

Si no queremos reducir la política social al aspecto subsidiario de la política económica, será necesario abordar su comprensión dentro del contexto de las relaciones entre sociedad y Estado, y particularmente, en el contexto de las reformas que se intentan hacer sobre este último en nuestro país: ¿se hará una mera reforma electoral que no modifique para nada la acción estatal y de los ciudadanos sobre el ámbito económico?, ¿se propone el gobierno una simple reforma gerencial de la administración pública? o ¿la reforma del Estado es una reificación del Estado Mínimo encubriéndola bajo el ropaje de múltiples reformas que, por la suma de sus partes, llevarían a una reforma integral futura? Cabe entonces preguntarse:

### **¿Qué reforma del Estado se hace en México?**

La reforma del Estado surge como un proyecto central del nuevo gobierno que tomó posesión hace unos dos años. Podemos aceptar que fueron varias las presiones recibidas por el gobierno para llegar a establecer un proyecto así, sin concluir que tal proceso de reforma signifique un mero sentido de adaptación frente a las presiones y demandas por parte del régimen, pues el gobierno y el PRI tienen ciertas capacidades propositivas implicadas en la elaboración de un proyecto de Estado.

Tenemos PRI para rato, porque se trata de un partido que hace política, que gana elecciones (el 74% de los puestos por los que ha competido durante lo que va del gobierno zedillista, sin contar las elecciones de noviem-

bre-diciembre que cambiaron el mapa electoral de manera particular en el Estado de México y en Hidalgo)<sup>2</sup>; un partido que tiene experiencia en la instrumentalización del gobierno, que tiene capacidad de maniobra para implementar respuestas que se adapten frente a la adversidad electoral o frente al descrédito, y que, inclusive, puede elaborar formas novedosas para controlar el poder estatal que no se agoten en la fórmula PRI-gobierno, tal y como lo está anunciando la XVII Asamblea Nacional de ese partido, recientemente celebrada.

Entre los aspectos que originaron la reforma del Estado, destacan las iniciativas del gobierno y del PRI, además de otro tipo de acciones que ponen en tensión lo político y la política, con todas las consecuencias que ello conlleva en torno del sistema político y de partidos, así como en torno de las diversas expresiones organizadas de la sociedad; razón por la cual habría que incorporar otros aspectos fundamentales, como son los siguientes:

a. La necesidad de recomponer la credibilidad interna y externa de un régimen que había llegado a un deterioro tal, que trabarían las fuerzas vivas del Estado y de la sociedad de tal modo que no permitirían la formación del gobierno en esas condiciones. Esta situación obligó a las fuerzas y actores de la cúpula del poder, a asegurar los principales rasgos de un escenario con certidumbre de acuerdo con los intereses dominantes, que surge alrededor de pactos cupulares entre el Estado y los empresarios, quienes convocan a la Alianza para la Recuperación Económica y quienes avalan —no sin entrar en

2 Si bien el PRI había podido ganar casi tres cuartas partes de los puestos de elección popular, por los que compitió durante los casi dos primeros años del gobierno de Zedillo, y éste último había dado muestras de apertura al mantener a un panista en la Procuraduría General de la República, el último cuarto de 1996 presentó algunos acontecimientos que hicieron variar tal optimismo para el partido del Presidente.

Durante las elecciones locales que se realizan en varios estados del país se producen avances considerables para la oposición; panistas y perredistas consiguen varias alcaldías en los estados de México, de Hidalgo, de Coahuila. En el primero de ellos, el PRI no logra la mayoría en el Congreso local. El avance electoral del PAN asusta al gobierno federal y su ofensiva en contra de los éxitos panistas tiene su clímax en la “petición” del puesto de Procurador al panista Lozano Gracia.

La actividad electoral de la oposición en los estados de la República es creciente. Inclusive en ellos se logran avances democráticos considerables, a pesar de que la legislación no recoja las mejores condiciones para un ejercicio así. Gradualmente, de la periferia hacia el centro, se recojen diversas iniciativas que obligarán al propio PRI y al PAN a consolidarse como partidos. Ello termina con una suerte de cohabitación no mandatada que en los hechos venían practicando ambos partidos.

regateos con el gobierno que antes eran ajenos al régimen de partido de Estado--, los programas estatales de emergencia.

b. El apretado triunfo del candidato Zedillo, aunado al cuestionamiento de partes centrales del proceso electoral en cuanto a su carácter inequitativo y en lo que hacía a ciertos estados del país donde se habían demostrado irregularidades flagrantes, o donde la oposición panista había ganado sin contestaciones evidentes, hacen que el régimen de partido de Estado acepte la modificación de las “reglas del juego” electoral. Son estas reformas las que, en los hechos, constituyen la parte medular de la oferta gubernamental sobre la reforma del Estado que más se publicitan.

c. La necesidad de profundizar la alternancia como uno de los ingredientes básicos de la democracia, lo cual permitiría presentar al nuevo gobierno como el garante de la transición, preocupación que nutre una de las demandas de los opositores al régimen. Por otra parte, la imagen de pluralidad demandada por el gobierno Zedillo requirió compartir con la oposición panista, las dificultades inherentes a la coyuntura de inseguridad e incertidumbre enfrentada por el gobierno y, de esa manera, corresponsabilizar al PAN de los puntos más álgidos del programa de gobierno.

d. El envío de un mensaje claro a las propias filas del PRI y del gobierno para que, si bien se habían *hecho bolas* con el candidato, no se confundieran con las políticas del nuevo gobierno. Es decir, tácticas con las que el gobierno Zedillo busca nuevas formas de interlocución con su partido y con su equipo, a través de la supuesta reforma del Estado, dada la compleja coyuntura que éste último atraviesa.

e. Los énfasis puestos en la reforma económica por encima de la política, empujaban a la propuesta zedillista a peligrosas cercanías con el salinismo, en el sentido de posponer la democratización en aras de alcanzar la modernización económica; de ahí que la manera de legitimar el modelo reposara, en buena medida, sobre una reforma del Estado, aunque fuese de alcances limitados a ciertos cambios electorales, a nuevos espacios de convivencia entre los poderes de la República y a intentos, muy tímidos por cierto, de formar un pacto social nacional renovador del federalismo.

¿Qué tanto contribuyeron los organismos civiles actuantes para que el gobierno se propusiera la reforma del Estado? ¿Hasta qué punto contó la tesonería del PRD para darle un sentido estadista –lo que no quiere decir estatista– a la reforma? ¿Cómo influyeron las negociaciones del EZLN con el gobierno para configurar la agenda presentada por la administración Zedillo para reformar al Estado? ¿La aparición del EPR viene a clausurar toda posibilidad de reformas políticas profundas, dado que este grupo armado polariza “toda la fuerza del Estado” en su contra?

Una respuesta que podría tener elementos comunes respecto a las preguntas planteadas antes, es que las instituciones sociales han avanzado, más que las estatales, al tener un mayor grado de responsabilidad frente a la población y la opinión pública activa; ya que en el campo de lo social fueron madurando procesos de convergencia y de coordinación organizativa en los que, además, se registra mayor creatividad que en el pasado para dirimir las diferencias en los distintos escenarios.

Es indudable que tales cambios cualitativos en las relaciones Estado-Sociedad, generan actores sociales investidos de mayor poder que antaño, por lo que preocupan al gobierno; por eso la reforma del Estado se ha teñido en parte con esas preocupaciones. Diversas y plurales voluntades han propiciado la influencia de un polo social más activo e innovador. El Seminario del Castillo de Chapultepec, aportó varios elementos de la reforma electoral; el uso del referéndum en diversos asuntos económicos por parte de redes de organismos ciudadanos ha ocasionado, por un lado, que el gobierno, al menos, defina un claro compromiso con el neoliberalismo, del cual había renegado en la campaña presidencial y durante los primeros meses de su gestión, y, por otro lado, la discusión sobre la viabilidad de alternativas ha florecido entre las redes de organizaciones civiles. Por su parte, organismos dedicados a la defensa de los Derechos Humanos influyeron, también, para que la sociedad esté más atenta que antes respecto a los asuntos de justicia encarados por la reforma judicial. También, está reviviendo aquella posición civil que se levantara contra las tentaciones autoritarias en torno al conflicto chiapaneco, al invitar, una vez más, a un amplio proceso de negociación incluyente de todos los interesados y en torno de todos los conflictos armados que existen en el país.

Por su parte, nuevos movimientos sociales plantean aspectos generales que tienen relación con el conjunto de demandas sociales. Se trata de grupos ecologistas de muy diverso origen que convergen en la discusión sobre el llamado “desarrollo autosustentable”, con lo que se está actualizando la convivencia entre la naturaleza y la sociedad; y también se trata de diversos grupos que plantean posiciones sobre la situación de mujeres, hombres, minorías sexuales y otras demandas de minorías culturales, que están poniendo al día, sobre todo, las discusiones sobre el papel del género en las relaciones sociales.

En contraste con esta disposición creativa, convergente, abierta al diálogo que muestran organizaciones civiles y ciertos actores gubernamentales, principalmente algunos que están ubicados en el Congreso de la Unión, las prácticas institucionales del gobierno orientadas a implementar la reforma del Estado, desperdician gran parte del potencial socio-organizativo mostrado por la sociedad mexicana en repetidas ocasiones. A contracorriente, tal reforma parte de la desconfianza gubernamental sobre el *mundo de vida organizado* —abusando intencionalmente del concepto sociológico—, mientras aquel no tenga el control sistémico sobre las organizaciones sociales que lo interpelan. Sólo así se explica que el II Informe de Zedillo proponga legislar el derecho a la libre asociación, ya que el Ejecutivo Federal va a enviar un proyecto de ley que precise las atribuciones de las ONG’s.

Volviendo al tema del Estado, hay logros muy desiguales en las distintas vertientes que ha tomado la reforma de sus instituciones; de hecho, una de las dificultades metodológicas que tiene esa política de Estado, es la parcialidad con la que se están haciendo las reformas en cuanto a que se han hecho cambios constitucionales o en la legislación y reglamentación secundaria, sin que haya una idea rectora sobre la manera en que conviene relacionar entre sí a los poderes republicanos, con los órdenes de gobierno y con los temas económico, político o social.

Contrastes y contradicciones marcan la relación de tales reformas parciales con la política de Estado que entraña, valga la redundancia, una reforma de contenidos estadistas; así, mientras que la reforma electoral tuvo un gran éxito por reunir el consenso entre los partidos y el gobierno, éste último no permitió que los cambios pusieran en riesgo la organización de los próximos comicios con el carácter de unas elecciones para régimen de partido de Estado, tratando de que en 1997 no se constituya una nueva

mayoría que provenga de un partido distinto del PRI. O, mientras que la reforma del Poder Judicial ha tenido el histórico logro de otorgar la autonomía para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha evidenciado también que el Poder Ejecutivo sigue siendo el obstáculo para garantizar la procuración de justicia, al mantenerse como juez y parte, a través del Ministerio Público y sin poder ser sometido a juicio político, en razón de diferentes “candados” constitucionales que lo impiden.

Ahí está también la irresponsable actitud del gobierno y de los partidos políticos por avalar la ausencia de un proyecto de reforma del Poder Legislativo, instancia que reunirá las implicaciones legales del conjunto de la reforma del Estado que, a su vez, no tiene un proyecto de transformaciones internas con las que este poder pueda contribuir al buen desempeño de tan importante órgano de gobierno.

Es necesario añadir que la reforma del Estado mexicano de Zedillo no ha podido sintonizarse con otros procesos similares que ocurren en Latinoamérica, en dos temas que están entrelazados entre sí, además de que son estratégicos para garantizar que el Estado se reforme: el combate a la corrupción pública y privada, y la desarticulación del crimen organizado, en tanto que fuente principal de la inseguridad pública. Mientras que el primero exacerba la incertidumbre que genera la desconfianza en las instituciones, sobre todo en las encargadas del manejo del gasto público —como lo están demostrando los escándalos ligados con las privatizaciones del salinismo, los fraudes en CONASUPO, o el manejo discrecional de fondos públicos y privados que hace la institución presidencial—, el segundo atenta contra la sobrevivencia individual y la vida colectiva que son responsabilidades básicas del Estado.

Por lo tanto, podemos concluir que el proyecto reformador zedillista se ve limitado por tratarse de una reforma del Estado de carácter gerencial incompleta, que no ha podido llegar a cambiar las estructuras y hábitos corruptos de la administración pública, ni asegura transparencia en las relaciones entre gobierno y empresa; una reforma también incompleta en cuanto a que su vertiente de cambios constitucionales sólo modifica ciertas prácticas institucionales del gobierno y del sistema político, en lo que toca al proceso electoral y al sistema de partidos, pero que no genera una nueva institucionalidad en las relaciones entre el Estado y la sociedad en lo que hace a la definición de

la política económica y social. Un proyecto de modificaciones institucionales que tampoco desemboca en un proyecto integrado de reforma.

Una reforma, en fin, que se enfrenta a sus propias paradojas: querer seguir aplicando más de lo mismo y pretender obtener resultados diferentes; querer seguir adelgazando al Estado y proponerse retomar una estrategia de fomento y de intervención estatal sobre la economía; querer seguir privatizando sin un plan industrial consistente que oriente esa medida o seguir abriendo unilateralmente la economía sin espera de reciprocidad alguna basada en la selectividad; querer seguir privilegiando una cultura empresarial exportadora y no contar con programas sino coyunturales de apoyo a la micro, pequeña y mediana industria; seguir apoyando la formación de una masa crítica de acumulación de riqueza para luego, muy luego, distribuirla y no hacer uso de la potencia redistributiva del ingreso que guarda el sector público; seguir con el TLCAN en los términos en que está acordado y pretender desarrollar el mercado interno. Estas son algunas de las paradojas que encierra el actual modelo de país desde la visión gubernamental.

Una reforma estatal con tales características tiene impactos muy significativos sobre la separación tajante entre política económica y política social; y un gobierno que privilegia al mercado muy por encima del Estado, no puede sino tratar de aplicar una política social como la ineludible beneficencia pública que se sigue para tratar de corregir las imperfecciones del mercado.

### **¿Qué política social en el marco de la reforma del Estado?**

La concepción y ejercicio de la política social no es ajena a lo hasta aquí expuesto; no se trata solamente del acorralamiento sufrido por cualquier política que contenga elemento alguno del supuesto Estado de bienestar, sino de seguir considerando a la política social, de manera errónea, como la hermana menor de la política económica o como la hermana de la caridad encargada de aliviar las partes más desastrosas del modelo. Entre algunos de esos desaciertos conviene destacar:

a. El adelgazamiento de una política de contenido social por parte del gobierno se basa en supuestos ajustes y recortes presupuestales que tienden a sanear las finanzas públicas y a eliminar todo subsidio que “deforme” la política de libre mercado, estrategia que ha sido profundizada durante los

casi dos años del presente gobierno, en el marco de la peor crisis financiera que haya resentido la historia contemporánea del país y con un Gabinete Económico refugiado en este argumento; no obstante que los aparatos estatales de comunicación social han defendido esos argumentos y que el II Informe zedillista le da el mayor peso a la concepción de la economía, tales propuestas han sido ampliamente rebatidas por analistas críticos que discrepan del enfoque monetarista y librecambista del Estado Mínimo que esta administración gubernamental trata afanosamente de llevar a cabo.

b. Las *razones de Estado*, en su versión más instrumentalista, también permean la política social ya que no es el interés nacional el que las alienta, sino la búsqueda de la conservación del poder gubernamental. En este sentido, la acción del gobierno Zedillo se ha seguido limitando a intervenir ante las situaciones límite originadas en las contradicciones internas del supuesto modelo de desarrollo, con el objetivo de mantener la gobernabilidad al instaurar la *pax social*.

Podemos percibir que el II Informe del presidente Zedillo resalta, en el capítulo dedicado al desarrollo social, aquello que en la jerga gubernamental se conoce como el Ramo 26, que se puede decir es el heredero del PRO-NASOL y que ahora se orienta a la Superación de la Pobreza Extrema. Programa que ha perdido los adjetivos cargados de ideología como el de “solidaridad”, pero que denota un sentido de intervención del gobierno frente a las situaciones de mayor vulnerabilidad.

En este caso, la estrategia es ganar la sobrevivencia física de los habitantes que han sido los más golpeados por el modelo de la crisis; es decir, lo que está en el centro de los intereses de la presidencia de la República es mostrar que no obstante el sacrificio implicado en llevar adelante las estrategias de mercado, los perjudicados pueden esperar que no se van a morir de hambre. Para ello están los programas de asistencia alimentaria que se han dado a un millón 200 mil familias, o el de abasto de leche que se da a 5 millones 400 mil niños cada semana, o el de subsidio al consumo de la tortilla que beneficia a 2 millones 800 mil familias urbanas por día. Cifras que suenan fuerte pero que en la medida que éstas no se contrastan con el universo de destinatarios pobres que

está dejando –y que hereda– la política estatal zedillista, nos hace perder una referencia más específica.

c. Las prácticas electoreras de un gobierno que apuesta a su permanencia en el poder, se han venido basando en la entrega de los magros recursos a la administración partidaria, para que ésta incida en los intercambios de votos por prestaciones, por servicios, por seguridad. A diferencia de su antecesor, Zedillo tiene menos recursos con los cuales negociar votos, además de las presiones populares que han aumentado los controles sobre los rubros que dependen directamente del Presidente, quien ya no tiene al PRONASOL dentro de su *caja chica*, aunque sí tiene el mismo poder discrecional que le otorga la Constitución en el llamado “Ramo 23”.

Por ello, este gobierno se ve obligado a *vender futuro* por medio de estrategias que hipotecan las expectativas, ya sea en torno a la sobrevivencia o en torno a las bondades ofrecidas por la privatización de la seguridad social (caso AFORES) y a esperar en cambio fidelidades circunstanciales, entre ellas, el voto a favor del partido del Presidente al momento de las elecciones. Ya no es el intercambio inmediato del voto por la obra de interés social, ni las formas corporativas de control clientelar que tantos frutos le dieron al régimen, sino el hecho de que la Federación, que es al mismo tiempo la nación y el interés general, pueda capitalizar los réditos políticos del gasto social; lo que implica aceptar una abstracción que encarna el Presidente, quien ya no es el que dirige al PRI pero quien se puede distanciar de él sin jamás dejar de necesitarlo.

d. Si la comprensión de la política social salinista fue eminentemente pragmática, ahora el zedillismo la convierte en una *política descarnada*, en una estrategia gubernamental para incidir en los sectores más extremos de la pobreza, ante la carencia de recursos para otras acciones estatales y ante la inminente politización armada de los sectores sociales y regiones más pobres. La política social se envuelve con el manto asistencialista o providencialista, escamoteando así la responsabilidad social del Estado frente a la ciudadanía.

La imposibilidad estructural para fomentar el empleo, aumentar la capacidad adquisitiva del salario, ampliar el mercado interno y seguir una política redistributiva del ingreso, intenta ser compensada por un conjunto

de estrategias selectivas, según las regiones y los grupos sociales más depauperados. Sin embargo, el Ramo 26 y los fondos que lo forman, los cuales se ejercen a través de los Convenios de Desarrollo Social, no logran implementar políticas estables y permanentes, sino tan solo producir estrategias aisladas y políticas de segunda importancia dentro del conjunto del país.

Se puede percibir en el II Informe, que los Fondos de Prioridades Estatales tratan simplemente de concluir las pocas obras que se empezaron en 1995 y que los programas de empleo temporal no son sino remedios de emergencia, ciertamente no despreciables, ya que dan un trabajo por algunos meses de 1996 a unos 700 mil mexicanos, pero que no tienen efectos multiplicadores sobre el empleo local. Asimismo, el Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales, apenas da algún tipo de apoyos crediticios a unas mil 300 empresas. Lo cual representa una cantidad ínfima respecto a las necesidades que se desprenden de las microempresas que han desaparecido desde hace casi dos años del gobierno de Zedillo. El número de microempresas desaparecidas asciende a unas 100 mil.

e. La expresión regional de la política social que corresponde al modelo abierto al comercio mundial y proyectado al libre mercado, es la de un *darwinismo económico* que acentúa las desigualdades entre regiones ganadoras y perdedoras.

Se trata de un modelo que tiende a homogeneizar las actividades derivadas de la globalización, pero que otorga de manera selectiva incentivos y recursos públicos que terminan por diferenciar a las regiones internamente y entre sí; la política de desarrollo regional ha consistido en que una parte del gasto público es destinada al pago de algunos “platos rotos” dejados por el modelo, bajo la forma de una política social (programas de combate a la pobreza extrema o de subsidio al consumo inmediato o ciertos apoyos limitados a la construcción de vivienda, servicios y equipamiento urbano mínimo), mientras que otra parte se dedica al fortalecimiento de las regiones ganadoras, aquellas que están relacionadas con los sectores exportadores y transnacionalizados.

f. Ante la polarización entre regiones perdedoras y ganadoras, el federalismo y los programas descentralizadores no alcanzan a combatir eficazmente los

problemas heredados, que se han venido acentuando con la globalización transnacionalizada, como son: la desintegración nacional, la exclusión social, la desestructuración de los espacios sociales regionales y locales.

Los tres últimos gobiernos federales se han debatido entre la centralización requerida por la inserción del país al comercio internacional y una descentralización que ha sido forzada por los hechos pero que, sin embargo, no se refleja en el Derecho. Un debate permanente, pero sin soluciones de fondo, sobre quién controla la administración y aplicación de los recursos pero, sobre todo, por definir quién controla las fuentes generadoras del erario público.

La Federación solamente ha concedido el compartir dos de sus fuentes de recaudación fiscal: el 20% del impuesto especial sobre productos y servicios, que tiene relación con las bebidas alcohólicas y la cerveza, así como el 8% del impuesto al tabaco, empiezan a ser regresados a los gobiernos locales. La graciosa concesión para que los municipios cobren el IVA y un impuesto especial en el caso de la hotelería, se ha revertido contra ese gobierno local, ya que las empresas turísticas no lo aceptan así.

La reforma municipal de De la Madrid, el PRONASOL salinista y los aparentes ímpetus descentralizadores de Zedillo, han repercutido en la política social de manera contrastada: hoy el municipio cuenta con mayores atribuciones gubernamentales que en el pasado, el gobierno reconoce cierto poder de gestión a los grupos sociales organizados y los gobiernos locales están tomando en sus manos nuevos recursos que antes competían a “la Federación”.

Sin embargo, la pregunta pertinente para el gobierno Zedillo es si la descentralización que hace de los servicios de salud, de educación o del propio Ramo 26, representa un (re)conocimiento de competencias y una delegación real de ellas, o si simplemente son el traslado de las “papas calientes” implícitas en la gestión de los aspectos cotidianos más conflictivos para la administración federal central, quien propone que los gobiernos estatales se conviertan en nuevos relevos para el manejo de la conflictividad social en torno a los servicios implicados en la vida cotidiana y en nuevos focos de crítica y de demandas sociales contra la centralización, que tomarán como a su “blanco” a los gobiernos locales.

g. La política social se ha convertido en uno de los espacios por excelencia a través de los cuales el Estado convoca a una recomposición de alianzas. En el caso de la vivienda, el gobierno invita a un sector de la industria de la construcción, de la industria productora de materias primas para ese sector y a propietarios del suelo urbano, a que se sumen y propongan proyectos viables ante una banca sedienta de liquidez, pero necesitada de clientes, que no puede por su lado, combinar recursos tan diversos que sólo el Estado podría articular entre sí. En el caso de la seguridad social y el manejo de los fondos de pensiones, el inicio de actividades de las AFORES está ya repercutiendo en nuevos acomodos de los bancos nacionales y extranjeros respecto al manejo que de tales instrumentos haga el gobierno. Por su parte, la descentralización de la salud, de la educación o de los recursos fiscales, le permite al Ejecutivo central el proponerse nuevos vínculos con las regiones para suplir con ello la falta de influencia del Presidente sobre gobernadores que son del PAN o que puedan resultar de un grupo político hostil a su "línea" aunque pertenezcan al PRI.

Una de las preguntas que permanece sin respuesta en lo inmediato es sobre el carácter que toma la política social para un régimen que hace gala de haber renegado del populismo y del neopopulismo, pero que convoca a los beneficiarios de sus programas a pagar una cuota de fidelidad política de un claro tinte neopopulista. ¿No será que los rubros de la política presidencial que tocan el tema del desarrollo social esconden una posición que presume de no amarrar el voto ciudadano al intercambio con el gobierno de bienes y servicios, pero que reclama fidelidades futuras, sobre las cuales el PRI pasará la factura luego, de alguna manera?

Los afanes por el Estado Mínimo del zedillismo hacen pensar que tanto la reforma del Estado como la política social están sujetas a los fines que permitan llegar lo más rápido posible a tal forma de organización del gobierno, del sistema político, del ordenamiento legal. Para ello, su administración ha convertido a la política social en su rehén: por medio de ella se instrumentaliza la razón de Estado para incidir en los sectores, clases y regiones más vulnerables a los desastres socio-económicos del modelo; a través de ella se vende futuro para concitar así a nuevas alianzas con los que pueden mucho y, al mismo tiempo, con los excluidos. Una política

social descarnada que se ejerce como hermana de la caridad, sobre los puntos más álgidos de las regiones que han perdido y que en el fondo debilitan a los gobiernos locales, sobretodo al municipio, frente a una macroeconomía homogeneizante, en torno a la cual se han diseñado políticas públicas poco flexibles que no se adaptan a la diversidad local y regional. Una política social que se liga con una descentralización y un federalismo que están sujetos al modelo de Estado que, con o sin reforma, está a su vez inmerso en el modelo de país que se propone la burocracia gubernamental.

¿Cuáles serían los posibles aportes de la sociedad y de los organismos civiles, de los partidos políticos y de las asociaciones intermedias entre gobierno y sociedad, respecto a una reforma que sea de y del Estado? ¿Cómo superar la posible dispersión en que incurran las reformas parciales que se presentan como la supuesta reforma del Estado? ¿Cómo llegar a producir una reforma que tome en cuenta tanto al ámbito económico como el político?

De preguntas sin respuesta está pavimentada la entrada al reino de la incertidumbre, que tanto favorece las aguas revueltas que bien saben aprovechar los pescadores del poder del mercado.

## **Referencias Bibliográficas**

- AA. VV. (1996): *Los compromisos con la Nación*, Ed. Plaza y Janés, México.
- ALFONSÍN, Raúl (1996): *Democracia y consenso. A propósito de la reforma constitucional*, FUALI, Tiempo de Ideas, Ediciones Corregidor, Argentina.
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos (1996): "Managerial public administration: strategy and structure for a new State", en *The Latin American Program, Working Paper Series*, No. 221, Woodrow Wilson International Center, Washington, D.C.
- VALENCIA LOMELÍ, Enrique, Comp. (1995): *Crisis económica, pobreza y política social*, IDEA, ITESO y Universidad de Guadalajara, México.
- (1996): *¿Devaluación de la política social?*, Coed. a cargo de la Red Observatorio Social, México.



## ECONOMÍA MEXICANA EN 1996: ¿UNA NUEVA ETAPA POSTCRISIS?

*Alberto Arroyo*<sup>1</sup>

### **Introducción**

En esta pequeña introducción quiero delimitar el tema de estudio, plantear con precisión el objeto de investigación así como referir a otros escritos afines y complementarios.

El discurso oficial afirma que lo más agudo de la crisis está superada, y con ello pretende justificar que el programa económico seguido ha sido un éxito y no hay porqué hacer cambios en la estrategia neoliberal implementada desde hace más de una década. Este discurso es reiterado en el II Informe presidencial. En la firma de la Alianza para el Crecimiento explícitamente se dice que el objetivo de 1995 y 1996 ha sido estabilizar la economía y que se ha logrado. Para sustentar su discurso se aduce que estamos creciendo, tenemos superávit comercial, la inflación va controlándose y hay estabilidad monetaria y financiera. La pregunta que hay que hacerse es si se van superado los problemas estructurales que llevaron a la crisis de diciembre de 1994. Pretendemos mostrar que no es así.

En los primeros meses de la crisis se pretendió minimizar su magnitud; pero, ante los hechos, el presidente Zedillo finalmente reconoció que la crisis se fue gestando a lo largo de varios años y que se debió a un déficit comercial financiado con capital de corto plazo. Lo que nunca se ha reconocido, es la vinculación de la crisis con la orientación neoliberal seguida en México desde 1983 y acelerada a partir de 1989, y mucho menos la vinculación entre crisis y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (en adelante TLCAN).

<sup>1</sup> Investigador de la UAM-I y miembro de la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio.

El análisis de la crisis de 1994 y su relación con el modelo de desarrollo ya fue abordado en otro artículo,<sup>2</sup> por ello ahora pretendo analizar si la dinámica económica de 1995 y 1996, indica que se van superando los problemas estructurales de fondo que llevaron a la crisis, o si por el contrario 1996 es, una vez más, un éxito aparente como lo fue el sexenio salinista. El TLCAN y su relación con la crisis también lo he abordado en otros momentos<sup>3</sup> y se está preparando en un colectivo organizado por la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (en adelante RMALC), un balance detallado de sus tres años de funcionamiento. Me referiré a ello sólo tangencialmente.

Generalmente cuando se critica el modelo neoliberal, la apertura comercial o el TLCAN, se responde que no hay otro camino viable en la actualidad. Se pretende estigmatizar cualquier crítica, como un deseo nostálgico de volver al pasado, a la reedición de políticas que fracasaron o son inviables en el actual contexto mundial. Por ello quiero explicitar que la crítica a ese modelo no se hace desde posturas proteccionistas o de aislamiento.

Es evidente que México no puede ni debe permanecer aislado de la dinámica de la economía mundial; pero no compartimos la orientación teórica del libre comercio como la única, y mucho menos la mejor, forma de hacerlo. La dinámica de la economía y el comercio mundial es una realidad que hay que tener en cuenta en cualquier esfuerzo de elaborar un proyecto de país y una estrategia económica, es indispensable para plantear programas viables y realistas. No se debe ser pasivo ante la realidad mundial y dejar que el mercado defina lo que el país será en el futuro. Las fuerzas del mercado y la realidad internacional son las que tenemos que tomar en cuenta, pero para actuar en ellas, para buscar cómo aprovecharlas con creatividad, y no para someternos pasivamente a sus dictados. El libre comercio

2 "La Crisis Mexicana y el Modelo de Desarrollo" en *Tenemos Propuesta* editado por la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, México, 1995. Existe una versión preliminar en inglés "Analysis of the Mexican Crisis" presentada en la *Mesa Redonda organizada por el Congreso Laboral Canadiense* en Ottawa, Canadá, los días 22 al 25 de febrero de 1995.

3 "La Crisis mexicana y el TLC" en "Seminario Internacional Chile ante el NAFTA, hacia una carta ciudadana" organizado por la Red Chilena por una iniciativa de los pueblos (RECHIP), el 17 y 18 de junio de 1995 en Santiago de Chile. "A dos años del TLCAN de nuevo en la Crisis" en el Foro Internacional "Desafiando el libre comercio en las Américas: elaborando respuestas comunes" organizado por Congreso Laboral Canadiense, en Ottawa, Canadá, el 6 y 7 de Marzo de 1996.

no es simplemente abrirnos al comercio mundial, es renunciar a ser sujetos activos de nuestro futuro y dejar todo al mercado.

Pensamos en una economía abierta pero con proyecto nacional y por ello nos oponemos al llamado libre mercado. En primer lugar porque tal mercado no es libre, sino manejado por un puñado de grandes corporaciones transnacionales. En segundo lugar porque la historia mundial ha demostrado que el mercado por sí mismo no genera desarrollo y mucho menos justicia social.

La época del desarrollo estabilizador hay que evaluarla con profundidad y no se puede decir que todo estuvo mal o que ahora es inviable. No se pueden menospreciar al menos los siguientes elementos: crecimos por dos décadas a una tasa media de 6% anual, fueron mejorando los niveles de vida de la población, hubo estabilidad de precios y monetaria, se mantuvo una estabilidad política. Por algo se llamó el milagro mexicano. Ciertamente para mediados de los 60's el modelo muestra sus límites y deficiencias. El proteccionismo indiscriminado llevó a ineficiencia y a un pobre dinamismo de aumento de la productividad. La estabilidad política se sustenta en el control corporativo de los sectores básicos de la población y en una gran pasividad de la población. La corrupción y el manejo inadecuado y patrimonialista de las empresas públicas fue creciendo, etc., etc. Además la situación mundial fue cambiando aceleradamente. Eran necesarios cambios de fondo, pero ello no implica irse al otro extremo: apertura a ultranza y acelerada, desregulación casi total, renuncia al papel constitucional del Estado de conducir un proyecto nacional de desarrollo. Las cosas no son blanco o negro, hay toda una gama de colores y vías para superar los problemas y deficiencias del modelo de desarrollo estabilizador, sin caer en los nuevos problemas generados por el modelo neoliberal actual.

No pretendemos ahora evaluar el desarrollo estabilizador o de sustitución de importaciones, simplemente queremos dejar claro que no pretendemos volver al pasado. Entre el proteccionismo indiscriminado y la apertura sin proyecto nacional hay toda una gama de posibilidades.

Ahora pretendemos hacer el análisis crítico de la estrategia seguida para enfrentar la nueva fase de la crisis que estalla en diciembre de 1994 y de sus resultados. En el seminario anterior presentamos una propuesta económica integral alternativa. Dicha propuesta fue la base técnica de una expe-

riencia sin precedentes: someter a referéndum ciudadano un plan económico integral y tratar de ir desatando una discusión nacional sobre alternativas al modelo actual de desarrollo<sup>4</sup>.

Hechas las anteriores aclaraciones, sólo resta adelantar el esquema del razonamiento que seguiremos en el desarrollo de este artículo. Trataremos paso a paso de contestar la pregunta que nos hemos planteado: *¿se han superado los problemas estructurales que estallan en la crisis de diciembre de 1994?* Antes de contestar hay que recordar *¿cuáles son esos problemas estructurales que estallan en 1994?* Lo haremos brevísimamente ya que lo hicimos en el artículo referido "Crisis y modelo de desarrollo". Luego analizaremos la dinámica del crecimiento, el comercio exterior y la inversión extranjera, siempre guiados por la pregunta básica planteada. No tocaremos dos problemas cruciales de la economía mexicana: la deuda externa y las carteras vencidas, ni las formas en que el gobierno los ha enfrentado, debido a que se tratan en otra parte del libro. Al grave problema del empleo nos referiremos parcialmente (sólo en cuanto la capacidad de generar empleos de la dinámica económica de los últimos años) ya que también será objeto de otra parte de este libro.

Una Post Data necesaria. Terminado este artículo se realizó la firma de la nueva etapa de los pactos cupulares entre los sectores productivos. Ello obligó a incorporar en diversas partes del texto algunas referencias generales a la ahora llamada Alianza para el Crecimiento; sin embargo el significado real de dicho pacto no podrá analizarse en detalle hasta conocer el presupuesto de ingresos y egresos de la Federación.

### **El fondo de la crisis de 1994**

Es evidente que la nueva fase de la crisis estalla por la presión especulativa de los poseedores de títulos de deuda, fundamentalmente gubernamental, indexados al dólar: los tesobonos. Pero ¿por qué se llega a esta extrema

<sup>4</sup> Alberto Arroyo, Eduardo Manzo, Alejandro Nadal, Andrés Peñaloza y Carlos Salas, "Plan de recuperación económica y desarrollo sustentable", en libro colectivo *Tenemos Propuesta* editado por la RMALC. México, 1995. Págs. 43-76. También en *¿Devaluación de la Política Social?*, Red Observatorio Social, Guadalajara, 1996. Un resumen ejecutivo se publicó en España en *Alternativas de Izquierda al Neoliberalismo*, Ed. Fundación de Estudios Marxistas, Madrid, España, 1995.

vulnerabilidad ante la especulación? Esta devaluación afecta a la mayoría de los mexicanos, pero no a los especuladores pues sus títulos están indexados al precio del dólar. Invirtieron con dólares de alrededor de 3.50 pesos y cobrarán 7 o hasta 8 pesos por dólar. ¿Por qué se pusieron en circulación instrumentos indexados al dólar dando así un seguro contra devaluaciones? En México era tanta la necesidad de flujos externos de capital que para atraerlo se le ofrece seguro contra uno de los mayores riesgos: devaluaciones monetarias.

Al menos los siguientes elementos están detrás de esta extrema vulnerabilidad:

a. El enorme déficit comercial con el exterior que para financiarlo lleva a la economía a depender de cada vez más grandes flujos de capital externo que hay que atraerlos a cualquier costo. Todo el equilibrio macroeconómico depende de la llegada de dichos capitales.

b. Detrás del déficit comercial está la apertura comercial sin planeación ni política industrial para aprovecharla, que va dañando, desarticulando y desnacionalizando la planta productiva del país. Las exportaciones cada vez tienen menos contenido nacional, se importa previamente gran parte de sus insumos. Además la apertura tal y como se llevó a cabo, hace que las empresas mexicanas no puedan competir y pierdan la batalla ante los productos extranjeros en su propio mercado interno.

c. Detrás del déficit comercial está una dinámica de crecimiento concentrada en unas cuantas grandes empresas y sectores productivos vinculados con el mercado externo y que cada vez más dejan de ser motor o jalar al resto de la economía.

d. Detrás de todo ello está que, en la actual situación, es más rentable especular que producir. Se depende del capital externo especulativo y a la vez se desregula la actuación de la inversión extranjera y se dismantelan todos los instrumentos de defensa contra la especulación.

e. La crisis es finalmente de insolvencia ante una deuda externa creciente y cada vez más de corto plazo.

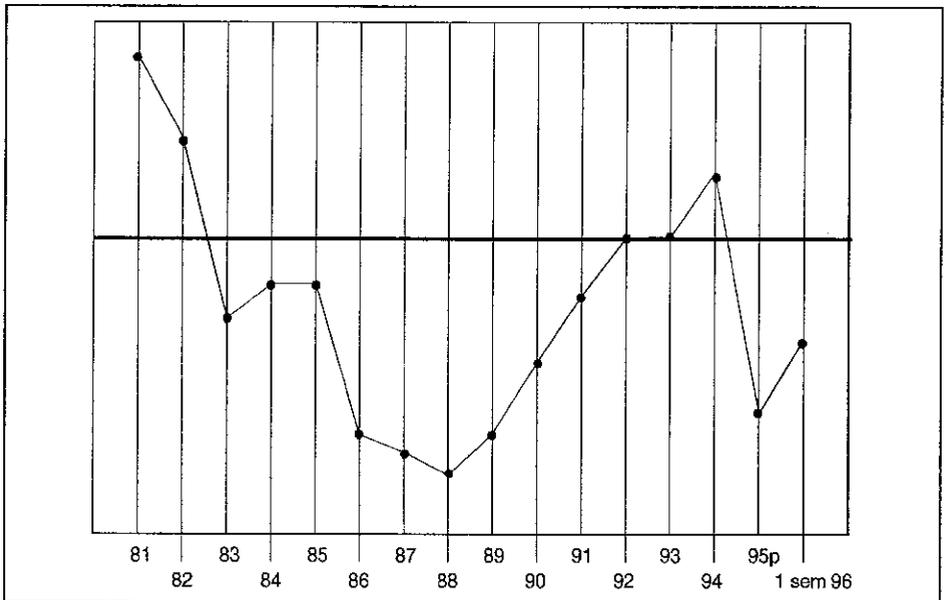
Analícemos pues si los resultados de 1996 van a enfrentar los problemas que originaron la nueva fase de la crisis que estalló en 1994.

### Incapacidad de crecimiento estable y sostenido

El modelo neoliberal y particularmente el TLCAN se ofrece en México como una alternativa ante las dificultades para seguir creciendo del modelo que muestra signos de agotamiento a final de los 60's. La economía mexicana había logrado crecer casi ininterrumpidamente desde 1933 a 1981, en una época de oro de altas tasas de crecimiento y baja inflación, desde mediados de los 50 a finales de los 60's. La primera gran promesa del neoliberalismo fue la de volver a lograr un crecimiento estable y sostenido. La realidad ha sido otra.

1. El saldo global del período neoliberal, aun antes de la crisis, ha sido decrecimiento.

**GRÁFICA 1**  
**PIB por habitante en pesos, 1993**



FUENTE: INEGI, CONAPO

La realidad es dramática si usamos como indicador el PIB por habitante en pesos constantes. Mucho se ha hablado de la década perdida de los 80's, pero a ello hay que sumarle lo que va de la década de los 90's. En efecto, el PIB por habitante antes de la crisis (1994), había disminuido en un 3.14% respecto a 1981 último año de crecimiento real antes de la crisis.

Se puede hablar de una primera etapa del modelo neoliberal durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, cuando el PIB per cápita disminuye en un 10.87%. La segunda etapa, con Carlos Salinas de Gortari, cuando dicho indicador aumenta 11.64%. ¡¿Por fin el modelo muestra sus éxitos?! 1995 Muestra claramente que no es así. La nueva etapa de la crisis borra casi todo el crecimiento logrado en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (CSG).

Para enfrentar la crisis el naciente gobierno de Zedillo induce una profunda recesión (decrecimiento de la economía). Una economía parada o en decrecimiento reduce las importaciones y con ello se enfrenta el déficit comercial. Además la reducción drástica del gasto público y la del circulante, permiten retirar dinero de la economía para pagar deuda. Parar la economía puede dar números positivos en la balanza comercial e inflación pero no resuelve los problemas de fondo pues agudiza el problema del empleo y de vida de la población. Además lleva a la quiebra a innumerables pequeñas y medianas empresas agobiadas por deudas vencidas que se vuelven impagables ante la subida de las tasas de interés y la caída de sus ventas por la recesión. Detiene el gasto, ahorra para pagar deuda externa y en cambio dedica el equivalente de alrededor del 8% del PIB de 1996 para salvar a la banca de la quiebra<sup>5</sup>. Es decir sigue privilegiando al sector financiero frente al sector productivo.

Por supuesto no a todos les va mal en la crisis. Las 500 empresas más importantes del país que representan apenas 0.125% del número de empresas, tuvieron ventas 10% mayores en términos reales que en 1994, sus ganancias en porcentaje del capital contable pasó del 1.4% en 1994 al 8.9% en 1995. Dichas empresas tienen ventas anuales equivalentes al 42% del PIB<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Aunque hay que aclarar que ello se prorratea en varios años.

<sup>6</sup> Revista *Expansión*, número especial de agosto de 1996, tomado de una reseña de *La Jornada*, 1 de septiembre de 1996, pág 46

El gobierno dice que la recesión será corta, que la reactivación se iniciará en el segundo trimestre (de 1995), pero va posponiendo cada vez más los instrumentos para reactivarla y de hecho se inicia hasta el final del año. En el año de 1995 se dio el segundo más grande decrecimiento de la economía en lo que va del siglo, sólo superado en 1932 cuando tocó fondo la crisis mundial de 1929. El PIB per cápita en 1995 disminuyó en 7.84%. El nivel de la producción nacional por habitante en 1995 fue 10.73% menor que en 1981<sup>7</sup>.

Hay que hacer notar que se cambió oficialmente la base para convertir a pesos constantes y en lugar de 1980 se usará en adelante la de 1993. En pesos de 1980 la situación es mucho más dramática en 1995: el PIB por habitante es -8.55% respecto al año anterior y -16.42% respecto a 1981.

En el II Informe, Zedillo anuncia que entramos a una nueva etapa, que se ha superado la emergencia e iniciamos el crecimiento. Ciertamente en el segundo trimestre de 1996 volvemos a crecer. Se logra un crecimiento aparentemente espectacular de 7.2%, pero comparado con el punto más bajo del año anterior. Comparado con el 2º trimestre de 1994 el decrecimiento es aún 3.26%. Es decir, sin contar el crecimiento de la población, la producción global del país en términos absolutos es menor a la del mismo trimestre anterior a la crisis. Sin contar el aumento de la población, en el primer semestre crecimos 3.1% respecto al mismo período de 1995 y decrecimos 2.62% respecto al mismo período de 1994. El PIB por habitante en el primer semestre de 1996 está 5.69% más abajo que al final de 1994 cuando estalló la crisis<sup>8</sup>.

La Alianza para la Producción propone que crezcamos al menos 4% para 1997. En el supuesto de que en 1996 el crecimiento sea de 3.2% y que el 4% para 1997 se convierta en realidad, el PIB por habitante sería aún 4.4% menor al de 1994, estaríamos al nivel de 1991 y por supuesto aún 7.41% abajo de

7 Cálculos propios en base a información oficial. El PIB en pesos de 1993, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), tomado del Banco de Datos INEGI (BDINEGI). Los datos de la población son estimaciones a partir de la tasa media de crecimiento entre los censos de 1980 y 1990; 1991-1995 estimaciones hechas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), tomado del anexo del II Informe de Ernesto Zedillo Ponce de León (en adelante EZPL).

8 Cálculos propios en base a INEGI Sistema de Cuentas Nacionales en pesos de 1993, tomado de BDINEGI.

1981<sup>9</sup>. ¿Cómo afirmar que ya superamos la crisis cuando ni siquiera al final de 1997 el nivel de producción por habitante alcanzará al tenido en el momento de la explosión de la nueva fase de la crisis? Además, aun cuando en el segundo trimestre de 1996 se reinicie el crecimiento y dicha tendencia continúe durante 1997, el daño ya se consumó y en muchos aspectos es irreparable:

- Cierre de empresas. En México es casi imposible una estadística real del cierre de empresas ya que complicaciones legales hacen que la mayoría no declare el cierre o quiebra, sino que simplemente suspende actividades. Sin embargo es indicativo que Héctor Larios Santillán, presidente del Consejo Coordinador empresarial, afirme que en 1995 cerraron entre 15 y 17 mil empresas y en la primera parte de 1996 entre mil y 3 mil más<sup>10</sup>.
- No se ha resuelto el problema de la cartera vencida de empresas y familias. El Gobierno ha invertido en salvar a la Banca más que el monto total de la cartera vencida y sin embargo el problema no se ha resuelto. El porcentaje de cartera vencida del sistema bancario ha aumentado de 20.96% en febrero de 1995 a 48.95% en septiembre de 1996 a pesar de los múltiples programas del gobierno; además una parte importante de los deudores que restructuraron sus créditos vuelven a estar ahora en cartera vencida<sup>11</sup>. En la I jornada de condena a la política económica del gobierno un importante número de denunciantes (35%) han perdido o están amenazados de perder su patrimonio (vivienda o medios de trabajo) por acoso de los acreedores<sup>12</sup>.
- Tampoco se ha resuelto el problema del endeudamiento. Ciertamente se ha pagado y no se ha caído en la insolvencia, pero se ha pagado pidiendo nuevos créditos. Ciertamente ha habido una mejora en los plazos y costos de la nueva deuda que sustituye la vieja, pero aún sigue siendo una carga muy pesada que impide al país crecer y generar bienestar.

<sup>9</sup> Cálculo propio con base en los supuestos señalados y con las fuentes antes citadas.

<sup>10</sup> Tomado de *La Jornada*, 17 de Agosto de 1996, pág. 41.

<sup>11</sup> Febrero de 1995 tomado del Área de Economía Política del Departamento de Economía de la UAM-Iztapalapa, septiembre de 1996 Securities Auction Capital (SAC Internacional-México), tomado de *La Jornada*, 29 de octubre de 1996, pág. 55.

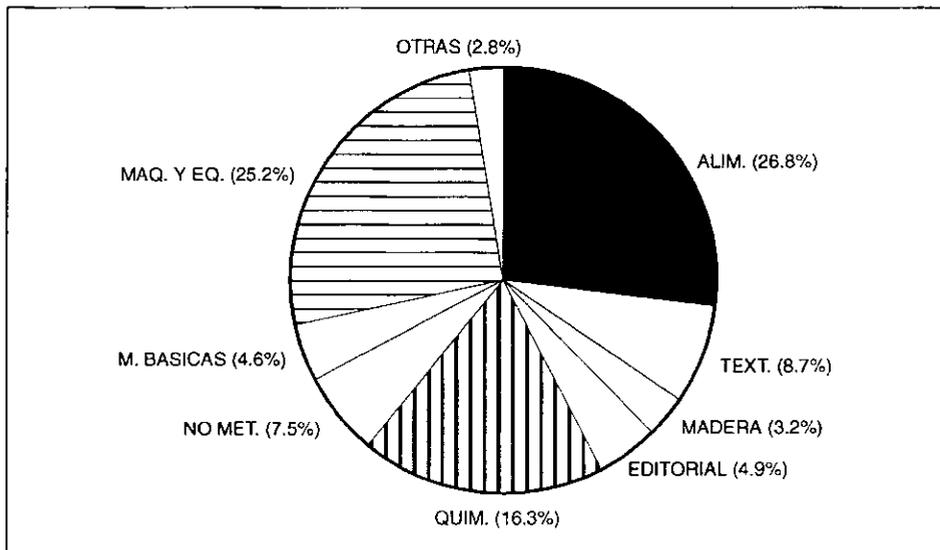
<sup>12</sup> La Jornada fue organizada por Alianza Cívica, RMALC, el Barzón y cerca de 100 organizaciones civiles y sociales más. En ella, 181,783 personas en todo el país denunciaron personalmente, asentando sus datos personales, los daños causados por la política económica del gobierno.

- Tampoco se ha resuelto el problema del desempleo y sobre todo del empleo precario y menos aún el deterioro del salario real. Esto lo veremos más adelante.
- No se han superado los efectos de la crisis. Sin embargo lo más importante es ver si las características y dinámica del crecimiento superan las deformaciones estructurales de la crisis.

2. Cuando se logra crecer, lo hacemos heterogéneamente. Crecen las ramas altamente exportadoras, el sector ligado al turismo y los servicios financieros, especialmente por su relación con el capital especulativo.

El caso de las manufacturas es especialmente claro:

**GRÁFICA 2**  
**PIB acumulado 91-96. Ramas manufactura (Pesos 1993)**



FUENTE: INEGI

La producción manufacturera está excesivamente concentrada en tres de las 9 ramas que la componen. De 1991 a 1994 sólo tres ramas: productos metálicos, maquinaria y equipo, alimentos y la industria química, significan el 67.5% de la producción manufacturera total. Esta realidad

no cambia durante 96 en que estas mismas tres ramas significan el 69.9% del total<sup>13</sup>.

Las ramas que más crecen son las altamente exportadoras. En el período 91-96, las ramas que más crecen son: a) productos metálicos maquinaria y equipo que acumula un crecimiento de 28.44% y es la responsable del 66.78% de valor de las exportaciones manufactureras. b) Metálicas básicas con un crecimiento de 25.64% y ocupa el tercer lugar dentro de las exportaciones manufactureras. c) Alimentos 19.26% y ocupa el 5º lugar. d) Productos químicos y derivados del petróleo que crece en un 11.71% y ocupa el segundo lugar como exportador. La situación no cambia en el primer semestre de 1996, sólo tres ramas manufactureras: alimentos, química, maquinaria y equipo representan el 80.16% de las exportaciones manufactureras<sup>14</sup>.

El crecimiento de los sectores vinculados con el mercado mundial puede hacer pensar que el TLCAN ha sido benéfico, pero no es así. Como analizaremos más adelante, son unas cuantas empresas las beneficiadas y se han ido desconectando del resto de la economía debido a que se surten cada vez más de insumos importados. Las empresas exportadoras no arrastran al conjunto; más aún, al importar sus insumos, favorecen la reducción o cierre de otras empresas. Contra la propaganda oficial, como veremos más adelante, las exportaciones no han crecido en términos de aporte neto de divisas, es decir descontando las importaciones temporales de los exportadores.

3. Se propone crecer con estabilidad de precios y se ha presumido que de 1988 a 1994 ha habido un impresionante control de la inflación. Sin embargo se priorizó tanto el control de la inflación que se sacrificó el crecimiento.

El control inflacionario se hizo, en parte, artificialmente, en base a un peso sobrevaluado. Con la devaluación de diciembre de 1994 el triunfo se

<sup>13</sup> INEGI, SCN. Cálculo en base al PIB en pesos de 1993 tomado de BDINEGI. De 1991 en adelante se incluye maquila por lo que no es estrictamente comparable con el período anterior.

<sup>14</sup> Se toma el período 91-96 debido a que en las exportaciones antes de esta fecha no se incluyen las maquilas. Cálculos en base información oficial PIB: INEGI Sistema de Cuentas Nacionales en pesos constantes de 1993; exportaciones en base a Grupo de trabajo INEGI-SHCP-Banco de México. Ambos tomados del BDINEGI.

esfuma. No se aprende la lección y después de la crisis se vuelve a usar el tipo de cambio como ancla a la inflación.

El gobierno ha usado la política de tipo de cambio con fines anti-inflacionarios. Supuestamente ha dejado el peso en flotación y sólo el mercado fija su precio; pero en 1995 el Banco de México intervino 20 veces en el mercado para evitar una subida del dólar. En octubre de 1996, ante un nuevo ataque especulativo, el gobierno aumenta las tasas de interés de sus bonos de deuda para incentivar que los capitales se queden en el país.

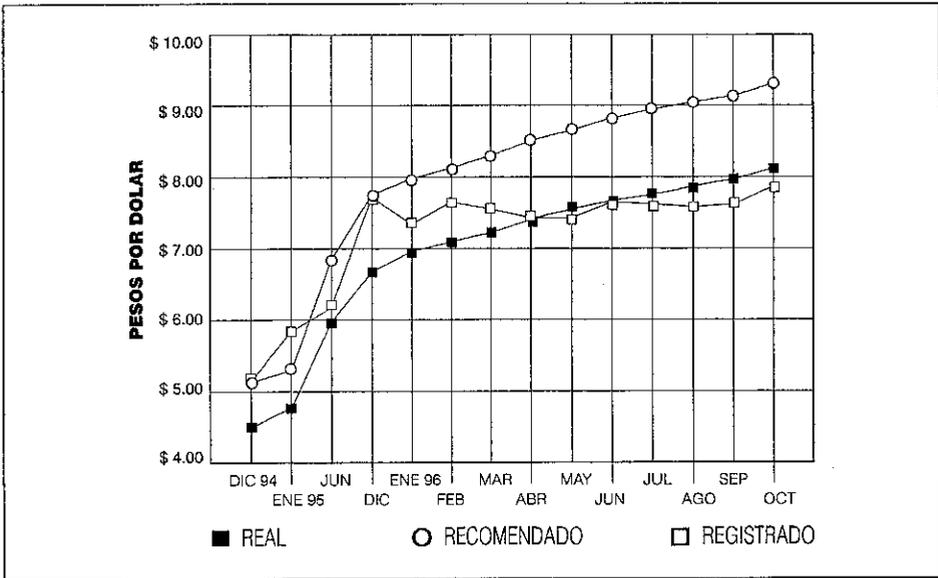
El peso, desde abril de 1996, está de nuevo sobrevaluado respecto al tipo de cambio real<sup>15</sup>. Después de la debacle económica que causó en 1994 haber mantenido un tipo de cambio no real, la mayoría de los analistas recomiendan no sólo mantener un tipo de cambio real sino competitivo<sup>16</sup>. Sin embargo la política cambiaria del Banco de México ha llevado a que el peso mexicano se encuentre sobrevaluado (respecto al nivel competitivo al que nos referimos) una buena parte del segundo semestre de 1995; retoma su nivel en diciembre de 1995, pero baja de nuevo peligrosamente en enero, marzo, abril y septiembre de 1996 alejándose cada vez más del tipo de cambio llamado competitivo<sup>17</sup>. Ello ha sido advertido por analistas y grandes empresarios y el gobierno no ha hecho caso. Por supuesto dichos empresarios, nacionales y extranjeros, en octubre deciden actuar por cuenta propia y están haciendo llegar al peso a su valor competitivo que se calcula en octubre en 9.30 pesos por dólar o al menos al tipo de cambio real que está alrededor de los 8.09 pesos por dólar.

<sup>15</sup> El que resulta del diferencial inflacionario entre México y EE.UU.

<sup>16</sup> Dada la debilidad de la economía mexicana, se recomienda un 15% de subvaluación para evitar ataques especulativos y favorecer la disminución de las importaciones.

<sup>17</sup> Cálculos de David Márquez Ayala en "Reporte Económico" publicado en *La Jornada* el 5 de agosto y 21 de octubre de 1996.

**GRÁFICA 3**  
**Tipo de cambio pesos por dólar. Último día de cada mes**



La devaluación no es algo deseable, pero es más peligroso para una economía en situación de debilidad y vulnerabilidad como la mexicana, dejar el tipo de cambio a los especuladores. Un deslizamiento ordenado del valor del peso frente al dólar para mantenerlo al menos en su valor real o quizá en una banda de flotación entre su valor real y un 15% de subvaluación para estar menos vulnerable a la especulación, fuera lo más conveniente. El mantener artificialmente un alto valor del peso cuando no hay los recursos lleva en lo hechos a devaluaciones bruscas con grandes ganancias para los especuladores. Una devaluación ordenada (deslizamiento) permite defenderse de la especulación, desalentar las importaciones, alentar las exportaciones.

El usar la política cambiaria como un mecanismo antiinflacionario ha llevado al gobierno a sobrevaluar el peso. Se pretende abaratar las importaciones para evitar una subida de los precios. Ello es un contrasentido al menos por tres razones: a) favorece las importaciones que, como veremos, están causando un daño enorme a la planta productiva nacional, disminuye la competitividad de las exportaciones y actúa contra la balanza comercial.

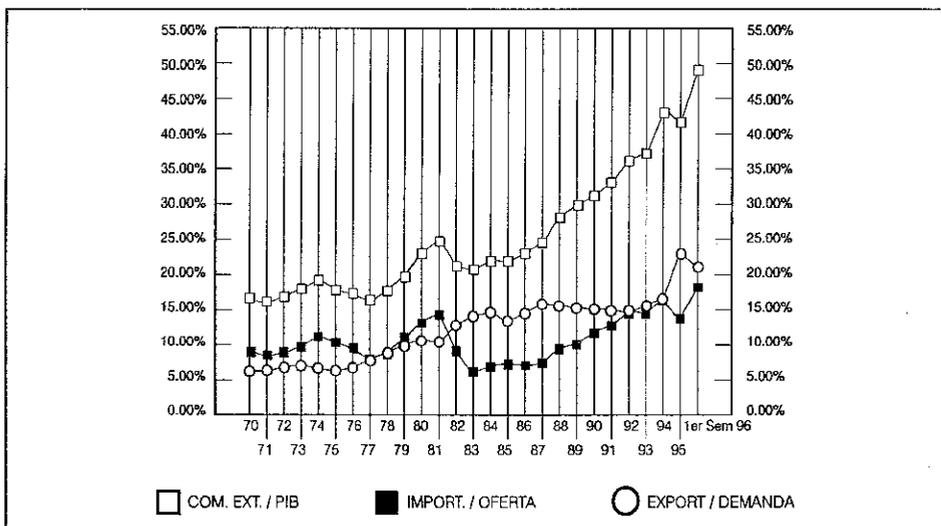
b) Tratar de detener la devaluación del peso aumentando las tasas de interés repercute en lo que se quiere evitar: la subida de los precios. Peor aún, repercute en la ya difícil situación de las empresas y familias que están sobre-endeudados. c) Actúa contra el crecimiento que se dice promover.

En la Alianza para el Crecimiento no se aclara cuál será la política monetaria del Banco de México. Se afirma que se mantendrá la flotación y que el Banco Central formulará su política monetaria de acuerdo a los objetivos de la Alianza.

El control de la inflación se hizo además manejando el precio de la mano de obra y por ello no se reflejó en mejora de los salarios ni de los niveles de bienestar de la población en general. De qué sirve que los precios suban menos, si a pesar de ello los ingresos familiares pueden comprar menos.

**Una economía volcada al exterior que desatiende al grueso de las empresas que siguen orientadas al consumidor nacional**

**GRÁFICA 4**  
**Exteriorización económica 70-96. Pesos constantes 1980**



FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales.

La tendencia a aumentar el peso del comercio exterior en la economía mexicana es ya vieja e incluso anterior a la maduración de la orientación neoliberal<sup>18</sup>. Se inicia en 1978 una tendencia casi continua a aumentar el significado del comercio exterior en la economía (ver gráfica 4). En 1977 las importaciones y exportaciones son el 17.7% del PIB, para llegar en el primer semestre de 1996 a ser el equivalente de la mitad de la producción nacional (49.53%). Esta tendencia es de suma importancia ya que con ello la dinámica de la economía, tanto en su oferta como en su demanda, depende cada vez más del extranjero.

En 1976 sólo el 6.20% del total de la demanda depende del exterior y en 1995 llega a significar el 23.50%, para caer ligeramente en el primer semestre de 1996 al 21.51%. A primera vista puede parecer positivo, convertirnos en un país exportador. Mostraremos que no es así por varios factores: a) se trata de un sector exportador en acelerado crecimiento, pero excesivamente pequeño, como hemos indicado. b) Dicho sector exportador cada vez tiene menos contenido nacional y por ello cada vez tiene menos efectos de arrastre sobre el resto de la economía y en la generación de empleos. c) Junto con este privilegiar al sector exportador se descuida el mercado interno, se desploma la capacidad de compra de la mayoría de la población y por ello la mayoría de las empresas orientadas a vender dentro del país casi no crecen. Es decir, para los sectores dinámicos y privilegiados de la economía el empobrecimiento de la población no les afecta, más aún, la caída salarial es su principal elemento de competitividad. El mercado interno y el poder de compra de la mayoría de la población es cada vez menos importante.

En lugar de sustituir importaciones, éstas ocupan un peso mayor en la oferta total de nuestra economía, y se traducen en una desintegración y desnacionalización de las cadenas productivas. El peso de las importaciones en la oferta mantiene una tendencia bastante inconsistente entre 1970 y 1983 pues depende, entre otros elementos, del precio del dólar; pero a partir de 1984 la tendencia a aumentar su peso es muy constante con la sola

<sup>18</sup> La información de todo este apartado se basa en INEGI Sistema de Cuentas Nacionales en pesos constantes de 1980. Tomado hasta 1993 de Oferta y Demanda Globales serie 1960-1993, págs. 3-9, 69-75; 1994-1995 del Cálculo preliminar de 1995; primer semestre de 1996 de SHCP.

excepción de la recesión de 1995. Crece del 5.7% en 1983 al 18.74% en el primer semestre de 1996. Esta tendencia significa que con la apertura estamos perdiendo la batalla en nuestro mercado interno. Estas importaciones disminuyen la capacidad de generar empleo en el país, lo generan en el extranjero, han llevado a la quiebra a innumerables empresas nacionales y llevan a un déficit comercial creciente. Volveremos más adelante al análisis más detenido sobre las características de estas importaciones.

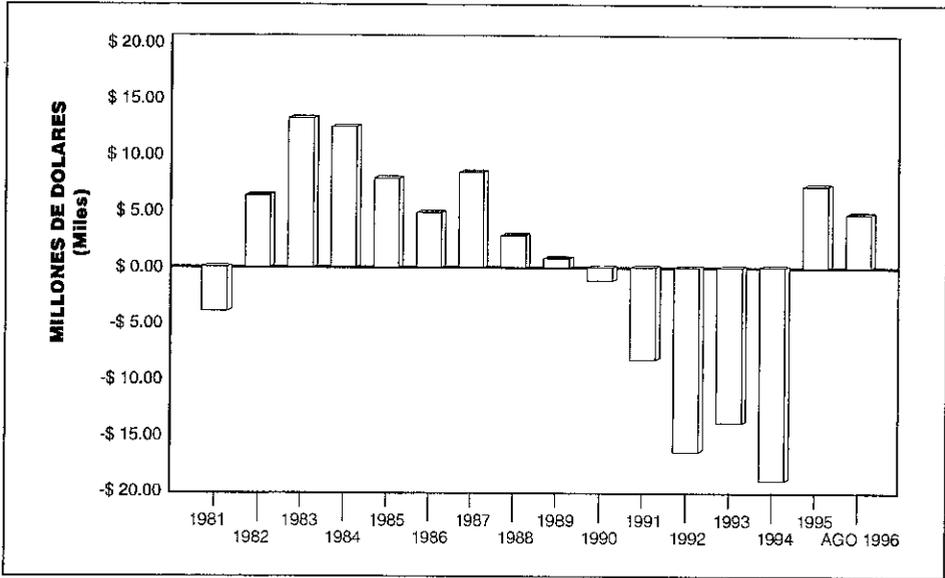
En síntesis, nos hemos convertido en un país exportador pero a costa de la caída de los niveles de vida de la población que deja de ser consumidor estratégico. Importamos cada vez más y por ello, como veremos, el crecimiento económico significa cada vez menos empleos nuevos.

### **Apertura comercial que resulta déficit comercial**

México es un país rico en bienes estratégicos como el petróleo y por ello con grandes posibilidades de mantener un superávit comercial con el exterior. De hecho conserva un superávit comercial en la primera etapa de la apertura de 1982 a 1988. En el comercio con Estados Unidos hemos tenido largos períodos de superávit, incluso después de la apertura, debido a que a él le vendemos la mayoría del petróleo y hay una muy extensa relación maquilera. Sin embargo, a partir de la aceleración de la apertura comercial, México ha sufrido un crecimiento exponencial de su déficit comercial.

El que en 1995-1996 logremos un superávit no significa la resolución de los problemas que llevaron, a partir de 1990, al creciente déficit. Mostraremos que dicho superávit es coyuntural, basado en un dólar excesivamente caro y una economía en profunda recesión. Veremos que el déficit no es el problema más grave de la apertura sino el daño que produce a la planta productiva.

**GRÁFICA 5**  
**Balanza comercial 1981-1996. Incluye maquila**



FUENTE: Banco de México y II Informe de EZPL.

Veamos un poco más despacio las tendencias. En la primera etapa de la apertura comercial 1983-1988 se logra un superávit comercial con el mundo de 52,104 mdd. En la segunda etapa, aceleración de la apertura (1989-1994), tenemos un déficit comercial con el mundo de 55,633 mdd<sup>19</sup>. Volvemos a tener superávit durante 1995 y 1996 lo que acumulado hasta agosto significa ingresos por 11,938 mdd, sin embargo no significa un cambio estable de la tendencia. Es claro que al acelerarse la apertura comercial se inicia una tendencia muy acelerada del déficit comercial con el exterior. De un superávit en 1989 de 405 mdd a un déficit de 18,464 mdd en 1994<sup>20</sup>. En términos de cuenta corriente la situación es aún más grave. En 1994 llegamos a un

<sup>19</sup> Banco de México 1981-1984 tomado del anexo al VI Inf. de Gob. de CSG, pág. 136; 1985-junio de 1996 anexo al II Inf. de Gob. de EZPL, pág. 95.

<sup>20</sup> Agosto de 1996, SHCP, tomado de la prensa.

déficit de 29,662 y acumulado 1989-1994 de 75,758 mdd<sup>21</sup>. Esta enorme salida de divisas se compensa con la llegada de capitales externos, pero como veremos predominantemente especulativos, lo que genera una enorme vulnerabilidad.

Con Estados Unidos se mantiene un superávit hasta 1990 y de 1991 a 1994 tenemos un déficit de 18,215 mdd. A partir de la crisis y la recesión se logra un superávit a junio de 1996 de 19,070 mdd. Tradicionalmente el comercio con Estados Unidos es favorable para México debido a que lo surtimos de petróleo y tenemos una extensa relación maquilera. Por esto lo significativo es el déficit creciente durante el período de Salinas, incluido el primer año del TLCAN<sup>22</sup>.

El gobierno afirma que dicho déficit se debe a la necesidad de importaciones para modernizar la planta productiva del país. Sin embargo la misma información oficial no avala dicha afirmación. Alrededor del 80% de las importaciones son bienes intermedios y más específicamente materias primas, sólo alrededor del 16% son bienes de capital que pueden incidir en la modernización<sup>23</sup>. En cambio, se causa un daño serio a la planta productiva nacional.

Veamos más despacio por qué afirmamos que el superávit de 1995-1996 es sólo coyuntural. En 1995 las exportaciones aumentan 22.4% y las importaciones cayeron sólo 8.69%. Sin embargo, las importaciones asociadas a la exportación, en el punto más bajo de la caída de la producción (septiembre de 1995), habían aumentado en 30.9%. Ello significa que entre más exportamos más importamos y que el superávit sólo es coyuntural mientras la economía está decayendo<sup>24</sup>. En 1996, sobre todo en el segundo trimestre en que la economía vuelve a crecer, las importaciones globales vuelven a aumentar en porcentaje mayor al crecimiento de las exportaciones. En agosto de 1996 el superávit mensual es ya sólo de la tercera parte del de abril (284 mdd y 842.5 mdd respectivamente)<sup>25</sup>.

21 Banco de México, Balanza de Pagos, tomado del Anexo al II Inf. de Gob. de EZPL, pág. 93.

22 Cálculo con base en 1985-1990 Banco de México. Tomado del Anexo I Inf. de Gob. de EZPL, pág. 73; 1991-1996 grupo de trabajo Banco de México, SHCP e INEGI. Tomado del Banco de Datos INEGI.

23 En base al Banco de México. Tomado del Anexo al II Inf. de Gob. de EZPL, pág. 95 que incorpora al conjunto del período las importaciones de las maquiladoras (criterio que se adoptó en 1991).

24 SHCP, "Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda externa", IV trimestre de 1995, pág. 20.

25 SHCP, datos preliminares.

## ¿País exportador o con un enclave exportador?

Lo grave de la apertura comercial no es simplemente la salida de divisas que implica el déficit en nuestro comercio, sino los daños estructurales que ha causado a la industria nacional<sup>26</sup>.

Se presume como un gran logro neoliberal que nuestras exportaciones han dejado de ser materias primas: minerales, petróleo y agropecuarias, para pasar a ser fundamentalmente manufactureras. El proyecto gubernamental plantea que dichas exportaciones sean el motor de la economía. Sin embargo un análisis más profundo y de detalle muestra la profunda debilidad y desnacionalización de nuestra industria exportadora.

Es verdad que las exportaciones de manufacturas han ido aumentando como porcentaje del total hasta llegar en 1995 a 83.68% y bajar en el primer semestre de 1996 a 80.89%. Es verdad también que los sectores exportadores son los que han mostrado mayor dinamismo de crecimiento en los últimos años. Sin embargo ello oculta una profunda debilidad creciente de nuestra industria manufacturera.

La estructura de las exportaciones netas, es decir descontando sus importaciones temporales, muestra la verdadera realidad y lo engañoso del cálculo en valores brutos. Globalmente de 1990 a 1994 las exportaciones petroleras son el 34.15%, las exportaciones de otras industrias extractivas y las agropecuarias (no industriales) son 11.53%, es decir las exportaciones primarias siguen siendo casi la mitad del total exportado (46.68%). Las maquilas son otro 19.41% y las manufacturas no maquila son sólo la tercera parte (34.92%). El gobierno presume un enorme crecimiento del sector exportador pero, en términos netos, sólo han aumentado 2.75% al pasar de 25,006 mdd en 1990 a 25,695 mdd en 1994<sup>27</sup>. La razón es muy simple: exportamos cada vez más pero con poco contenido nacional.

<sup>26</sup> Un análisis amplio de este tema puede verse en Alberto Arroyo, "Apertura Comercial y dinámica industrial 1989-1995". En prensa en *Polis 96-I*, Ed. UAM, Departamento de Sociología, México, 1996. Ahora lo trataremos muy resumida y esquemáticamente aunque a la vez actualizamos información hasta el 1er semestre de 1996.

<sup>27</sup> El cálculo en valores netos de las exportaciones lo tomo de Héctor Vázquez Tercero, "Medición del flujo efectivo de divisas de la balanza comercial de México", en *Comercio Exterior*, agosto de 1995, pág. 599-600. Lo analizo más detenidamente en "Apertura Comercial y dinámica industrial 1989-1995" ya citado. Por desgracia no hemos podido calcular en términos netos las exportaciones para el período 1995-1996, pero no hay indicios de que esta tendencia haya cambiado.

### 1. Exportaciones manufactureras de bajo contenido nacional

Alrededor de la mitad de estas exportaciones manufactureras son maquila –varía según los años<sup>28</sup>– cuyo porcentaje de contenido nacional (incluyendo mano de obra) oscila alrededor del 22%<sup>29</sup>. En la maquila el contenido de insumos nacionales es en 1995 el 1.45% (menor aún que antes del TLCAN que tenía 1.73% y que había sido más o menos la constante desde 1980)<sup>30</sup> Exportaciones con estas características no tienen efecto sobre el resto de la planta productiva. En el primer semestre de 1996 mantiene 750,689 puestos de trabajo y hay que reconocer que sigue generando empleos (151,104) después de la devaluación de 1994<sup>31</sup>. Sin embargo el empleo maquilador, en 31 años de existencia, es sólo el 2.06% de la PEA, lo que no es muy significativo<sup>32</sup>.

Las exportaciones manufactureras no maquiladoras también cada vez importan una proporción mayor de sus insumos. Cada vez tienen menos efecto de arrastre sobre el resto de la economía, se desnacionalizan y disminuye enormemente su significado como ingreso neto de divisas. En 1983, cuando se inicia la apertura, el contenido nacional de las exportaciones manufactureras no maquiladora era de 91.4% y en 1994 (último dato disponible) es ya sólo de 39% (del cual aproximadamente la mitad es mano de obra). Sólo en el primer año del TLCAN baja 3.1 puntos porcentuales<sup>33</sup>. Cada vez las manufacturas se van acercando a la situación de las maquilas.

28 Cálculo en base a Banco de México, tomado del Anexo del II Inf. de Gob. de EZPL, pág. 95. Varía según los años, de 49.44% en 1989 a 52.12 % en 1993 para llegar en el primer semestre de 1996 a 45.01%.

29 Cálculo de Héctor Vázquez Tercero, op. cit., pág. 599. No ha sido posible calcular para fechas posteriores.

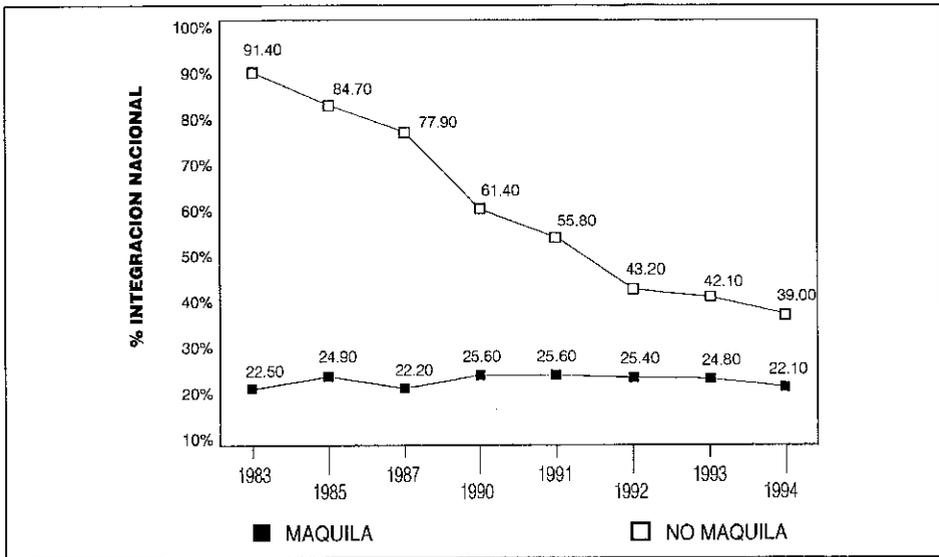
30 INEGI, Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación. Tomado de Banco de Datos electrónico.

31 INEGI, tomado de BDINEGI.

32 Cálculo en base a estimación de la PEA de 36,385,746, a partir de la tasa media de crecimiento de las Encuestas Nacionales de Empleo Urbano de 1993-1995.

33 Cálculo de Héctor Vázquez Tercero, op. cit., pág. 599.

**GRÁFICA 6**  
**Integración Nacional Exportaciones**  
**Maquila / No Maquila**



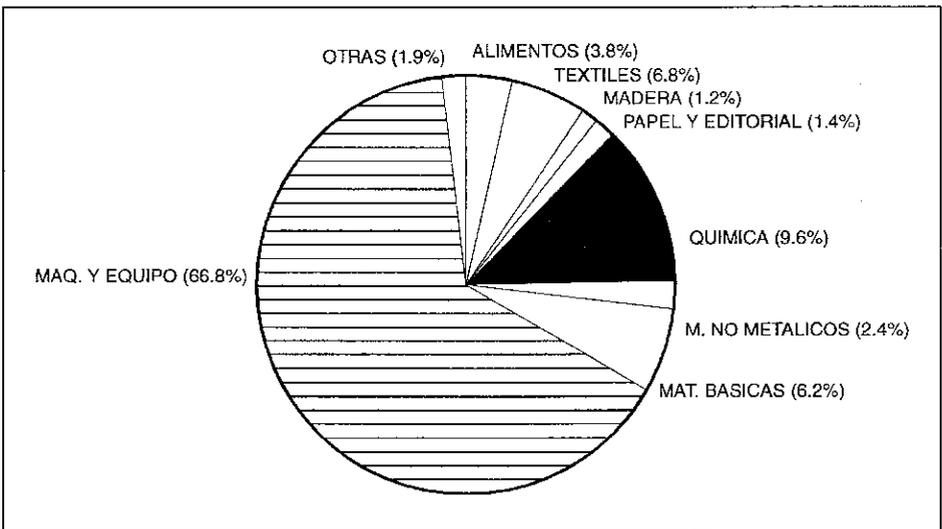
Ello significa que del total de exportaciones manufactureras (maquila y no maquila), sólo el 30.13% son netas y tienen algún efecto sobre el resto de la economía.

Se presume por parte del gobierno que es el sector exportador el motor de la economía, pero en la realidad es una locomotora desconectada del convoy. El crecimiento del PIB se basa en gran parte en el crecimiento del sector exportador; pero a la vez a ello se debe la dificultad de crecer a tasas más altas, ya que las exportaciones cada vez tienen menos efecto multiplicador en el resto de la economía y por supuesto en la creación de empleos (los crea en los países de origen de los insumos que utiliza). No nos fue posible calcular las exportaciones manufactureras netas después de la crisis de diciembre de 1994. Sin embargo, hay indicios de que se conserva la tendencia a la disminución del contenido nacional ya que las importaciones asociadas a la exportación aumentan durante 1995 a pesar de la recesión y el dólar caro.

2. ¿País exportador o pocas grandes empresas que exportan desde México?

Las exportaciones manufactureras están concentradas en dos ramas, la de maquinaria y equipo (fundamentalmente cómputo y automotriz) 66.8% y química (9.6%); estas dos ramas concentran el 76.4% de nuestras exportaciones manufactureras. Esta tendencia tampoco se modifica después de la crisis<sup>34</sup>. Un análisis más minucioso nos descubre que hay una gran concentración en unos cuantos productos: automotriz y sus partes, todas transnacionales en su parte terminal y cada vez más en autopartes<sup>35</sup>. Sin incluir la maquila son 17 tipos de productos los que concentran el 60% de las exportaciones totales de México<sup>36</sup>.

**GRÁFICA 7**  
**Estructura Exportaciones Manufactureras. Acumulada 1991-1996**



FUENTE: SHCP, INEGI, Banco de México.

<sup>34</sup> Cálculos en base a Grupo de trabajo SHCP, INEGI y Banco de México. Tomados del BDINEGI. Incluye maquila a partir de 1991 por lo que no es compatible la serie hacia atrás.

<sup>35</sup> Cálculo en base a Banco de México, tomado del II Inf. de Gob. EZPL, pág. 95 e INEGI.

<sup>36</sup> 1er semestre 1995. Banco de México, tomado de *El Financiero*, 23 septiembre, 1995, pág. 50.

No sólo hay una concentración por ramas sino también en empresas. Son 300 empresas, la mayoría transnacionales, las responsables de 70% de las exportaciones totales<sup>37</sup>. La misma situación se da en el sector agropecuario, entre 1991-1994 cinco productos (ganado, café en grano, tomate, legumbres y algodón) representan el 65.55% de las exportaciones del sector y en 1996 bajan a 62.4%<sup>38</sup>.

### *3. País exportador de manufacturas con déficit comercial en dicho sector*

Prácticamente todas las ramas de la industria manufacturera, excluyendo las maquilas, incluso las altamente exportadoras, tienen déficit comercial. De 1989 a junio de 1996 sólo la rama de minerales no metálicos y la de madera y productos de madera tiene un pequeño superávit comercial con el exterior. El sector manufacturero en conjunto ha significado en dicho período una salida neta de divisas de 107,458 mdd. En el período posterior a la crisis no se modifica esta tendencia, las manufacturas en su conjunto implicaron una salida neta de divisas de 2,381 mdd. En 1995 y 1996 tienen superávit ya no sólo la madera y minerales no metálicos sino que se agrega la rama de maquinaria y equipo. Las ramas altamente exportadoras, como la química y petroquímica, y la de maquinaria y equipo, colaboran con 70% de la salida de divisas manufactureras de 1989 a la fecha. Es decir nuestro sector manufacturero exportador es en realidad exportador neto de divisas. Las divisas netas siguen siendo básicamente petroleras, de 1989 a junio de 1996 aportaron 56,516 mdd<sup>39</sup>.

En síntesis. Se trata pues de un sector manufacturero exportador pequeño, desnacionalizado y con efectos mínimos en el resto de la economía y en la creación de empleos. El problema no es sólo la salida de divisas que implica el déficit comercial creciente a partir de la aceleración de la apertura, sino que se está provocando un gran daño a la planta productiva na-

<sup>37</sup> Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM). Tomado de *La Jornada*, 8 de diciembre de 1995, págs. 57 y 68.

<sup>38</sup> Cálculo en base a Banco de México: Balanza Comercial tomado del II Inf. de Gob. EZPL, pág. 95 e INEGI principales exportaciones tomado del Banco de Datos INEGI.

<sup>39</sup> Elaboración en base a Banco de México, tomado del II Inf. de Gob. de EZPL, pág. 96. No incluye maquila.

cional. El sector exportador no es motor del crecimiento del país sino por el contrario está sustituyendo proveedores nacionales por importaciones y con ello desnacionalizando y desconectando las cadenas productivas. Aun cuando el país logra crecer, se generan muy pocos empleos ya que el sector de mayor crecimiento, en vez de multiplicar los empleos al generar empleos indirectos, provoca desempleo de personal en sus antiguos proveedores. El programa para enfrentar la emergencia posterior a diciembre de 1994 logra cambiar el déficit comercial con el exterior en superávit, pero no modifica en nada las tendencias planteadas ni enfrenta los problemas estructurales que están detrás del déficit comercial.

### **¿Atracción de inversión extranjera o de especuladores?**

La política económica ha hecho todo para atraer inversión extranjera pero no por la fortaleza de la planta económica del país, sino por la desregulación y libre circulación de capitales. Ello y una política deliberada de altas tasas de interés lleva al predominio de la inversión con carácter especulativo.

Se puede presumir el éxito de sus políticas ya que de 1989 a junio de 1996 han ingresado al país 106,566 mdd de inversión extranjera total (directa y de cartera)<sup>40</sup>. Sin embargo lo importante es analizar el tipo de inversión que llegó y las consecuencias que tuvo para la economía del país.

Como ya hemos dicho antes, el modelo económico se hizo cada vez más dependiente de la inversión extranjera debido a que con ello se financiaba el crecimiento exponencial del déficit comercial y el equilibrio macro-económico del país. Al principio se atrae inversión directa vía privatizaciones, luego se abre a la inversión extranjera la compra de acciones en la bolsa. Cuando lo anterior no logra ya compensar el desequilibrio externo, se atrae inversión hacia bonos de deuda gubernamental vía altísimas tasas de interés que repercutieron negativamente sobre la planta productiva. Cuando ello no bastó se les atrajo ofreciéndoles cobertura cambiaria. En 1989, el 90.05% de la nueva inversión extranjera fue directa, pero ya para mediados de 1994 era sólo del 26.75%<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Banco de México. Tomado de II. Inf. de Gob. EZPL, pág. 93.

<sup>41</sup> Banco de México. Tomado de I. Inf. de Gob. EZPL, pág. 69.

La inversión extranjera directa se atrajo al país enajenando el patrimonio nacional (las empresas públicas no son empresas del gobierno sino de la nación) vía las privatizaciones o por alianzas estratégicas con las grandes empresas mexicanas. Sin embargo, el llamado fondo de contingencia formado por los recursos de dichas privatizaciones no se utilizó en promover crecimiento o gasto social, sino en pagar deuda pública interna o externa. Es decir perdimos patrimonio y como se sabe debemos más que antes. El gobierno pretende seguir ahora la misma estrategia y durante los últimos años abre los sectores más rentables a la inversión extranjera.

Otro mecanismo de atracción de inversión extranjera directa usada por el gobierno es la diferencia salarial. La diferencia salarial de los obreros industriales de México con los de los países desarrollados y especialmente con Estados Unidos sigue siendo muy grande. En 1989 un obrero industrial mexicano ganaba el 12.69% de lo que ganaba un obrero norteamericano. Mejora relativamente hasta llegar en 1994 a casi el 20%, pero en 1995 vuelve a caer al 11.39%. Es decir, en su mejor momento con lo que se paga a un obrero en Estados Unidos se contratan 5 en México<sup>42</sup>.

Ciertamente se atrajo inversión directa nueva para las maquilas que sí crearon empleos, pero en cambio han creado un desastre ecológico en la frontera<sup>43</sup>.

En síntesis, a cambio de enajenar el patrimonio nacional y de utilizar como ventaja comparativa la pobreza de nuestros trabajadores y graves daños ecológicos, se atrajo muy poca inversión directa. Es negocio invertir en México, pero es más negocio especular en México.

La apertura comercial favoreció la llegada de capitales, pero no generó empleos. De la inversión externa acumulada entre 1989 y 1996, el 33% fueron bonos de deuda gubernamental y el gobierno no generó ningún nuevo puesto de trabajo, más aún en diciembre de 1995 hay 1,130,736 puestos de

<sup>42</sup> INEGI, Encuesta Industrial Mensual. Tomada del Banco de Datos INEGI.

<sup>43</sup> Véase un amplio estudio sobre la Salud y el medio ambiente en la frontera México-EE.UU., realizado por Public Citizen con colaboración de la RMALC, titulado *Promesas del TLCAN no cumplidas: la frontera traicionada*. Edición Public Citizen, Washington, 1996.

trabajo públicos menos que en 1988<sup>44</sup>. Otro 29% de la inversión foránea fue en acciones en empresas mexicanas; pero la mayoría ya existentes y por ello muy poco influyó en el crecimiento y la generación de nuevos empleos. De la inversión directa (38%), una parte fue compra de empresas ya existentes, públicas o privadas, por lo que tampoco significa necesariamente nuevos empleos<sup>45</sup>. Los empleos generados por la inversión extranjera directa en su mayoría fueron de maquila.

Ciertamente el país necesita inversión extranjera, pero no cualquier inversión es benéfica. El que haya predominado la especulativa se debe a que durante el gobierno de Salinas se crea una situación de dependencia extrema de crecientes flujos de inversión foránea para financiar el déficit comercial y se le trajo a cualquier precio. Las altas tasas de interés inducidas por el gobierno, ya que sus bonos de deuda se convirtieron en tasa líder del mercado, provocaron daños inmensos en la planta productiva del país y el creciente problema de las carteras vencidas.

Por supuesto, sucedió lo obvio. Dicho capital golondrino se fue y precipitó la crisis. Entre junio de 1994 y diciembre de 1995 hay una desinversión extranjera en cartera de 28,420 mdd. En el mismo período llegan de inversión directa 6,750 mdd (3,750 en el segundo semestre de 1994 y 3,000 en 1995). Globalmente salen del país casi 22,000 millones de dólares de inversión extranjera<sup>46</sup>. Por supuesto ello se va a compensar con deuda externa vía el paquete de rescate financiero internacional organizado por la administración Clinton.

En el primer semestre de 1996 se ha reactivado la llegada de capital extranjero. En total han ingresado 7,796 mdd que es aproximadamente la mitad de los flujos que estaban llegando en 1993. Por desgracia, aunque menos aguda, continúa la tendencia de predominio del capital de cartera

44 Fuente: SHCP. Incluye puestos en el gobierno federal y en las paraestatales. Nota: en 1993, la mayoría de los maestros pasaron a los gobiernos de los estados. Para poder hacer compatible la serie se consideró estimativamente que se conserva el mismo número que en 1992 y lo mismo para los años siguientes.

45 Cálculo en base a Banco de México. Tomado de II. Inf. de Gob. EZPL, pág. 93.

46 Cálculo en base a las siguientes fuentes: Junio de 1994, SECOFI. Tomado de *La Jornada*, 16 de febrero de 1995, pág. 47. Diciembre de 1994, 1995 y 1996, Banco de México, tomado de Anexo II Inf. de Gob. de EZPL, pág. 93.

(59.91%). Además, no se aprendió la lección de la crisis de los tesobonos y en el primer semestre de 1996 el 40.25% de la inversión extranjera nueva está en bonos de deuda gubernamental en moneda extranjera<sup>47</sup>. Se sigue haciendo depender el equilibrio macroeconómico del país y la capacidad de solventar las obligaciones de la deuda, de la creciente llegada de inversión extranjera. La economía mexicana sigue siendo vulnerable a la especulación y prueba de ello son los nuevos ataques especulativos contra el peso en octubre de 1996 que llevan a una devaluación de aproximadamente 6%. En el momento de escribir esto aún no se ha estabilizado. La necesidad de atracción de capital extranjero lleva al gobierno a la aplicación de la misma receta: aumento de las tasas de interés para retener a los capitales golondrinos y agresiva política de privatizaciones para atraer inversión directa (sólo parcialmente frenada por la protesta ciudadana).

### **Incapacidad de generar empleos**

El gobierno pregona que la prioridad es crear empleos. Pero la incapacidad endémica de la economía mexicana para crear empleos no parte de la crisis de 1994. La estrategia del gobierno parte de una ecuación falsa: más inversión=más crecimiento=más empleo. Las causas estructurales de la pobre capacidad de generar empleos del modelo neoliberal mexicano así como la magnitud cuantitativa del problema del desempleo y el empleo precario, fueron analizadas y publicadas en el primer seminario organizado por Observatorio Social<sup>48</sup>. A continuación sólo resumiré las conclusiones enriquecidas con contundente información nueva.

Más inversión no necesariamente se traduce en crecimiento y más empleo. A partir del análisis de las páginas anteriores puede concluirse que el problema es que una buena parte de la inversión se dirige al mercado de dinero y especialmente a bonos de deuda gubernamental y como hemos visto, el gobierno no está generando empleos. Incluso de la inversión directa una parte importante es la compra de empresas ya existentes o su moder-

<sup>47</sup> Banco de México, tomado del II Inf. de Gob de EZPL, pág. 29.

<sup>48</sup> "Política Económica, Política Social y Democracia" en Libro Colectivo *Crisis Económica Pobreza y Política Social*, Co-editado por la Universidad de Guadalajara, el ITESO e IDEA A.C., México, 1995. El tema lo trato especialmente en las páginas 18-29.

nización, y esto no genera empleo. En síntesis no cualquier inversión incide igualmente en el empleo. Incluso, puede darse crecimiento económico a nivel macro y estarse reduciendo el empleo por efecto de la modernización. No se trata de oponerse de por sí a la modernización, pero hay de formas a formas de hacerlo. Modernización en un contexto de decrecimiento real medido por habitante es crear un problema enorme de empleo.

En el México contemporáneo lo más grave es que el problema del empleo no se debe tanto a la modernización, sino a la quiebra de empresas al verse sometidas simultáneamente a una cuádruple presión: a) la caída del mercado interno por el empobrecimiento de la población. b) La especulación financiera que eleva las tasas de interés. c) La apertura comercial que las somete a una competencia extrema sin apoyos y sin una verdadera política industrial. d) Como hemos visto, la apertura comercial también ha llevado a una desintegración de las cadenas productivas, por lo que los sectores dinámicos (básicamente exportadores), ya no arrastran al resto de la economía.

En 1996 se han recuperado los empleos perdidos: en septiembre de 1996, el IMSS registra 38,041 más asalariados cotizantes permanentes que en noviembre de 1994<sup>49</sup>. Pero hay que tomar en cuenta que durante dicho período deberían haberse creado 2,800,000 empleos nuevos para absorber el crecimiento de la población en esos 21 meses<sup>50</sup>. Además, el IMSS refiere sólo empleo formal y globalmente aún hay más desempleados que en el momento de estallar la crisis; en agosto, sólo en las áreas más urbanizadas, todavía había 381,920 trabajadores en desempleo abierto más que los que había en diciembre de 1994 y hay 725,667 más personas en condiciones precarias de ocupación que antes de la crisis<sup>51</sup>.

Además un estudio de la Universidad Obrera de México muestra las características de precariedad de la enorme mayoría de estos nuevos empleos. El estudio abarca de diciembre de 1994 a junio de 1996, período en

<sup>49</sup> Se excluye a los de seguro facultativo, a estudiantes y a los de seguro voluntario. Calculado en base al IMSS. Tomado del II Inf. de Gob. de EZPL, pág. 39 y septiembre de 1996 tomado de *La Jornada*, 11 de octubre 1996, pág. 49.

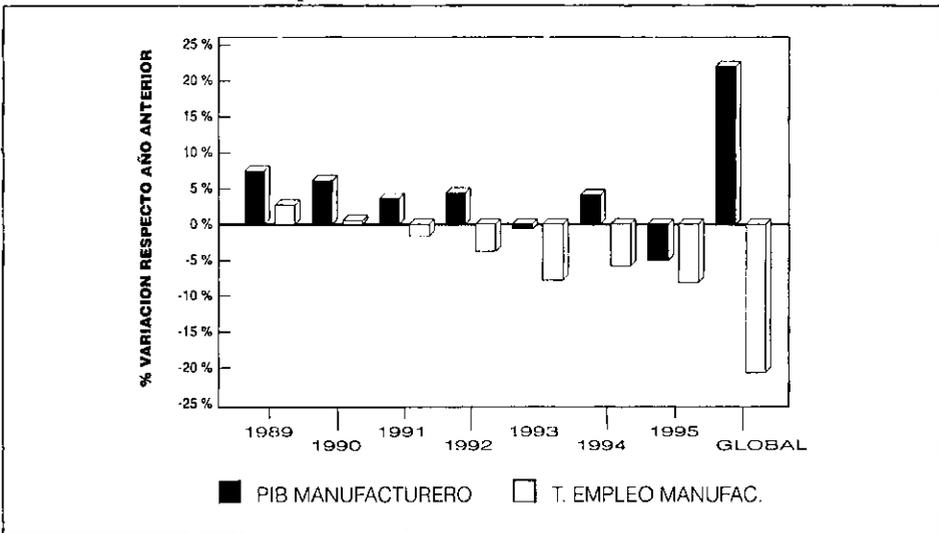
<sup>50</sup> Cálculo en base a proyecciones de CONAPO.

<sup>51</sup> Datos tomados del BDINEGI.

que encontraron trabajo sólo 888 mil personas de una demanda de 1,756,000 nuevos empleos (mi estimación indica una demanda de 2,400,000). El 83% de estos empleos son de menos de la jornada completa (30% menos de 15 horas) y 12% son empleos eventuales sin remuneración fija; el 83% reciben 1 salario mínimo y sólo el 5% recibe más de dos mínimos<sup>52</sup>.

La industria manufacturera, que en el proyecto gubernamental es la gran exportadora y motor del conjunto de la economía, es el ejemplo perfecto de esta realidad<sup>53</sup>. La gráfica y cuadro siguientes compara el crecimiento porcentual del PIB con el porcentaje de aumento o disminución del empleo: el sector manufacturero crece (con excepción de 1993 y 1995), pero el empleo o crece mucho menos o incluso decrece.

**GRÁFICA 8**  
**PIB / Empleos Industria Manufacturera. 1989-1995**



FUENTE: Cuadro 1.

<sup>52</sup> Universidad Obrera de México, tomado de *El Financiero*, 3 de septiembre de 1996, pág. 23.

<sup>53</sup> Sobre la dinámica de la industria manufacturera a partir de la apertura comercial puede verse Alberto Arroyo "Apertura comercial y dinámica de la industria manufacturera México 1989-1995", en prensa, en *Polis 95*, editado por la UAM-Iztapalapa, departamento de Sociología.

**CUADRO 1**  
**Variación PIB y empleo en la industria manufacturera**

AÑO	Var. PIB GLOBAL	Var. PIB MANUF	Variación empleo	
1989	4.50%	7.93%	22,051	2.33%
1990	5.05%	6.80%	1,365	0.14%
1991	4.20%	3.42%	(16,388)	-1.69%
1992	3.67%	4.22%	(35,941)	-3.77%
1993	1.18%	-0.65%	(66,508)	-7.26%
1994	4.43%	4.07%	(40,828)	-4.80%
1995	-6.18%	-4.47%	(61,917)	-7.65%
GLOBAL	18.11%	22.43%	(198,166)	-20.96%

FUENTE: PIB, SCN base 1993. Empleo Manufacturero, Encuesta Industrial Mensual, promedio anual. Ambos tomados del Banco de Datos INEGI.

Para generar empleos no basta mayor inversión. Es necesario corregir los problemas estructurales de nuestra dinámica económica. Privilegiar la inversión productiva frente la especulativa. Re-conectar las cadenas productivas para que el sector “moderno” y dinámico de la economía orientado a la exportación tenga efectos sobre el resto de la planta productiva. Hay que aumentar el contenido nacional de nuestras exportaciones. Todo ello supone una verdadera política industrial. Es necesario mejorar los niveles de ingreso de la población para ampliar el mercado interno y con ello puedan crecer la gran mayoría de las empresas. En fin, además de políticas directas de generación de empleos, son necesarias políticas económicas distintas<sup>54</sup>.

En la Alianza para el Crecimiento se afirma como una prioridad el promover el empleo. Ello se funda básicamente en que la economía crecerá 4% y ya hemos visto que crecimiento no es igual a más empleo. Además se habla de estímulos fiscales a los creadores de empleo, pero para valorar esta medida hay que esperar la ley de ingresos del gobierno federal. Se

<sup>54</sup> Sobre las propuestas puede verse además del artículo de Ignacio Román que se publica en este mismo libro, el II seminario de Observatorio Social publicado en *¿Devaluación de la Política Social?*, Red Observatorio Social, Guadalajara, 1996. El artículo de Alberto Arroyo, Eduardo Manzo, Alejandro Nadal, Andrés Peñaloza y Carlos Salas, “Plan de recuperación económica y desarrollo sustentable”.

propone crear en el campo un millón de empleos temporales. Ello es importante como amortiguamiento de la pobreza pero no enfrenta las causas estructurales por las que nuestra economía genera tan pocos empleos.

### **Incapacidad de generar bienestar en la población**

Desde 1982 se inicia un ajuste o transformación estructural en nuestra economía y desde entonces, el discurso gubernamental viene afirmando que se necesita lograr crecimiento y estabilización de las grandes variables de la economía (macroeconomía) y que pronto sus beneficios se sentirán en el bolsillo de los mexicanos. Ese beneficio en la economía familiar nunca ha llegado. Al estallar la crisis en diciembre de 1994 se volvió a decir que sería de corto plazo y se re-iniciaría el crecimiento, se estabilizaría la economía y pronto los mexicanos verían los frutos del nuevo sacrificio. En el II Informe de Gobierno del presidente Zedillo, se anuncia que entramos a una nueva etapa, que lo más duro de la crisis ya pasó; pero, una vez más, se pide paciencia para esperar que ello se traduzca en elevaciones del bienestar. ¿Qué hay de nuevo en los planes gubernamentales que permita, ahora sí, tener fundadas esperanzas de que habrá bienestar en el futuro próximo? Pensamos que nada salvo la derrama económica clientelar debida a las elecciones de 1997.

- En el nuevo pacto cúpula entre los sectores se afirma que se propone un aumento a los salarios mínimos del 17% y que dado que se espera una inflación del 15% se iniciará la recuperación salarial. Sin embargo, prácticamente en ningún año reciente la inflación proyectada corresponde con la realmente sufrida por la población, por lo que es poco probable que se inicie la tan esperada recuperación salarial. En el mejor de los casos (que se cumpla la meta de la inflación) la recuperación sería insignificante frente al enorme deterioro acumulado. Ya hemos analizado en otras ocasiones la lógica neoliberal de la política salarial<sup>55</sup>. Como vimos antes, el salario sigue siendo un elemento de competitividad de nuestras exportaciones y de atracción de inversión extranjera directa y a la vez se utiliza como instrumento anti-inflacionario. La nueva etapa de los pactos no indica cambios en esta lógica que ha llevado a los salarios a la baja.

<sup>55</sup> "La política salarial en el modelo neoliberal". *Polis* 92, Anuario de Sociología UAM-I. Editado UAM-I, Departamento Sociología, México, 1993.

Durante 1996, reiniciado el crecimiento, y con una inflación a la baja, el salario mínimo promedio nacional siguió perdiendo poder de compra. Se dice que el salario mínimo ya no debe ser tomado como referencia, pero hemos demostrado que sigue siéndolo<sup>56</sup>, y Enrique Valencia en su colaboración en este mismo libro vuelve a demostrarlo con nuevos ángulos en la argumentación. Dicho salario en septiembre había perdido 6.88%, ha perdido 19.87% en su poder de compra a partir del estallamiento de la crisis. Lo anterior se suma a una acelerada pérdida que viene desde 1977. Respecto a su récord histórico (1976), el salario mínimo promedio nacional ha perdido más de 3/4 partes de su poder de compra (-76.2%) y en agosto de 1996 ha perdido el 61.46% respecto a 1939<sup>57</sup>.

No sólo el salario mínimo real está a la baja, sino la mayoría de los salarios de los que se tiene información disponible como lo muestra el cuadro adjunto.

- Ya he analizado la endémica dificultad de que el estilo de crecimiento a la mexicana genere los suficientes empleos (fuente originaria de ingresos y del nivel de vida de la enorme mayoría de las familias). A lo que hay que agregar la precariedad de una alta proporción de dichos empleos. La nueva etapa de los pactos plantea crear muchos empleos temporales, pero ello puede tener efectos coyunturales y no enfrenta el problema, además como en 1995 y 1996 seguramente serán empleos bastante precarios.
- En dicha alianza, se plantean aumentos en la inversión en el campo así como ampliación de recursos en algunos programas sociales, pero podremos valorarlos hasta ver los números del presupuesto de ingresos y egresos de la federación. No se avizoran cambios substanciales. Además, como sustentamos en el primer seminario de esta serie, la mejor política social es una buena política económica y en ello no hay cambios, hay más de lo mismo. Por supuesto, aun la mejor política económica debe complementarse con una política social. La política social actual en el mejor de los casos pretende compensar parcialmente el daño a la población que le hace la propia política económica.

<sup>56</sup> Alberto Arroyo, "El Salario Real 1989-1992". *Trabajo y Democracia Hoy*. Centro Nacional de Promoción Social A.C. (CENPROS). México, enero-febrero 1993. Volumen 3, número 11.

<sup>57</sup> Cálculo propio en base a CNSM e índice nacional de precios al consumidor del Banco de México.

**CUADRO 2**  
**Salario real comparado<sup>1</sup>. % variación anual**

	SAL. MIN. PROM.2	SALARIO PROM. <sup>3</sup> IMSS	SALARIO OBRERO PROM. I.MANF. <sup>4</sup>	SALARIO RAMAS J.FED. <sup>5</sup>	SAL. PROM. DIARIO CATEGORIA MAS BAJA SUJETA A CONTRATO LEY <sup>6</sup>						
					TEXTIL				RADIO Y TV	HULE	AZUCAR
					LANA	SEDA	G. PUNTO	ENCAJES			
89	5.33	6.64	2.42	-3.38	-7.37	-5.33	1.77	3.83	-7.34	-6.14	-8.12
90	-9.16	-0.65	1.17	-4.86	-9.40	-9.42	-10.41	-11.22	-11.69	-8.84	-12.18
91	-5.71	2.81	2.87	1.09	-2.36	-1.08	-2.98	-3.56	-2.65	-2.51	-3.46
92	-10.66	4.47	6.08	-3.04	-0.25	0.12	3.59	4.83	-0.14	-0.76	-1.07
93	0.06		2.35	-0.03	0.36	-3.19	2.27	0.15	0.45	0.50	-0.22
94	-0.08	19.40	-3.65	-1.56	0.16	4.20	2.09	2.56	0.24	0.32	0.03
95	-13.19	-15.59		-16.82	-19.08	-19.08	-18.50	-18.93	-20.74	-20.74	-19.06
96	-6.88	-17.86		-12.81	-19.53	-24.85	-19.74	-23.22	-27.04	-4.33	-11.95
acum	-34.88	—	11.51	-35.69	-46.49	-47.89	-37.42	-40.42	-53.68	-36.71	-45.18

FUENTES: Índice Nacional de Precios al Consumidor del Banco de México. Salarios: INEGI y Secretaría del Trabajo, IMSS. Tomados del Anexo al VI Informe de gobierno de CSG págs. 336-338; 569 y 572 y Anexo II Inf. de Gob. EZPL, págs. 51-54.

Notas: (1) El salario mínimo se deflactó con el índice nacional de precios al consumidor acumulado a diciembre de cada año. El resto de salarios se deflactaron con la inflación promedio anual, salvo que expresamente se aclare otra cosa, ya que se trata de promedios de contratos que son revisados en diversas fechas. 1996 Se refiere a períodos parciales distintos y se aclara en cada caso. En ningún caso se incluye el subsidio llamado crédito al salario.

(2) Salario mínimo promedio nacional ponderado. 1996 enero-septiembre.

(3) El salario de cotización al IMSS incluye algunas prestaciones. Por los cambios en la ley del IMSS y la forma de establecer el salario base de cotización al IMSS, se incrementó el tope salarial sobre el cual se determina este salario, lo que afecta sensiblemente los promedios, por lo que no es comparable a partir de julio de 1993 con los años anteriores. Se inicia una nueva serie a partir del 2º sem de 1993. Tomados del Anexo al II Inf. de Gob de EZPL, pág. 53.

(4) Salario obrero promedio en la Industria manufacturera según la Encuesta Industrial mensual, que no está diseñada para que sea representativa en cuanto a salarios. Tomado del VI Informe de Gobierno CSG, pág. 337. 1994 Enero-junio. No se pudo continuar la serie ya que en adelante no se proporciona el dato de salarios sino remuneraciones o salarios totales, no promedio por obrero ocupado.

(5) Salario contractual promedio de las ramas de jurisdicción federal. El INEGI lo calcula a partir de una muestra de CCT realizada en 1975. Para 1996 es Enero-Julio. Tomado del II Inf. de Gob. EZPL, pág. 51.

(6) Secretaría del Trabajo. Tomado del Anexo al II Inf. de Gob de EZPL, pág. 54. 1996 refiere al período enero- agosto.

- El deterioro de los niveles de vida en muchos sentidos es irrecuperable aun en el supuesto en que los salarios vuelvan a subir y se recupere el empleo. Por ejemplo, los daños irreparables en los niños que vivieron una desnutrición crónica por desempleo de los padres o caída del salario.
- En el primer seminario del Observatorio Social, Julio Boltvinik hizo la crítica a la metodología oficial de medición de la pobreza y mostró que la pobreza en México había venido bajando de 77.5% de la población en 1963 a 48.5% en 1981 y precisamente a partir de 1982, en que se define ya más consistentemente una orientación neoliberal en nuestra economía, el porcentaje de mexicanos que vive en la pobreza ha aumentado para llegar en 1992 a un 66%<sup>58</sup>. Es significativo, para avalar esta tendencia, que en una consulta ciudadana entre 181,783 personas, el 52.63% denuncian que no logran una alimentación suficiente y el 63.29% ha visto reducidos sus ingresos en los últimos 2 años<sup>59</sup>. También la confirman los niveles de ingreso de la población trabajadora. En 1995, el 15.25% de los trabajadores no tienen ingresos monetarios, el 19.04% ganan menos de un salario mínimo (ambos porcentajes han ido aumentando) y sólo el 30.97% ganan entre 1 y 2 mínimos. Ello significa que el 65.26% de los que tienen trabajo gana hasta dos salarios mínimos<sup>60</sup> lo que es dramático si consideramos que se necesitan familiarmente casi 4 salarios mínimos para comprar una canasta básica de alimentos<sup>61</sup>. Por supuesto hay regiones en que esta realidad es aún más grave. Por ejemplo, en Chiapas casi el 60% de la población ocupada gana menos del salario mínimo y en Oaxaca el 55%<sup>62</sup>.

## Conclusión

- La economía re-inició su crecimiento pero ni siquiera si se cumplen las metas planteadas por la Alianza para el Crecimiento en 1997 recuperaremos el nivel de producción de 1994, no se diga el nivel histórico de 1981.
- No se han superado los problemas del deformado crecimiento neoliberal: alta

58 "Pobreza e insatisfacción de necesidades en el México de los setentas y ochentas" en *Crisis económica, pobreza y política social*, coordinado por Enrique Valencia. Coedición ITESO, U.de G. e IDEA A.C. México, 1995.

59 Se trata de la I Jornada de condena de la política económica del gobierno, realizada el 8 de septiembre de 1996, convocada por más de 100 organizaciones políticas, sociales y civiles.

60 INEGI, Encuestas Nacionales de Empleo 1991, 1993, 1995.

61 Cálculo en base a canasta básica de alimentos cuyos precios sigue el Centro de Estudios Multidisciplinarios de la Facultad de Economía de la UNAM.

62 INEGI, Encuestas Nacionales de Empleo 1991, 1993, 1995.

concentración de la producción en unos cuantos sectores dinámicos, crecimiento de los sectores vinculados al sector externo y serias dificultades de la mayoría de los negocios que se encuentran orientados a un mercado interno cada vez más deprimido; desintegración de las cadenas productivas, exportaciones de bajo contenido nacional cuyo crecimiento no jala al resto de la economía. Se trata de crecimiento a nivel macroeconómico sin que ello se refleje en la economía real o microeconomía.

- Se mantiene una tendencia a crecer con una muy baja creación de empleos. Se han recuperado los empleos formales perdidos en el punto más agudo de la crisis, pero aún hay más desempleados y sobre todo más empleo precario que antes de diciembre de 1994.
- Se mantiene la tendencia de que el crecimiento no se traduzca en bienestar para la población. El salario sigue perdiendo poder adquisitivo en 1995 y 1996 y, en el mejor de los casos, aumentará en un porcentaje irrisorio en 1996. No se han resuelto los problemas más sentidos por la población, altos impuestos y precios de servicios, baja de los ingresos familiares, empleo, la amenaza a su patrimonio por la cartera vencida. Tampoco se avizoran cambios que indiquen mejoras sustanciales.
- No se ha logrado estabilidad financiera. El tipo de cambio depende de la voluntad de los especuladores. Las tasas de interés se siguen manejando para retener y atraer al capital especulativo en detrimento de favorecer el crecimiento y agudizando el problema de los deudores. A pesar de su tendencia a la baja ha comenzado de nuevo a subir y su tendencia depende de la actuación de los especuladores.
- La inflación ha disminuido su ritmo de crecimiento, pero sin que se traduzca en mejorar el poder adquisitivo de la población. Además se sigue priorizando el control de la inflación y se sacrifica el crecimiento.
- Se logra un superávit comercial con el exterior pero ello ya tiende a disminuir y lo más probable es que en 1997 volvamos a tener déficit. La cuenta corriente (en la que se incluye además del comercio, el turismo y el pago de intereses por deuda externa) se acepta, por el gobierno, que en 1997 volverá a ser deficitaria. Pero sobre todo se conserva la maligna realidad de una dinámica económica volcada al exterior por lo que la población en general deja de ser consumidor estratégico y por ello poco importa su bienestar para el crecimiento a los sectores privilegiados y dinámicos. Un comercio exterior con pocas grandes empresas que exportan y que cada vez importan mayor proporción de sus insumos y por ello no son motor del resto de la economía. Un sector exportador dominado por las maquilas y que tiende a convertirse globalmente en maquila-

dor. Un sector exportador que tiene como una de sus bases de competitividad los bajos salarios.

- Se ha podido pagar el servicio de la deuda, incluso con su refinanciamiento se han mejorado ligeramente los plazos y costos; pero estamos lejos de que deje de ser un gran peso que impide crecer y generar bienestar.
- No se ha superado la vulnerabilidad del conjunto de nuestra economía ante la especulación como lo muestra la minidevaluación de octubre de 1996 y el que el capital extranjero que llega el país sigue siendo, en una gran proporción, capital caliente.
- En síntesis: en 1996 se logró crecer por arriba del crecimiento de la población, tener un importante superávit comercial, mantener el servicio de la deuda, atraer capital externo; pero no se han enfrentado ninguno de los problemas económicos generados por la orientación neoliberal.

El gobierno sigue afirmando que no hay otro camino, que la estrategia seguida no sólo es correcta, sino la mejor. Cada vez hay más voces de todos los sectores que exigen un cambio de rumbo, pero ni se les ve ni se les oye. Ni siquiera cuando dichas voces vienen del propio partido oficial. Ni siquiera cuando esas voces vienen de prominentes priístas que ocuparon cargos de primer nivel, en el pasado reciente, como ex-secretarios de Hacienda o el actual presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados. El gobierno sigue enfrentando la enfermedad con la misma medicina que provocó la enfermedad.

La esperanza está en la sociedad que cada vez tendrá que organizarse mejor, afinar sus propuestas alternativas y aumentar la presión para forzar el cambio de rumbo antes de que el país vuelva a sufrir una debacle económica de mayores dimensiones que la que estalló al inicio de la actual administración. La sociedad está empeñada en lograr un cambio democrático que incluya justicia y bienestar económico. La sociedad quiere la paz con justicia y dignidad. Los resultados dependerán de su capacidad de organizarse y actuar con sagacidad e inteligencia. El cambio no vendrá sólo por el desgaste y pleitos intestinos en la élite política sino de la creciente fuerza y acción desde abajo.

# HACIA EL DISEÑO DE PROPUESTAS ALTERNATIVAS DE POLÍTICA DE EMPLEO Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

*Luis Ignacio Román Morales*<sup>1</sup>

## **Introducción**

Había un país que crecía rápidamente. Durante varias décadas su producción aumentaba a un ritmo promedio de 6.5% anual, sus precios eran estables, sus salarios reales estaban en aumento y su moneda no se devaluaba. Sin embargo, detrás de ese paisaje de estabilidad y esperanzas de desarrollo, se escondían amenazas y miserias que no eran atendidas sino agudizadas. La riqueza crecía, en efecto, pero estaba cada vez peor distribuida. La inflación era baja pero a costa de una agricultura social cada vez más pauperizada y descapitalizada. Los salarios aumentaban, pero cada vez era menor la proporción de nuevos trabajadores que obtenían empleos asalariados legalmente reconocidos. La moneda no se devaluaba, pero era cada vez mayor la recurrencia a créditos externos para financiar la industrialización.

En los años setenta ese país comenzó a sufrir las consecuencias de tal forma de crecer. Los precios comenzaron a subir, la moneda se debilitó y se precipitó una gran crisis. Cuando todo parecía perdido, se descubrió que ese país tenía un gran manantial de riqueza en su subsuelo, que le daría suficiente dinero para crecer aún más que antes. Se pensó que esa riqueza valdría permanentemente grandes fortunas, por lo que pidió prestado para extraerla y venderla. Cuando se estaba en pleno auge de la venta de tal riqueza, en 1981, los precios de ésta se derrumbaron y los intereses por los préstamos solicitados se multiplicaron. Ahora ese país extrae su riqueza

<sup>1</sup> Investigador del Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, A.C., y miembro de IDEA-Red Observatorio Social.

para pagar los intereses de los préstamos que se contrataron y garantizar que su deuda se seguirá pagando.

El México de hoy es más pobre que el de hace 15 años. Nuestro país está cada vez más en vías de desarrollo, pero en un tren que marcha en reversa. Al término de 1995, el Producto Interno Bruto (PIB) fue 18% superior al de 1981, pero con 32% más de población. Más aún, habría que remontarse hasta 1967, para encontrar un nivel de PIB por persona económicamente activa similar al de 1995. En otras palabras, México ha retrocedido 30 años con las políticas aplicadas en los últimos 15.

**CUADRO 1**  
**Producto por persona económicamente activa 1960/1995**  
**(PIB en millones de pesos a precios de 1980,**  
**Población Económicamente Activa en millones de personas)**

	PIB	PEA	PIB/PEA	TMCA (PIB/PEA)
<b>1960</b>	1,252,293	11.253297	111,282.32	
<b>1970</b>	2,340,751	13.872876	168,728.60	4.25%
<b>1980</b>	4,470,077	20.588495	217,115.29	2.55%
<b>1991</b>	5,462,729	31.229048	174,924.61	-1.94%
<b>1995</b>	5,468,486	35.558484	153,788.50	-3.17%

FUENTE: Elaboración propia con base en INEGI, Estadísticas Históricas de México e INEGI/STPS, Encuestas Nacionales de Empleo, 1991 y 1995.

La pérdida es mayor si se le compara con la riqueza que produciría México si las tendencias de crecimiento que presentó desde 1940 hasta inicios de los ochenta se hubiesen mantenido. De haber aumentado el PIB a 6.5% anual de 1982 a 1995, como lo hizo en las cuatro décadas previas, la producción de hoy hubiera sido el doble (2.04 veces) de la constatada.

Si en este año recuperáramos la tasa de crecimiento de producto por persona activa que hubo de 1960 a 1980 (3.4%), habría que esperar hasta el año 2006 para tener el mismo nivel de 1980. Desgraciadamente, un crecimiento de ese nivel es inalcanzable en estos momentos. Suponiendo, aun de manera optimista, que se cumplieran las expectativas de crecimiento de 5% en el PIB global en los próximos años (como se lo plantea el PND), ello

significaría un aumento del PIB por persona activa de sólo 1.65%, por lo que tardaríamos hasta el año 2018 para estar al nivel de 1981.

Los cálculos no sólo muestran el retroceso de largo plazo, sino aun la incapacidad de superar la crisis de 1995. Si este año se logra una tasa de crecimiento de 3.5%, lo cual implica una hipótesis optimista frente a las tendencias que se presentan en este fin de año, y además se cumple la meta de crecer el próximo año a 4%, al terminar 1997 el PIB total apenas alcanzará el mismo nivel que tenía en 1994.

Pero no sólo se han perdido, según la forma de cálculo, entre 26 y 37 años de ingreso por persona activa, sino que el ingreso está cada vez peor repartido. En 1994 solamente el 10% más rico de los hogares tenía una participación significativamente superior en el ingreso monetario nacional que en 1977 (41.2 vs. 38.0%).

**1**  
**CUADRO 2**

**Distribución del Ingreso corriente monetario, 1977 y 1994**

	1977	1994
	% INGRESO	% INGRESO
I	1.08	1.01
III	2.21	2.27
II	3.23	3.27
IV	4.42	4.26
V	5.73	5.35
VI	7.15	6.67
VII	9.11	8.43
VIII	11.98	11.20
IX	17.09	16.30
X	37.99	41.24

FUENTES: 1977: López Gallardo, Julio: "La distribución del ingreso en México: estructura y evolución", en Tello, Carlos y Cordera, Rolando (Coords): *La desigualdad en México*, S.XXI, México, 1984. 1994: INEGI: Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares, INEGI, México, 1995.

A ello habría que agregar, que la proporción de la deuda en relación a la riqueza generada, representa una proporción creciente, pasando de 29.9% en 1981 a 69.2% en 1995.

En 1995, la deuda externa de México ascendió a 152,700 millones de dólares, es decir, 4,294 dólares (32,207.5 pesos) por persona económicamente activa. Para ilustrar lo que ello representa, esta cifra equivale a 4.6 años de salario mínimo anual (considerando 13.5 meses de salario al año en razón de los pagos de prestaciones). En ese mismo año, la Población Económicamente Activa fue de 35.6 millones de personas, de las que 1.7 eran desempleados abiertos, 0.3 apenas iban a iniciar su trabajo, 1.3 no especificaron ingresos, 5.1 eran trabajadores sin pago, 6.4 ganaban menos de un salario mínimo y 10.4 entre uno y dos de dicho salario. Es decir para 41.6% de los trabajadores (los que no reportan ni el salario mínimo) sería imposible pagar "su parte de deuda" ni aunque le destinaran todos sus ingresos. Otro 29.2%, tendría que dedicar entre una tercera parte y la mitad de su ingreso, y sólo para quienes perciben más de cinco salarios mínimos (6.7%) de la PEA, su parte proporcional de deuda sería menor a 20% de su ingreso regular<sup>2</sup>.

Al tiempo que las estadísticas de empleo muestran esta realidad, más de 20,000 millones de dólares se encuentran depositados en los Estados Unidos por parte de mexicanos y se estima que cerca de 80,000 se localizan en las Islas Caimán con este mismo origen<sup>3</sup>.

En suma, una riqueza cada vez menor, peor distribuida, más comprometida para pagar la deuda y lanzada cada vez más a la especulación financiera internacional, es el balance de los últimos 15 años en nuestro país.

Al problema de insuficiente creación de riqueza y su cada vez más deteriorada distribución, se agrega la incertidumbre permanente sobre la evolución de los precios: en 1982 aumentaron en 98%, luego descendieron durante dos años, llegando a 60% en 1985, repuntaron a tres dígitos en 1986 y a 160% en 1987. Desde entonces tuvieron una tendencia descendente hasta 1994, pero en 1995 volvieron a dispararse. Para 1996 se estima una inflación de alrededor de 26%.

Frente a tales circunstancias se han presentado estallidos sociales, prin-

<sup>2</sup> La información sobre deuda fue tomada de CEPAL, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*, 1995. Los datos de empleo tienen como fuente la *Encuesta Nacional de Empleo*, 1995, publicada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

<sup>3</sup> *El Financiero*, 30 de julio de 1996.

principalmente el abanderado por el EZLN, y crisis políticas, las que giraron en torno a los asesinatos políticos de 1994. Antes de la devaluación de 1994 el *status quo* del sistema político logró superar sus adversidades, debido a una aparente estabilidad económica y las promesas oficialistas de paz, de pasar de las buenas finanzas nacionales a las buenas finanzas familiares (bienestar para la familia) y la confianza de que el nuevo gobierno sabría cómo hacerlo. Sin embargo, el pronóstico de aparente bonanza, no era compartido por los empresarios, que estaban quebrando y/o ahogándose en deudas, por los trabajadores que perdían sus empleos o la capacidad de compra de sus salarios, ni por los especuladores financieros, que a fines del sexenio pasado comenzaron a traspasar a plazas financieras estables sus cuentas bancarias y depósitos en mercado de valores.

El 20 de diciembre de 1994 comenzó la devaluación de nuestra moneda. Se intensificó la fuga de divisas, hubieron nuevas devaluaciones, presiones inflacionarias, recortes en el gasto público, caídas en la demanda de bienes y servicios, bajas significativas en los salarios reales, despidos, desempleo e intensificación de la delincuencia y criminalidad. Las autoridades financieras afirmaron que se trataba de un problema de liquidez (al igual que en 1982 decían que era un "problema de caja") y que en pocos meses la crisis no sería más que un mal recuerdo. En los ocho primeros meses de 1995 el desempleo se triplicó, al cabo de un año la producción del país cayó en 7%, el producto por trabajador en 10%, la inflación fue de más de 50%, las tasas de interés casi se triplicaron y el peso se devaluó en 123%. Ante tal situación y frente a la amenaza de descomposición social, el gobierno implementó una política social compensatoria, localizada en acciones inconexas y desarticuladas de la política económica general y la estructura productiva. Esta política parece tener exclusivamente a acciones asistenciales, sin enfrentar las causas de la pobreza, la inequidad y la ausencia de mecanismos de promoción social. Bajo la actual política social, en caso de ser exitosa, se incrementarán las prácticas clientelistas, el control corporativo de la población más urgida de satisfactores básicos y una mayor dependencia frente a los grupos nacionales e internacionales que concentran el poder económico de nuestro país.

Efectivamente, durante el presente año se ha presentado una recuperación económica, expresada principalmente en el crecimiento del PIB del tercer trimestre de 7.4% en relación al tercero de 1995. Sin embargo, es necesario

recordar que en el tercer trimestre de 1995 el producto fue 8.1% inferior al de igual período en 1994. Es decir, que el gran éxito de la actual política es el de estar, hasta el momento, con un nivel de producto 1.3% inferior al de hace dos años. Para que la situación económica de 1996 vuelva al nivel de 1994, se requeriría que el PIB del cuarto trimestre de este año creciera en 5.8% y que para el conjunto del año en casi 7%. Las estimaciones oficiales y de consultoras privadas estiman el crecimiento en cerca de 4% para 1996 y las previsiones expresadas en el segundo informe de gobierno lo calculan en ese mismo porcentaje para 1997. Esto significa que para fines del próximo año apenas se habrá recuperado el nivel de producción de 1994.

Además, la llamada recuperación sobrestima el repunte en el consumo de los hogares y la capacidad de generación de empleo. En efecto, como la punta del crecimiento ha sido el de las exportaciones y no el consumo ni la inversión, la recuperación expresa principalmente la capacidad de obtención de divisas para continuar con el pago del servicio de la deuda. Adicionalmente, dicho crecimiento se encuentra sesgado por el aumento transitorio en los precios internacionales del petróleo, resultante de la inestabilidad en Medio Oriente.

Por otra parte, la recuperación en el comercio exterior es insuficiente y temporal. Insuficiente frente a los compromisos financieros que ha asumido México y que le han llevado en el mes en curso a solicitar un nuevo préstamo al FMI, ahora por 9,000 millones, por si acaso tiene dificultades el año que entra para sufragar tales compromisos. Transitoria porque en la medida en que la inflación de México se mantenga superior a la de los Estados Unidos y la diferencia no sea cubierta por una nueva devaluación, la dinámica de las exportaciones será decreciente en tanto que la de las importaciones irá en aumento, dando como resultado nuevos problemas de obtención de divisas.

Del mismo modo, la recuperación del empleo debe relativizarse. Efectivamente, la tasa de desempleo abierto descendió de 6.6% en el segundo trimestre de 1995 a alrededor de 5.6% en el segundo de 1996, pero sigue siendo ampliamente superior a la del segundo trimestre de 1994, en que fue de 3.3%.

Aunque coyunturalmente se llegue a ver el Estado orillado a devaluar, la solución a la crisis no es la de recurrir periódicamente a esta medida y perpetuar las políticas de ajuste y liberalización, sino la búsqueda de una

estrategia basada en la esfera de la producción, donde el eje de crecimiento se centre en el mejoramiento del nivel de vida de quienes históricamente lo han sacrificado ante el avance de los esquemas de desarrollo que han propiciado la concentración del ingreso. Por ello, es necesario que la sociedad civil multiplique sus tareas propositivas en el diseño de una política macrosocial articulada con la búsqueda de un modelo económico alternativo, que debe ser práctico pero no tecnócrata, ético pero no moralista. Es decir, debemos de diseñar propuestas social y técnicamente viables, y que promuevan una participación cada vez más activa de la población en su propio desarrollo. En este sentido, las propuestas derivadas del referéndum por la libertad, impulsado por Alianza Cívica y la RMALC, implican un significativo progreso, cuyo destinatario real seguirá siendo únicamente la sociedad civil, mientras las autoridades del país se mantengan encerradas en su castillo de marfil, donde el Estado de Derecho se rige por las leyes del mercado y su racionalidad económica se limite a cálculos de tasas de rentabilidad.

Los argumentos que ha ofrecido el Estado para rechazar todo modelo diferente al actual son los de la falta de viabilidad y de rigor analítico. En cuanto a lo primero, efectivamente, las propuestas alternativas no son económicamente viables cuando se parte de los supuestos teóricos y de los esquemas analíticos que constituyen el referente lógico del actual modelo. Sin embargo, entre dichos referentes no se encuentra la historia, la cultura ni la sociedad. No somos más que una masa de productores y consumidores "racionales", cuyo comportamiento se guía por la maximización monetaria de sus utilidades, a partir de una serie de restricciones de mercado dadas. Bajo este esquema jamás hubieran sido viables la nacionalización del petróleo, los ferrocarriles y el reparto agrario; la revolución mexicana y las luchas agraristas; las leyes de Reforma y el enfrentamiento a la invasión francesa; la independencia y los levantamientos indígenas, en fin, nuestro país y su historia no serían técnicamente viables.

Pese a ello, nuestro país existe y es viable, no por tecnicismos obtenidos por razonamientos basados en un mundo irreal sino por procesos históricos e identidad cultural. Nuestra viabilidad procede de lo social y los tomadores de decisiones parecen olvidar que la economía no es una disciplina aislada de ello, y que su fin último es precisamente el estar al servicio de la so-

ciudad. La viabilidad económica debe construirse en función de la viabilidad social de las naciones y no destruyéndola.

En cuanto al rigor analítico, parece fácil descalificar la confluencia de críticas sobre las insuficiencias de política social o industrial manifestadas por empresarios, sindicatos, iglesias, universitarios (entre los que se encuentran las críticas efectuadas por personalidades cercanas ideológicamente al modelo en vigor, como es el caso de Rudiger Dornbush) y hasta por el embajador de Estados Unidos. Las propuestas alternativas también han provenido de distintos campos y sectores sociales. Además de la propuesta de la RMALC y Alianza Cívica, entre otras organizaciones sociales, se han presentado sugerencias diversas por la UNAM, el IPADE, diversos intelectuales a título individual, el llamado Grupo San Angel (el México que queremos), el PRD, el PAN y hasta el propio PRI, como resultado de su reciente y rasurada Asamblea Nacional. ¿Ninguna de estas propuestas tiene rigor analítico o coherencia?

Sin embargo, no es posible esperar a que el modelo económico cambie para entonces proponer políticas alternativas. De forma simultánea a la búsqueda de dicho cambio, se requieren políticas compensatorias articuladas que no lleven a lógicas clientelistas. Para ello es imprescindible el que la sociedad civil luche por adquirir una creciente capacidad de decisión y acción en la aplicación de los esquemas de política económica y social. Que participe tanto en su orientación, en particular en la definición de sus destinatarios, metas y objetivos, como en la promoción de un manejo descentralizado y democrático de los instrumentos. De lograrse esto, aunque se trate de política compensatoria dentro de un modelo excluyente, podrían lograrse dos objetivos: (i) reforzar la organización ciudadana y fortalecer su posibilidad de revertir el propio modelo, (ii) elevar los niveles de consumo básico de la población, su inserción en las actividades productivas y la toma de responsabilidades ciudadanas a nivel individual y comunitario.

## **A la búsqueda de políticas alternativas**

Las propuestas que se mencionan a continuación no son ideas acabadas ni recetarios sobre lo que hay que hacer. Las ideas socialmente factibles no pueden diseñarse sólo detrás de un escritorio sin participación de las vivencias experimentadas por agentes económicos y actores sociales. La pretensión de las siguientes propuestas es sólo la de hacer un ejercicio en el que, a través de estas “provocaciones”, reflexionemos sobre la posibilidad de construir políticas dirigidas a elevar la cantidad y calidad del empleo, en función del contexto económico social en que México se encuentra actualmente. Nos enfocamos sobre la variable empleo por ser éste el puente principal entre lo económico y lo social, porque sólo a través del trabajo es posible la generación de riqueza, porque el empleo precario constituye uno de los problemas estructurales más importantes de México y porque el desempleo ha sido uno de los mayores productos de la actual crisis.

El empleo constituye la fuente primordial de ingreso para la gran mayoría de los seres humanos así como la base fundamental de la generación de riqueza social. Si no hay empleo no hay producción de bienes y servicios, si no hay producción no hay ingresos, si no hay ingresos no hay consumo, alimentación, educación, salud, vivienda ni demanda de bienes en general. Si ello no existe, tampoco hay inversión ni condiciones para generar empleo. Es decir, sin un impulso al empleo, el mercado no lo va generar por sí sólo. En tanto que variable social, el empleo es un determinante central del bienestar de la población. En tanto que variable económica, el empleo es una variable dependiente, determinada por factores socio-demográficos (tamaño y crecimiento poblacional, y proporción de trabajadores dentro de cada grupo socio-demográfico) y económicos (nivel de actividad, estructura de la producción y crecimiento de la productividad).

Por consiguiente, para lograr un mayor y mejor acceso de la población a bienes y satisfactores básicos, así como a los beneficios del progreso técnico, es necesario actuar sobre los niveles y formas en que se insertan los trabajadores a las actividades económicas. Se requiere priorizar lo productivo sobre lo especulativo; la articulación entre ramas productivas conforme a las necesidades nacionales sobre la apertura de mercados; el

incentivo hacia los tipos de empresas que doten de más y mejores trabajos por unidad de capital invertido, así como las que tengan mayores efectos multiplicadores para la generación de empleos; la asociación entre los agentes económicos para definir como primordial la generación de empleo en la instrumentación de las políticas y la fijación de metas sectoriales y regionales al respecto; la promoción de articulaciones productivas comunitarias; la adecuación del aparato educativo a las necesidades sociales y económicas de la población (y no sólo de la demanda de trabajo en el sentido mercantil del término); el apoyo a la comercialización y al pago justo a productores, de bienes altamente cotizados por vendedores y consumidores pero que sólo reditúan a los intermediarios.

El objetivo de diseñar una política explícita de empleo es la de articular las decisiones macroeconómicas y los acuerdos entre agentes económicos y actores sociales en torno a la generación de ocupaciones productivas dignas que permitan el acceso a niveles de bienestar correctos para el conjunto de los trabajadores y, con ello, de la población en general. Es decir, las decisiones de política económica se adoptarían considerando invariablemente sus repercusiones en los niveles y calidad del empleo. *La integración de decisiones podría institucionalizarse mediante la creación de un Instituto Nacional del Empleo y el Desarrollo Económico-Social*, con carácter ejecutivo, en que participen:

- Las diversas dependencias gubernamentales vinculadas con la aplicación de las políticas económica y social (SHCP, SC, STPS, Banco de México, NAFIN, SEDESOL, secretarías de Agricultura, Reforma Agraria, Energía, Comunicaciones, etc.).
- Representantes de los tres niveles de gobierno y de los tres poderes, con participación de todos los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.
- Representantes empresariales, tanto de las grandes centrales (CONCAMIN, CONCANACO, COPARMEX, CCE, CMHN, AMB), como independientes (micro, pequeños y medianos) o reagrupados en torno a objetivos sociales (por ejemplo, la USEM, ANIT, Asociación de Relaciones Industriales).
- Representantes sindicales, tanto de agrupaciones pertenecientes al Congreso del Trabajo, como ajenas a él. Igualmente deberían participar organizaciones campesinas y de trabajadores subempleados y desempleados.

- Representantes de movimientos sociales y de ciudadanos independientes (como la CNPI, el FZLN y El Barzón), de Organizaciones No Gubernamentales y de Redes (FAM, Convergencia, RMALC, Alianza Cívica, etc.).

La búsqueda de acuerdos sería similar a la que hasta inicios del presente sexenio, funcionó en los denominados “Pactos”, con las diferencias de que los interlocutores no estarían delimitados por su presencia en estructuras corporativas; los objetivos de empleo y crecimiento no estarían subordinados a los compromisos con las esferas financieras y las políticas económica y social actuarían de manera coordinada a fin de garantizar un mayor acceso a la riqueza mediante un reforzamiento de las capacidades productivas de la sociedad.

Las políticas serían aplicadas tanto por el sector público, como por los empresarios, trabajadores y Organizaciones de la Sociedad Civil, destacando entre estas últimas los movimientos sociales, las Organizaciones No Gubernamentales y las redes.

Algunos de los instrumentos que podrían aplicarse para alcanzar el objetivo planteado, con la participación del tipo de entidades descritas, podrían ser los siguientes:

1ª *Articulación entre las políticas industrial y financiera* para que ésta última cumpla *efectivamente* con sus objetivos declarados: los de facilitar la capitalización de las empresas y el apoyar el crecimiento económico. Para ello sería necesario garantizar que un determinado porcentaje de cada operación de compra venta de bonos se dirigiera a las acciones productivas de las empresas, tales como:

- Contratación de trabajadores. Compra de insumos a micro, pequeñas y medianas empresas (efectos multiplicadores sobre el empleo).
- Investigación y desarrollo para el mercado, disponibilidad de factores y necesidades sociales mexicanas.
- Capacitación y educación de los trabajadores y sus familias.
- Fomento a cambios organizacionales para involucrar mayormente a los trabajadores en las tomas de decisiones técnicas y administrativas de las empresas.
- Fondos de ahorro y contingencia en favor de los trabajadores.

- Apoyo a la integración de redes y cadenas productivas (*clusters*).
- Inversión en equipamiento anticontaminante.

2º *Establecimiento de un seguro de desempleo.* Es claro que en las circunstancias actuales la mayor parte de las empresas, en especial las micro, pequeñas y medianas, han estado despidiendo grandes contingentes de trabajadores. También es claro que en tales circunstancias, resulta difícil plantearse la generación de un seguro de desempleo que les aumente el riesgo de quiebra. Tal circunstancia podría evitarse si el fondo financiero del que proviniera el seguro no fuese generado sólo por la empresa en que el trabajador laborara, sino que se hiciera una socialización del costo bajo los siguientes criterios :

- El pago de cuotas al seguro de desempleo, por parte de las empresas, podría combinar los siguientes criterios, ponderando equitativamente cada uno de ellos. En conjunto, las cuotas serían una parte del ingreso de las empresas proporcional a la tasa de desempleo existente en el trimestre anterior. Con ello, las cuotas aumentarían al hacerlo el desempleo.
  - a. El tipo de actividad realizada por la empresa. Sus pagos irán disminuyendo conforme aumente la utilidad social de la actividad desarrollada.
  - b. La cantidad de empleos generados por unidad de capital.
  - c. Su nivel de integración nacional (proporción nacional de su valor agregado).
  - d. La distribución funcional del ingreso interna a la empresa (proporción de los salarios en los ingresos).
  - e. Las utilidades no reinvertidas productivamente en el año previo. A mayores utilidades no reinvertidas, mayor contribución.
- Por parte de los trabajadores, las cuotas serán crecientes en el porcentaje de su ingreso, conforme aumenten sus ingresos netos en múltiplos de salarios mínimos (SM), por ejemplo:
  - a. De uno a dos SM, X% del salario (por ejemplo, 1%).
  - b. De más de dos a cuatro, 2X%.
  - c. De más de cuatro a ocho, 3X%.
  - d. De más de ocho a 16, 4X%.
  - e. De más de 16 a 30, 5X%.
  - f. Desde aquí, por cada 10 salarios mínimos más, hasta 100, aumentaría su participación en un punto más sobre su ingreso. En el caso de los que ganen más de 100 SM, se aplicaría un Impuesto sobre Grandes Fortunas (ver *infra*).

- Los beneficios del seguro se limitarían temporalmente y se condicionarían al hecho de que el trabajador desempleado se inscriba a una bolsa de empleo (pública o privada) y demuestre el estar buscando activamente empleo.
  - a. Para los trabajadores con remuneraciones de hasta dos salarios mínimos, se pagaría 100% de su salario durante dos meses. En caso de seguir desempleados, se les pagará 80% en los dos meses siguientes, 60% en los dos posteriores y así sucesivamente. Lo anterior garantiza el beneficio del seguro durante diez meses.
  - b. Para los trabajadores que perciban más de dos y hasta cinco salarios mínimos, se les garantizaría 100% de su salario durante los dos primeros meses de desempleo, 70% en los dos siguientes, 40% entre el cuarto y el sexto mes, y 10% entre el sexto y el octavo.
  - c. Para quienes ganen entre cinco y diez salarios mínimos, los beneficios serán de 100% los dos primeros meses, 60% los dos siguientes y 20% en el tercer bimestre.
  - d. Para los perceptores de entre diez y veinte salarios mínimos, se garantizaría el pago de 75% del salario en los dos primeros meses, 50% en el segundo bimestre y 20% en el tercero.
  - e. Para los que reciban más de 20 salarios mínimos, el seguro cubriría 50% del salario los primeros dos meses y 25% los dos siguientes.
  - f. El límite superior para beneficiarse del seguro de desempleo sería de 25 salarios mínimos.
- En caso de existir superávit en el seguro de desempleo, éste se utilizaría para crear un fondo de ahorro para casos de contingencia e impulsar proyectos de generación de empleo en espacios locales y regionales marginados, donde las relaciones de trabajo asalariado sean nulas o poco significativas. En caso de existir déficit, el Estado efectuaría un subsidio, con cargo a las partidas que impliquen mayores gastos comprensibles, tales como viáticos, pasajes y gastos de representación de funcionarios públicos (no se trata de que se eviten los viajes de los funcionarios, sino de que éstos no sean ostentosos).

3º *Renegociar el TLC* en términos de que el trato “nacional” a los productos norteamericanos especifique reglas de origen no sólo regional, sino nacional, a fin de que –progresivamente– se incremente el contenido nacional de las exportaciones mexicanas, especialmente de las maquiladoras. En este caso, se podría demandar un incremento de un punto porcentual cada tres años en el grado de integración. Por lo que respecta a las empresas no maquiladoras, se podría demandar un nivel básico de 25% y que éste sea creciente en la misma proporción que el maquilador, hasta llegar al 40%. De igual modo, se

podrían modificar las reglas de origen regionales, hasta cubrir, progresivamente 66% de valor agregado regional. En el sector agrícola sería recomendable renegociar el maíz, con el fin de favorecer a los productores nacionales que no dispongan de un determinado nivel de equipamiento e infraestructura. Tales modificaciones promoverían una búsqueda creciente de integración del aparato productivo mexicano y, con ello, la reinversión productiva y la generación de empleos.

4° Favorecer la inserción productiva y la valoración del trabajo de las comunidades con mayores niveles de marginación. Las grandes cadenas de distribución privadas, tales como supermercados y grandes almacenes, podrían disponer de un porcentaje de su espacio comercial (por ejemplo, 5%) para la venta directa de los productos campesinos e indígenas, por parte de sus productores. En caso de que participen intermediarios, se deberá garantizar que al menos 50% del precio de venta final sea remitido a los productores directos. A nivel internacional, particularmente en los países industrializados, se podrían substituir algunos gastos del servicio exterior mexicano, en términos de bienes inmuebles y gastos diplomáticos, por el establecimiento de servicios de comercialización internacional y puntos de venta directos de bienes producidos de manera artesanal, bajo los mismos criterios que se aplicarían a las cadenas de distribución privadas. Por otra parte, fortalecerían las redes de intercambio de bienes y servicios al interior de las comunidades, a fin de crear focos dinámicos de integración productiva local.

5° *Crear un extenso servicio social universitario* interdisciplinario que implique una recuperación social de los costos de la educación superior. Se enviarían semestral o anualmente brigadas interdisciplinarias de pasantes a las localidades pertenecientes a los municipios con niveles de marginación medios, altos y muy altos. El objetivo sería el de ofrecer no sólo servicios básicos en los planos médico, odontológico, de alfabetización y educación básica para adultos, sino también capacitación en contabilidad y administración básica a las organizaciones comunitarias y —en su caso— a las autoridades locales. Se podrían hacer análisis de suelos, vegetación y medios orográfico e hidrográfico por parte de agrónomos, biólogos, químicos y físicos para sugerir mejoramientos en los usos de suelos agrícolas; capacitar a la población en la cría de pequeñas especies por parte de veterinarios; apoyar la

realización de pequeñas obras de infraestructura hidráulica y de caminos por parte de ingenieros; contribuir a la resolución de problemas jurídicos de los pobladores; apoyar a los maestros rurales por parte de los estudiantes de letras; analizar la problemática de la comunidad por parte de sociólogos, economistas y antropólogos sociales; apoyar la gestión pública local por parte de administradores públicos; diseñar esquemas de apoyo a problemáticas individuales o familiares específicas por parte de trabajadores sociales; fomentar actividades culturales por parte de los pasantes en carreras artísticas; sistematizar el trabajo de los equipos mediante informáticos y actuarios... En fin, de existir un lazo de unión con el equipo y personal académico de las universidades, difícilmente podría encontrarse alguna actividad profesional que no pueda ser utilizada directa o indirectamente en beneficio de las comunidades marginadas. Las brigadas interdisciplinarias podrían ser dirigidas por profesores o investigadores comisionados para tal tarea.

El financiamiento de este programa podría ser multipartito, donde las universidades apoyen con el equipo administrativo y de laboratorio necesario para las investigaciones, las comunidades y los gobiernos locales faciliten el alojamiento de los estudiantes, y el gobierno federal les proporcione una beca de manutención.

Las actividades resultantes de dichos apoyos implicarían la movilización productiva de amplios contingentes de población, con sus consiguientes efectos sobre el empleo y la elevación del nivel de las comunidades. Para ser efectivas, estas medidas deberán favorecer la interacción al interior y entre comunidades, para desarrollar sus redes de intercambio y una mejor inserción común en los mercados externos a ellas.

*6º Favorecer las condiciones de viaje, alojamiento, alimentación, higiene, salud y educación de los jornaleros agrícolas* . En términos generales estos trabajadores son contratados exclusivamente bajo contrato verbal, no gozan de prestaciones y se encuentran remunerados a niveles exiguos. Dada la existencia de cacicazgos locales en zonas agrícolas, los trabajadores se ven obligados a contratarse aun en condiciones inhumanas. Por ello, es urgente el establecimiento de mecanismos de inspección social sobre las condiciones de vida y de trabajo de este grupo ocupacional, que representa 7% del total de la ocupación nacional.

Otra forma de promoción del mejoramiento de las condiciones de trabajo de los jornaleros podría ser el establecimiento de una norma similar a la NOM (a nivel nacional) o la ISO-9000 (a nivel internacional), pero que en vez de certificar la calidad del producto, certifique el que éste haya sido elaborado respetando condiciones de trabajo y pago adecuados para los trabajadores que intervinieron en su producción. Este esquema ya ha iniciado en algunos productos de Estados Unidos y Europa, y podría ser un mecanismo de promoción para productos mexicanos, tanto a nivel nacional como internacional, para que se cumplan los derechos de los trabajadores, así como un castigo para los productores que denigren las condiciones de vida del trabajador. Dado el contexto en que se encuentran y el tipo de productos que elaboran, los jornaleros agrícolas podrían resultar especialmente beneficiados de este esquema.

*7º Promover actividades económicas autogestionarias en comunidades indígenas.* Entre ellas podrían destacar las de protección ecológica, agricultura orgánica, ecoturismo y, en general, actividades de ecodesarrollo dirigidas por las mismas comunidades, pero con apoyo técnico, financiero y de capacitación por parte de instituciones públicas y Organizaciones de la Sociedad Civil. El objetivo sería el aprovechamiento de los recursos naturales, históricos y culturales de las comunidades en beneficio de ellas mismas, y que no se utilicen tales recursos sólo para el beneficio de unas cuantas empresas altamente capitalizadas, que frecuentemente deterioran el medio ambiente y destruyen las riquezas culturales e históricas de las regiones en que se implantan.

*8º Crear esquemas de asociación entre trabajadores por cuenta propia y microempresas,* principalmente en favor de aquellas actividades de interés social. A partir de las asociaciones, se podrían impulsar facilidades técnicas y financieras para las empresas resultantes, vía NAFIN y BANOBRAS. Igualmente, se podría fijar el que un porcentaje de los créditos de la banca privada se otorgaran en condiciones preferenciales a estos establecimientos, para su capitalización. El criterio de asignación de créditos ponderaría mayormente la viabilidad social del proyecto que la disponibilidad de capital de las empresas.

9° *Promover una política salarial activa* que garantice una recuperación gradual, pero constante, del poder de compra de los trabajadores asalariados. Dada la heterogeneidad del aparato, dicha política debe ser cuidadosa. Si bien, la proporción de la masa salarial en el ingreso nacional ha caído desde hace quince años, un incremento generalizado de estas remuneraciones en términos reales podría precipitar a la quiebra a las empresas que actualmente están al borde de ella. Generalmente se trata de micro, pequeños y medianos establecimientos que, en su conjunto, son los mayores generadores de empleo. Por otra parte, tampoco puede plantearse un incremento salarial asociado exclusivamente a la productividad, ventas o utilidades de cada empresa, puesto que esto dejaría fuera de las posibilidades de mejora a los trabajadores de las empresas con mayores dificultades y además aceleraría aún más el desplazamiento del trabajo calificado hacia las empresas más rentables. En vez de corregir, esto polarizaría aún más la heterogeneidad económica y, con ella, la concentración de la riqueza.

En vez de ello, podría establecerse una especie de *reparto social de utilidades entre las empresas del sector privado*, a partir de una bolsa conformada por contribuciones del conjunto de las empresas (con especial énfasis en bancos y casas de bolsa) y repartida por el IMSS entre el conjunto de los cotizantes asalariados, perceptores de hasta 10 salarios mínimos.

Los criterios de contribución de las empresas a dicha bolsa serían similares a los descritos en el apartado sobre seguro de desempleo. En conjunto, los recursos obtenidos deberán de ser iguales a una proporción (por ejemplo la décima parte) de las utilidades generadas por el conjunto de las empresas que hayan reportado beneficios netos (por lo que se requiere de una vigilancia adecuada sobre los estados financieros de las empresas, por ejemplo, mediante la formación de un tribunal y un registro público de contabilidad empresarial). Los pagos a los trabajadores se harían cuatrimestralmente, en forma de bonos, procurando que el pago no coincida con los períodos de otros pagos significativos (aguinaldo y reparto de utilidades), a fin de evitar presiones inflacionarias. El uso de la bolsa se distribuiría en 50% a los trabajadores que ganen menos de dos SM, 33.3% a los que ganen de dos a cinco SM y el 16.7% restante a quienes ganen entre cinco y diez SM.

10° Por lo que respecta a los asalariados del sector público, podría establecerse una política que combinara una estructura de remuneraciones más horizontal al interior de las diversas entidades públicas y una relación directa con la eficiencia social de las dependencias.

En relación a lo primero, la mitad del ingreso de los trabajadores del sector público podría fijarse en función de múltiplos del salario mínimo, de manera que se evite el que el pago a altos funcionarios de los tres poderes se eleve significativamente mientras caen las remuneraciones reales de la mayoría de los trabajadores. Para los trabajadores de base, la otra mitad del ingreso estaría ligada a su eficiencia, polivalencia, antigüedad y responsabilidad del trabajo realizado y responsabilidades familiares. En el caso de trabajadores que tengan relación directa con el público, su ingreso también debería asociarse de manera directamente proporcional a la agilidad con que efectúe su labor y el buen trato que tenga con el público.

### 3

El apoyo a la generación y preservación de empleos no basta para establecer las bases de una política social coherente. Mediante el empleo se genera la riqueza, pero ésta no trae consigo beneficio social, a menos que se distribuya adecuadamente. Por ello, las políticas de empleo deben acompañarse de *políticas distributivas del ingreso*. En este sentido juegan un papel especial las políticas monetaria, crediticia y fiscal, así como la descentralización en el uso de los recursos públicos.

*El objetivo de plantearse una política redistributiva del ingreso es el de generar las bases para un desarrollo equitativo que permita promover un desarrollo homogéneo del conjunto de la sociedad, tanto en lo económico, como en lo político y lo social. La reducción progresiva de los índices de concentración de la riqueza es una condición ineludible para lograr un crecimiento económico estable, así como para minimizar los niveles de pobreza y facilitar el acceso de la mayoría de la población a las tomas de decisiones concernientes a su sociedad. Las políticas propuestas tienen como fin el promover la inversión productiva, la capacidad de demanda de la población y, como consecuencia, facilitar el acceso del conjunto de los mexicanos a los bienes y servicios básicos. Para obtener los recursos nece-*

sarios par tales fines, se precisa desincentivar el consumo suntuario, las ganancias especulativas y rentistas, y el centralismo económico-político.

1° Una política monetaria progresiva no implica necesariamente ser laxos en el control del circulante, sino que dicho control sirva para orientar los recursos financieros hacia las actividades productivas más provechosas en términos de bienestar social y no sólo de ganancias rentistas o especulativas.

- Se requiere de una política monetaria que más que controlar la base monetaria, restrinja la emisión del circulante derivada de un manejo indiscriminado del mercado de bonos por parte tanto del sector privado como del público. Toda emisión de bonos debería implicar la fijación de un gravamen específico destinado a financiar gasto social.
- Se debe favorecer la emisión de circulante local, restringido al uso comunitario de cooperativas de producción-consumo locales.

2° Del mismo modo, la política crediticia debe facilitar el acceso a recursos por parte de los productores cuyas actividades impliquen mayores beneficios sociales y no solamente hacia aquellos que gocen de mayores recursos económicos o que representen mayor rentabilidad en las esferas bancarias/financieras.

- Partiendo de los criterios referidos, la política crediticia debe considerar la asignación de recursos con bases regionales, de tal forma que se prioricen las actividades productivas en aquellas zonas que más sufran de la incidencia de la pobreza.
- Se podrían establecer márgenes diferenciados de intermediación bancaria, según el tipo de créditos desembolsados y fijar proporciones mínimas obligatorias de los créditos bancarios para actividades de interés social y para desarrollo económico. En relación a los márgenes de intermediación, a partir de una determinada tasa de interés pasiva promedio (la que pagan los bancos a los ahorradores), los bancos deberán de aplicar un margen que no exceda al que se aplique por parte de los principales socios comerciales de México. Por ejemplo, si en Estados Unidos los bancos pagan tasas de interés de 7% y cobran al 12%, el margen es de cinco puntos. Si en México la tasa promedio sobre cuentas de ahorro-inversión es de 20%, los préstamos de interés social a individuos y de fomento económico a micro, pequeñas y medianas empresas con fines sociales, no deberían exceder el 25%. Por el contrario, los préstamos para la adquisición de vivienda y automóviles de lujo, así como para otro tipo de consumos suntuarios,

serán gravados con una sobretasa que se destinará, a la construcción de vivienda de interés social, transporte público y subsidios para el consumo básico.

3° En términos de política fiscal, se gravaría principalmente el ingreso destinado a consumo no productivo, especialmente al suntuario, y no al consumo básico o a la inversión con alta rentabilidad social. A fin de frenar corruptelas en el uso de los fondos públicos, se propone un esquema de “*impuestos de asignación directa*” que reduzca la discrecionalidad en el uso de los recursos por parte del gobierno central.

La mecánica de este esquema podría ejemplificarse en:

- El establecimiento de un impuesto especial para las personas que posean grandes fortunas (ingresos corrientes netos superiores a 100 salarios mínimos o a las familias nucleares que dispongan de activos no productivos superiores a 10,000 salarios mínimos mensuales). Los recursos obtenidos a través de este impuesto se dirigirían exclusivamente al financiamiento de proyectos de inversión en infraestructura básica y apoyo social para los municipios catalogados como de marginación “muy alta”.
- La aplicación de impuestos especiales sobre las colegiaturas de escuelas privadas, superiores a un salario mínimo mensual. Por cada escuela considerada, se financiaría el mantenimiento de una escuela pública en zonas marginadas. La misma lógica podría aplicarse en el caso de servicios particulares de salud.
- La utilización de la mitad del impuesto predial de las zonas residenciales de lujo para financiar la dotación de servicios básicos en zonas marginadas.
- El establecimiento de un impuesto especial sobre herencias para financiar becas de estudio y manutención para niños de la calle.

Por otra parte, sería conveniente el establecimiento de formas particulares del impuesto propuesto por James Tobin (el cual sólo puede plantearse a nivel internacional). Podría crearse un impuesto del 2% a todas las compras y ventas de acciones en la bolsa de valores. Los recursos liberados se destinarían al apoyo de proyectos de inversión para desarrollo económico con alta generación de empleo y utilidad pública.

4° Asimismo, se requiere *una activa política de descentralización*, entendiéndose a ésta no sólo como la transferencia de recursos federales a estatales o municipales, sino a la promoción de la participación activa de las organi-

zaciones sociales de nivel local y regional en las decisiones sobre la asignación y uso de tales recursos.

Para tal fin, podrían crearse concejos municipales con participación de organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos, a fin de coadyuvar a la toma de decisiones y a la aplicación de los programas de desarrollo.

#### 4

Por lo que refiere a la administración y gasto públicos, su uso transparente y controlado tanto por la sociedad civil como por instituciones políticas y organismos económicos independientes, permitiría garantizar un manejo honesto, y por consiguiente más eficiente, de los recursos públicos. Ello dificultaría el uso clientelar y corporativista de los mismos, lo que daría lugar a que los destinatarios finales de dichos recursos fueran mejor definidos de acuerdo con sus necesidades y sus beneficios no fueran asociados a lealtades políticas.

El gasto público debería distribuirse respetando los porcentajes de gastos sociales sobre el PIB propuestos por las Naciones Unidas en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, cooperación para el desarrollo y protección del medio ambiente.

Para ello se requiere una renegociación de la deuda pública, principalmente de la externa, que subordine su pago a la capacidad económica para promover el bienestar social de los habitantes. Si las Naciones Unidas han propuesto que se destinen porcentajes mínimos específicos del PIB para los diferentes niveles educativos, la salud, vivienda, alimentación y medio ambiente, y a ello se suman las necesidades de generación de infraestructura pública y promoción al desarrollo económico, el nivel del servicio de la deuda debe ser residual a tales objetivos. Ello no implica la suspensión de pagos sino la concordancia entre la necesidad de pagar la deuda pública externa y la deuda social interna.



## EL SALARIO MÍNIMO, ¿UN INDICADOR PRESCINDIBLE?

*Enrique Valencia Lomeli*<sup>1</sup>

El salario está en el centro del debate sobre las políticas sociales. Y con razón, tanto política como económicamente hablando. La re-caída de los salarios reales manufactureros y la continuación de la tendencia al derrumbe del poder de compra de los salarios mínimos, en los dos primeros años del gobierno zedillista, vuelven aún más urgente la *cuestión social* desde el punto de vista de la legitimidad gubernamental y de las urgencias sociales reales. La política social, desde dos ópticas, se convierte en crucial para la sobrevivencia: tanto desde la sobrevivencia política del gobierno como desde la sobrevivencia simplemente física de millones de gobernados.

Ante esta problemática de legitimidad social del gobierno surge una pretendida vigorosa política social oficial; ante las crisis reales de ingresos de los asalariados se impone, por otro lado, un programa social eficiente. ¿Tiene aquí un lugar posible el salario mínimo? O ¿es un indicador totalmente prescindible? A estas cuestiones trataremos de responder en este artículo.

El problema es que el gobierno de Ernesto Zedillo no ha ubicado a la política salarial en el centro de su política social. Y menos, en específico, a los salarios mínimos. Estos, en tanto instrumento social de la política de bienestar, están en franca devaluación; insistentemente son minusvalorados. Por ello, el debate referido es planteado desde el otro lado: desde el cuestionamiento a la política social y a la política económica vigentes.

<sup>1</sup> Centro de Investigación Observatorio Social, DESMOS-DEES, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara. Agradezco los comentarios de Alberto Arroyo y de Luis Ignacio Román.

## Debate entre críticos y defensores

Es en este contexto que la *cuestión salarial* se pone en el centro de las propuestas de las políticas sociales alternativas<sup>2</sup> y se recuerda la antigua norma constitucional:

*Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos (Art. 123, VI).*

En estudios históricos al respecto, diversos investigadores han mostrado cómo los salarios mínimos de 1940 a 1952 disminuyeron drásticamente y cómo se recuperaron notablemente entre 1953 y 1976<sup>3</sup>. Para el régimen de acumulación de este último período, el incremento salarial constituyó una pieza fundamental, porque permitía ampliar un mercado interno raquí-tico; para el modo de regulación también, porque posibilitaba apuntalar la legitimidad social del régimen y reproducir la fuerza de trabajo. Aunque el salario mínimo no llegó a cubrir en esta última etapa las necesidades esenciales señaladas por la Constitución, sí experimentó una ganancia notable en dicho indicador<sup>4</sup>.

Estos mismos estudios históricos coinciden en señalar al año 1977 como el de cambio salarial significativo; la antigua política salarial y el método de formación salarial en ella incluida fueron también cuestionados desde ese año (Valencia, 1996). El proceso de deterioro salarial, inaugurado en 1977, se profundizó desde 1983 y se ha agudizado en los dos

2 Uno de los principales comunes denominadores en estas propuestas alternativas es precisamente la política salarial: detener la caída salarial e iniciar un proceso de recuperación sostenida del poder de compra de los salarios. Pueden verse, entre otras, las propuestas de la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio en A. Arroyo (1996) y del colectivo Compromisos con la Nación en C. Fuentes (1996), además las de los especialistas como J. L. Calva (1996), A. C. Laurell (1996) e I. Román (en este mismo libro).

3 Puede consultarse Arroyo (1993), Boltvinik (1995), Calva (1996), Reyes Heróles (1983), Rojas (1993) y Román (1995). La cuestión salarial al interior del patrón de relaciones laborales heredado por la Revolución Mexicana puede analizarse en Bensunsán (1994) y De la Garza (1993).

4 Según J. Boltvinik, una Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales sólo era cubierta estrictamente (es decir, por sólo el salario mínimo de un jefe de familia) en cerca de un 30% en 1963, pero esta cobertura había ya avanzado hasta más del 60% en 1977; en términos flexibles, es decir por el ingreso de los perceptores promedio de una familia mexicana, los datos de la cobertura serían de casi 52% en 1963 y de 108% en 1977 (Cfr. J. Boltvinik, 1995: 65-70).

primeros años de gobierno de Ernesto Zedillo. Como resultado, en 1996, el poder de compra del salario mínimo es apenas, en grueso, una cuarta parte del de 1976 y la posibilidad de alcanzar con él los satisfactores esenciales se ha reducido drásticamente<sup>5</sup>.

Algunos representantes del sector público de este sexenio y del anterior, frente a este planteamiento de la caída en el poder de compra de las percepciones mínimas, se defienden indicando que éstas son cada vez menos representativas: un cada vez menor porcentaje de trabajadores recibe un salario mínimo. Es decir, para qué fijarse en ellas si sólo un pequeño porcentaje de trabajadores se rige por este salario. En un mensaje representativo de esta versión oficial, el secretario de Relaciones Exteriores, José Angel Gurría, señaló recientemente lo siguiente en respuesta a una comunicación de ONG's canadienses al presidente Zedillo, preocupadas por la pérdida de poder de compra de los mínimos:

“En lo que se refiere al salario mínimo conviene precisar que lo verdaderamente significativo es que la figura del salario mínimo es hoy aplicable aproximadamente al 10% de los asalariados mexicanos. La inmensa mayoría restante, percibe ingresos superiores a ese nivel como resultado de la libre (sic) negociación entre organizaciones gremiales y empresas” (*Proceso*, 17 de junio de 1996, pág. 72).

En esta misma línea parece inscribirse el anexo del II Informe de Ernesto Zedillo cuando reporta los niveles de ingresos de la población ocupada: inicia en “Hasta dos salarios mínimos” y unifica los tradicionales “Hasta uno” y “más de uno hasta dos salarios mínimos” (Zedillo, 1996: 37). Esta tradicional división —pareciera ser el mensaje— *es ya prescindible*; no valdría la pena detenerse en minucias, es decir, en el salario mínimo.

Tal convencimiento proviene desde el sexenio de Carlos Salinas. En una evaluación sexenal de la política salarial, el entonces secretario del Trabajo, A. Farell (1994: 439) asumía sin más:

<sup>5</sup> Según J. Boltvinik (1995: cuadro 5), en junio de 1995, la parte de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales cubierta por el salario mínimo, estrictamente, era apenas un 16% y, en términos flexibles, menos del 30%.

“En el pasado, la evolución del salario mínimo real en México reflejaba, en gran medida, lo que sucedía en el mercado laboral en su conjunto, ya que una proporción muy significativa de la población asalariada percibía el salario mínimo”.

“Sin embargo, en la medida en que los mercados de trabajo han demandando mayores niveles de calificación y experiencia, el salario mínimo ha dejado de ser un indicador representativo de los salarios promedio que rigen en la economía en su conjunto”<sup>6</sup>.

Según Farrell, la población cotizante al IMSS en el nivel de un salario mínimo era 31.3% del total en 1988 y apenas 15.1% en octubre de 1993. En números absolutos, para las mismas fechas, la reducción había sido de 2.2 millones de trabajadores cotizantes a 1.3 millones.

Ante esto, nuestra pregunta central es precisamente si el salario mínimo es en realidad un indicador prescindible. Si la respuesta es positiva o negativa, las consecuencias para la política social serán importantes. Las siguientes cuestiones guían nuestro trabajo: ¿la cobertura estricta de los salarios mínimos es el único camino para estudiar la importancia de estos salarios en la vida económica nacional? ¿La política del salario mínimo no influye en el resto de la estructura salarial? ¿Qué importancia se le da a los salarios mínimos en la política económica? ¿Por qué?

El estudio del salario mínimo y su relación con otros tipos de salarios ha sido ya analizada por varios textos<sup>7</sup>. Aquí trataremos de complementar los estudios ya hechos utilizando diversas encuestas nacionales, especialmente la ENE y algunos otros indicadores salariales.

<sup>6</sup> El estudio de la OCDE sobre la economía mexicana, publicado en 1992, se adhiere a esta concepción sobre el salario mínimo:

“Aun cuando de hecho existía un salario mínimo legal en los inicios del proceso de estabilización, dicho nivel no proporcionaba un piso eficaz para los salarios reales, debido tanto a la expansión del empleo en el sector informal como a la erosión del salario mínimo real ocasionada por la inflación, lo que condujo a una reducción gradual de su cobertura” (hasta 8.2% de la fuerza de trabajo empleada en 1991) (OCDE, 1992:206 y 71).

Según esta investigación la legislación sobre salario mínimo es inadecuada para resolver el problema de la baja productividad.

<sup>7</sup> Véase en particular Arroyo (1993), Márquez (1981), Reyes Heróles (1983), Rendón y Salas (1993) y Rojas (1993).

## ¿Qué significa cobertura del salario mínimo?

Una primera cuestión que debemos resolver y aclarar es de qué salario mínimo se está hablando. *Los cálculos que se realizan al menos en la Encuesta Nacional de Empleo son a partir del salario mínimo general mensual vigente en la zona en que se encuesta. Con el presupuesto de este salario vigente como unidad, el procesador sistematizará los datos en los niveles clásicos*<sup>8</sup>.

Sin embargo, la ley referente a los salarios mínimos toma en consideración un salario mínimo general y los salarios mínimos profesionales<sup>9</sup>. Veamos simplemente, como ejemplo, las diferencias entre el salario mínimo general y el salario mínimo profesional más bajo y más elevado en el Distrito Federal de una fecha reciente. En 1993, el mínimo general fue de 14.27 pesos diarios; el más bajo de los profesionales fue de 17.84 (manejador de gallineros) y el más alto de 23.55 pesos (enfermero con título y trabajador social). Es decir, las diferencias entre el primero y los segundos era de 25% y 65% respectivamente. El promedio general de los profesionales fue de 19.84 pesos, 39% mayor que el mínimo general.

Con el criterio del salario mínimo general de la zona, el procesador distribuiría lógicamente a los encuestados enfermero, trabajador social y

<sup>8</sup> Las preguntas de la ENEU retomadas por la ENE (INEGI-STyPS, 1996) al respecto dicen lo siguiente (en síntesis):

Pregunta 7a: ¿En el trabajo principal de la semana pasada cada cuándo obtiene sus ingresos o le pagan? ¿Cuánto ganó o en cuánto calcula sus ingresos? Opciones: cada mes, monto; cada quince días, monto; cada semana, monto; diario, monto; otro período de pago, monto. Si no trabajó la semana pasada ¿cuánto gana habitualmente? (período y monto). Le pagan por servicio, obra, pieza o trabajo realizado (monto, número de unidades, total de unidades por semana). No quiso dar información. No sabe.

Para la codificación de esta pregunta, se anota salario o ingreso convertido a mes.

Para los que respondan que no saben, se abren las opciones siguientes:

Pregunta 7b: Actualmente el salario mínimo mensual es de \_\_\_\_ La cantidad que obtuvo por su trabajo el mes pasado fue: menor, igual a esa cantidad, mayor, no sabe (en el espacio blanco se anota el salario mínimo de la zona, para información del encuestador).

Pregunta 7c (para los que responden mayor, en la pregunta 7b): ¿Cuántas veces mayor al salario mínimo? Más de un salario mínimo (s.m.) hasta dos, más de dos s.m. hasta tres, más de tres s.m. hasta cinco, más de cinco s.m. hasta diez, más de diez s.m. hasta veinte, más de veinte s.m., no sabe.

<sup>9</sup> Una pregunta evidente será si los salarios mínimos profesionales son respetados o no. Reyes Heróles (1983: 77-78) señala que no hay pruebas de la presunción de que las empresas medianas y grandes respetan el salario mínimo general pero evaden los profesionales; por el contrario, según el economista, la presunción de que respetan los mínimos se debe a que estas empresas se encuentran en las zonas urbanas donde es más fácil la inspección de la Secretaría del Trabajo y del IMSS. Debería analizarse también la influencia sindical en el respeto de los mínimos profesionales.

manejador de gallineros, con su hipotético salario mínimo profesional en el cajón de uno hasta dos salarios mínimos (generales).

¿Cuál es la relevancia de esta simple constatación para el tema que nos ocupa? Sencillamente que, al menos, un porcentaje<sup>10</sup> de la población asalariada que se encuentra en el cajón “de más de un salario mínimo hasta dos” podría ser de trabajadores cubiertos por la ley de los salarios mínimos profesionales. *Desde este punto de vista, primera conclusión, la influencia del indicador salario mínimo legal rebasaría al menos el simple porcentaje de trabajadores que ganan un salario mínimo general.*

### ¿Esquizofrenia oficial ante el salario mínimo?

Por lo demás, sorprende la contrastante doble actitud de las autoridades económicas nacionales frente al salario mínimo. Por un lado, la ya señalada actitud de valorar hacia abajo los salarios mínimos (ya no son representativos) y, por el otro, la enorme importancia que se le da a la negociación de dichos salarios desde 1987 en cada etapa de los pactos económicos. La pregunta es evidente: ¿si ya no son representativos para que concederles tal importancia en la política económica? ¿Por qué no dejar su negociación para un foro de segunda o tercera categoría, en lugar de las negociaciones tripartitas de los pactos?

Refuerzan esta duda las evaluaciones sobre el ajuste mexicano realizadas por actores centrales de las políticas económicas de 1983 a 1996. P. Aspe (1993), J. M. Córdoba (1993), C. Jarque y L. Téllez (1993) y G. Ortiz (1991) coinciden en apuntar lo significativo que fue romper con la llamada *inercia salarial*, a través de los pactos, para luchar contra la inflación. En lugar de negociar los aumentos salariales en base a la inflación ex-post (efectiva), se discutirían en relación a la inflación ex-ante (esperada); para ello, los salarios mínimos serían —y efectivamente lo han sido— el instrumento privilegiado de los pactos o acuerdos. No habrían sido utilizados con tal perseverancia y rigor desde 1987<sup>11</sup> de no existir una cer-

<sup>10</sup> Desgraciadamente no contamos con los elementos informativos para calcular la importancia de este porcentaje; pero sí con elementos que nos permiten evaluar su impacto indirecto (ver apartados tres y cuatro de este artículo).

<sup>11</sup> Carlos Jarque y Luis Téllez (1993: 147) recuerdan un episodio clave en este sentido que llevó al

tidumbre sobre su influencia en el conjunto de la estructura salarial o al menos en las expectativas según la óptica de la OCDE (1992: 81)<sup>12</sup>.

Resaltamos entonces la *segunda conclusión: los salarios mínimos han sido sumamente significativos para la política económica durante la época de los pactos (1987-1996)*.

### **Influencia de la fijación de los salarios mínimos en el conjunto de la estructura salarial**

Además, podemos fácilmente imaginar que la importancia del salario mínimo no se restringe únicamente al porcentaje de trabajadores que ganan un solo salario mínimo general o profesional, sino a la influencia que ejerce en otros salarios. ¿Por qué? Porque en la economía mexicana el Estado ha jugado un papel relevante en la administración del salario mínimo durante cerca de 60 años. En el modo de regulación de la economía mexicana, la negociación del salario mínimo ha jugado un papel destacado. El caso del período de los pactos sería de esta manera un ejemplo en una historia de 6 décadas.

Por otra parte, cuando menos, los movimientos del salario mínimo impactarán hipotéticamente las percepciones de los trabajadores que ganan menos o ligeramente más que un mínimo. Si aceptáramos lo anterior, señalar que ya no es relevante el indicador del salario mínimo porque sólo un pequeño porcentaje lo recibe, no se sostendría seriamente con la misma información estadística oficial disponible. Por ejemplo, según cuatro fuen-

extremo la nueva política y que tuvo efectos desastrosos para los salarios: una de las cláusulas del Pacto de Solidaridad Económica, firmado en diciembre de 1987, decía que a partir del mes de marzo de 1988, "se harían revisiones mensuales con base en la inflación esperada de los precios de la canasta básica, conjunto de precios que en la práctica no se utilizó. De esta forma, se pretendía mantener constante el nivel real de los salarios. Para lograr este objetivo, los salarios mínimos se ajustarían en forma extraordinaria (estos es, además de la revisión mensual correspondiente) en el mes en que la diferencia entre la inflación esperada de la canasta básica difiriera en un 5% de la efectivamente observada, tanto hacia arriba como hacia abajo. Esta cláusula no se utilizó. En el mes de marzo se autorizó un incremento a los salarios mínimos y contractuales del 3% permaneciendo sin cambios hasta diciembre de 1988".

<sup>12</sup> Ver también M. H. Duprat, 1991 y R. Dornbusch, 1988. Según este último autor, dado que "todos creen que la inflación será aproximadamente igual a la de ayer, el público actúa con estas expectativas y fija los precios correspondientemente" (en un contexto de alta inflación). Aquí estaría, según el autor, el origen de la carrera precios-salarios-precios (pág. 904).

tes estadísticas salariales disponibles del período 1990-1992 –nos referimos al Censo 1990, a la Encuesta Nacional de Empleo 1991, a la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 1992 y a la Encuesta a los Micro-Negocios 1992–, los trabajadores que recibían entre menos uno y dos salarios mínimos oscilaba entre el 53% y el 70% (ver cuadro 4a). Estrictamente un salario mínimo general lo recibiría un menor porcentaje, pero difícilmente se puede decir que la política de salario mínimo y sus indicadores no afectarían a todos esos trabajadores.

En los últimos años la situación no habría cambiado radicalmente como lo muestra la diferencia entre la ENE 1991 y 1995: 60.6% y 51.4%, respectivamente (ver cuadro 4b), de los trabajadores<sup>13</sup> de las zonas más urbanizadas recibían entre menos de uno y dos salarios mínimos. En 1995, 5.7 millones de trabajadores de las áreas más urbanizadas se encontrarían en esta situación; y 16.8 millones de la población ocupada (50.1% de la población) también (ver cuadro 1).

Afortunadamente existen estudios históricos que han tratado de mostrar estadísticamente la correlación entre los salarios mínimos y otros tipos de salarios. J. Reyes Heróles G.G. (1983: 68-76) encontró una elasticidad importante de los salarios medios industriales<sup>14</sup> respecto al salario mínimo durante el período 1940 a 1972, pero sobre todo entre 1960 y 1972. Este economista concluyó:

“los resultados sugieren que hubo una relación estrecha entre cambios en los salarios medios del sector ‘moderno’ y cambios en los salarios mínimos durante los años sesenta y principios de los setenta”.

“La importancia de los salarios mínimos como uno de los principales determinantes de los salarios medios hace que la política salarial tenga efectos significativos sobre el desempeño macroeconómico y la distribución del ingreso”.

El estudio de Reyes Heróles reforzaría la hipótesis de la influencia de los incrementos a los salarios mínimos sobre los salarios situados en promedio ligeramente arriba de dos salarios mínimos<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Aquí definimos a *trabajadores* como los asalariados más trabajadores a destajo.

<sup>14</sup> Reyes Heróles utiliza la Encuesta sobre Trabajo y Salarios Industriales, lo mismo que el siguiente economista mencionado, Carlos Márquez.

C. Márquez (1983: 51), señaló por su parte una relación estrecha entre los movimientos del salario base industrial (definido como el promedio simple de los tres salarios más bajos pagados en cada industria estudiada) y los del salario mínimo en el D.F. Márquez llegó a las conclusiones siguientes que nos permiten señalar que nuestra hipótesis es plausible:

“En resumen, durante el período 1939-1977 el comportamiento del salario base estuvo fuertemente asociado al comportamiento del salario mínimo legal. Esta asociación sugiere que el primero está determinado por el segundo”.

El promedio simple del *salario base* en las 31 ramas industriales estudiadas por Márquez (1983: 60-61 y 64, cuadros 1 y 5), en su último año de investigación (1977), es de 1.7 salarios mínimos y sólo en 5 de éstas el salario base es superior a dos salarios mínimos. El estudio de Márquez reforzaría la hipótesis de la influencia del movimiento del salario mínimo general sobre el de los salarios situados entre uno y dos mínimos.

Veamos los años más recientes. Las comparaciones más actuales entre los incrementos al salario mínimo y los aumentos a los salarios contractuales promedio nos conducen a reforzar la hipótesis indicada acerca de la influencia de los primeros sobre los últimos<sup>16</sup>.

Si confrontamos el comportamiento de las curvas de incrementos salariales nominales de los mínimos y de los contractuales promedio, podemos destacar dos grandes períodos: 1976-1988 y 1989-1996 (ver gráfica 1). En el primero, con algunas excepciones en años de ajuste, ambos salarios siguen la misma tendencia, aunque por lo general el salario mínimo aumenta por debajo de los contractuales y en algunos años se expresan desfases notables (en promedio, los mínimos aumentan en 48.3%, mientras los contractuales en 54.8%). En el segundo, la dinámica es notablemente más regular, sin los desfases del anterior período: los contractuales se incrementan en 15.3% y los mínimos en 13.5%; se trata de la plena aplica-

<sup>15</sup> Por ejemplo, entre 1964 y 1972, el salario industrial promedio osciló entre 1.84 y 2.23 veces el salario mínimo general. El promedio de estos años fue de 2.04 veces el s.m. (ver la Encuesta Anual de Trabajo y Salarios Industriales, y las Estadísticas Históricas de México, del INEGI).

<sup>16</sup> Reyes Heróles y Márquez desarrollan su estudio para la época de la economía cerrada. Tendría que estudiarse el impacto de la apertura económica, sobre todo después de 1986. El simple comportamiento de los salarios contractuales nos hace mantener la hipótesis señalada.

ción de la nueva política para la formación salarial. Bajo esta “camisa” el indicador salario mínimo retoma fuerza en la política económica, aunque la pierda en la política social de estos años por su deterioro en el poder de compra. Como lo diría Reyes Heróles (1983: 72), el congelamiento de los salarios mínimos *jaló hacia abajo* a los salarios contractuales.

Llegamos, así a nuestra *tercera conclusión: nos parece plausible la hipótesis que indica una influencia de la política de los salarios mínimos sobre otros tipos de salarios (contractuales). El congelamiento administrado de los salarios mínimos jugaría así el relevante papel de ancla salarial.* Los salarios mínimos serían así significativos para la política económica antiinflacionaria e irrelevantes para el discurso oficial de la nueva política social.

### **Los cambios en la estructura de ingresos (o salarios) y de horas de trabajo**

Si analizamos la estructura salarial por niveles, en la ENE<sup>17</sup>, efectivamente pareciera darse un corrimiento de la “estructura” salarial de los niveles bajos, menos 1 salario y entre 1 y 2, hacia los niveles mayores (cfr. cuadro 1 para la población ocupada y cuadro 4b para la población asalariada de zonas más urbanizadas; y las respectivas gráficas 2 y 3)<sup>18</sup>. Pero, este corrimiento fue detenido por la crisis de 1995 (véanse los cuadros y las gráficas señalados).

Ciertamente entre 1991 y 1993<sup>19</sup>, la reducción más significativa en los niveles de la población ocupada fue la del nivel entre uno y dos salarios mínimos (se restaron más de 1.5 millones de ocupados); el aumento más significativo se dio en el nivel siguiente (entre tres y cinco salarios mínimos, con casi un millón de ocupados), aunque también aumentaron los ocupados con menos de un salario mínimo (más de 600,000) y en el otro

<sup>17</sup> A partir de aquí utilizaremos preferentemente los datos de la Encuesta Nacional de Empleo 1991, 1993 y 1995, porque son las más comparables por su metodología. En algunas ocasiones, cuando nos refiramos a las áreas más urbanizadas, utilizaremos la de 1988 para ampliar el período.

<sup>18</sup> Por comodidad hablaremos de los siguientes niveles: menos 1 salario mínimo, entre 1 y 2, entre 2 y 3, entre 3 y 5, y más de 5, pero la nomenclatura más precisa está en la nota 8.

<sup>19</sup> La razón por la que no señalamos los datos de los niveles salariales de la población ocupada total para 1988 es porque la ENE de ese año no la reporta.

extremo con más de cinco salarios mínimos (cerca de 600,000). En el caso de los trabajadores de áreas urbanizadas, la tendencia fue más pareja y consistente entre 1988 y 1993: en los dos niveles más bajos se perdieron más de dos millones de trabajadores en conjunto y en los tres niveles superiores (a partir de dos salarios mínimos) se ganaron poco menos de cuatro millones de trabajadores. El aumento de la población trabajadora de esos años fue cercana a los 1.7 millones.

En cambio, en 1995 se modificó la tendencia indicada. La población ocupada en los dos niveles más bajos se incrementó, en relación a 1993, en más de 1.3 millones de ocupados y la ocupada en los niveles intermedios (entre dos y 5 salarios mínimos) se redujo en 700,000 ocupados. Resulta significativo que los ocupados que se encuentran en la escala más elevada (más de cinco salarios mínimos) no disminuyeron sino que aumentaron en más de 120,000 ocupados. La misma tendencia se verificó para los trabajadores de las áreas más urbanizadas: los dos niveles más bajos se incrementaron en cerca de 600,000 trabajadores, los intermedios se redujeron casi en la misma cantidad (cerca de 550,000) y el de la escala más elevada creció ligeramente, todo ello con una población trabajadora prácticamente constante entre 1993 y 1995.

Trataremos de estudiar con más detalle este fenómeno de corrimiento de la estructura sindical (1988-1993) y de reversión del mismo en 1995. Consideramos que los resultados nos permitirán poner a discusión la supuesta pérdida de relevancia de los salarios mínimos.

1. Si incluimos la variable “jornada laboral” para la población ocupada y para los asalariados de áreas más urbanizadas, los resultados son significativos: efectivamente, recordemos que entre 1988 y 1993, los rangos que crecieron más fueron los de salarios entre 3-5 y más de 5 mínimos. Paralelamente, el rango de jornada laboral que creció más en esos años fue el de “más de 48 horas semanales” (cerca de 1.25 millones de la población ocupada en áreas más urbanizadas y poco más de 900,000 trabajadores de las áreas más urbanizadas); la población ocupada y los trabajadores con jornadas laborales de 35 a 48 horas aumentaron en más de 500,000 trabajadores, mientras que los trabajadores que laboraron menos de 15 horas o

entre 15 y 34 horas semanales apenas si crecieron ligeramente en números absolutos (ver cuadros 3 y 5).

Podría así explicarse una parte importante de los “mayores” salarios nominales (o ingresos nominales) por más horas de trabajo y no sólo porque se pague más nominalmente por el trabajo (en veces el salario mínimo). Retomemos para ello a la población ocupada en áreas más urbanizadas en su estructura de niveles de ingresos y en su jornada laboral (ver cuadro 3). Entre 1988 y 1993, los que reciben ingresos por más de 5 salarios mínimos crecen en 1.3 millones de ocupados; los que trabajan más de 48 horas, a su vez, se incrementan en más de 1.2 millones. Los que tienen *a la vez* ingresos superiores a los 5 mínimos y trabajan más de 48 horas se incrementaron en más de 400,000; es decir cerca de una tercera parte del aumento de la población ocupada con ingresos (o salarios) mayores podría explicarse por *el intercambio más jornada más ingreso (o más pago)*.

Algo semejante puede verse en los cajones intermedios de niveles salariales: los situados entre dos y tres salarios mínimos crecieron en casi dos millones entre 1988 y 1993, y más de 500,000 entre ellos engrosaron las filas del sobre trabajo (más de 48 horas); las cifras respectivas para los del nivel 3-5 salarios son 1.6 millones y más de 400,000 nuevos con jornada de más de 48 horas.

Tenemos así una *cuarta conclusión: el corrimiento de la estructura de ingresos (y de salarios) de la población ocupada (y de los trabajadores) pudo deberse en un porcentaje importante (cercano a la tercera parte) al aumento de horas de trabajo y no al aumento de ingresos (o salarios), medidos en veces el salario mínimo, por la misma cantidad de horas trabajadas.*

Sin embargo, en 1995, la situación descrita se modificó. Para la población ocupada en las áreas más urbanizadas, continuó el incremento del cajón más de 48 horas semanales: más de 400,000 ocupados, pero la mayor parte de entre ellos se situaron ahora en los niveles bajos salariales (casi 90,000 más obteniendo menos del mínimo y más de 360,000 entre 1 y 2 salarios; aunque hubo 40,000 nuevos con ingresos superiores a los 5 mínimos). El otro cajón de jornada laboral que más creció junto con el anterior fue el de menos de 15 horas (5.5% frente al 5.8% del primero). Para los

trabajadores de las áreas más urbanizadas, el grupo con menos de 15 horas fue el que más creció (19% con cerca de 90,000 trabajadores) aunque continuó creciendo el de más de 48 horas (5.1% con más de 250,000 trabajadores) (ver cuadro 5).

La crisis de 1994-1995 llevaría así a grupos importantes de ocupados y de trabajadores a aceptar empleos con menores ingresos o salarios (medidos en veces el salario mínimo) aunque significara trabajar más horas.

2. Junto con lo anterior, destaca que uno de los sectores de la población ocupada nacional que más aumentó, para el período 1991-1995, fue el de "sin ingresos" (más de 1,4 millones), con tasas de crecimiento parecidas a las del grupo más de cinco salarios mínimos (cercasas al 8% anual, ver cuadro 1).

Si añadimos a la población sin ingresos, la de menos de un salario (la otra que también creció en el período 1991-1995), tenemos que en los últimos años se ha ido dando una *polarización* de la "estructura salarial": aumentan notablemente los que ganan más de 5 salarios mínimos, pero también los que no reciben ingresos y los que ganan menos de un salario mínimo.

Aunque en las zonas más urbanas esto se manifiesta de una manera diferente: en los últimos años (1991-1995) aumenta de nuevo la población sin ingresos (5% promedio anual) y la que gana menos de 1 salario (cerca de 8% en promedio anual; este rango fue el que más aumentó en la ENE de 1995) e incluso ocupados de estos rangos trabajan más que en los años anteriores. Se detuvo y revirtió así la disminución de población sin ingresos o con ingresos menores al salario mínimo que parecía darse entre 1988 y 1991 (ver cuadros 3 y 2).

3. Esta *polarización en los trabajadores* (asalariados más trabajadores a destajo) se expresa de la manera siguiente: aumenta el peso en 1995 de los que ganan menos de 1 salario mínimo (10.1% de los trabajadores) y entre 1-2 (41.3%) y aumenta el peso de los que ganan más de 5 (10.5%, ver cuadro 4b), con tasas de crecimiento anual respectivas de 13.8%, 3.8% y 0.8% entre 1993 y 1995.

Los rangos perdedores se sitúan entre los 2 y 5 salarios mínimos: el

de 2-3 salarios disminuye 4% anualmente y el de 3-5 salarios cae 10.3% por año. Esta polarización salarial coincide con el hecho de que las jornadas laborales que más se incrementan son la de más de 48 horas (5.1% en promedio anual) y sobre todo la de menos de 15 (19%). Así, los empleos con horario “normal” (35-48) pierden peso (ver gráfica 4).

Llegamos así a nuestra *sexta conclusión*: *la polarización de la estructura de ingresos (y salarios) contradice la pérdida de importancia de los salarios mínimos. Para los ocupados y trabajadores sin ingresos o con ingresos equivalentes a menos un salario mínimo hasta dos –que reagrupan aún a más del 50% de los ocupados y de los trabajadores– el movimiento del salario mínimo será un referente importante y en muchos casos directo.*

### **¿Ingresos cada vez mayores para los trabajadores?**

Por último, deben tenerse en cuenta otros aspectos que relativizan la importancia de los ingresos “cada vez mayores” de los trabajadores y de los ocupados. *En primer lugar, no puede hacerse abstracción sin más de la caída de los salarios mínimos reales y hacer sólo comparaciones de niveles salariales nominales.* La población ocupada o los asalariados que se encuentran en 1996 en el nivel salarial comprendido entre 3-5 salarios mínimos, reciben en promedio el equivalente a un salario mínimo de 1976. Así, los ingresos nominales cada vez mayores (medidos en salarios mínimos) que recibirían los trabajadores y los ocupados, según el canciller Gurría, podrían ser para muchos de ellos simplemente ilusión monetaria.

*En segundo lugar, si comparamos, además, el salario mínimo general con los promedios de diferentes salarios (aquí sólo el contractual y el de cotización del seguro social), vemos que aunque aquél es cada vez menor que éstos (excepto de nuevo en 1995-1996, ver cuadro 6), la diferencia no es abismal:* el contractual y el de cotización representan, en términos generales, apenas entre poco menos de dos y 3 salarios mínimos, con todo y la caída del poder de compra de éstos. Además, el salario de cotización incluye prestaciones, por lo que sorprende que sólo sea equivalente a tres salarios mínimos en promedio cuando es representativo de los empleos formales y, en teoría, de los más bien pagados (incluye los sueldos de funcionarios y de empleados de confianza, que son sueldos más altos por

lo general). ¡El salario promedio de cotización de 1996, de esta manera, sería menor en términos reales al salario mínimo general de 1976!

Por otra parte, *en las microempresas la diferencia muy probablemente será menor entre el salario mínimo general y el salario promedio de las microempresas* (ver los niveles salariales en el cuadro 4a).

## **Conclusiones**

En el discurso oficial de la política social, el salario mínimo ha ido desapareciendo como un indicador confiable o como un instrumento social. Por ello, tratamos de responder si el salario mínimo podría ser ya un indicador prescindible.

Las conclusiones hipotéticas a las que hemos llegado nos permiten dar una respuesta negativa a la pregunta guía de este trabajo. Desde diferentes puntos de vista los salarios mínimos siguen siendo relevantes a pesar de su gran caída en el poder de compra:

1. La influencia del salario mínimo legal rebasa el simple indicador “cobertura del salario mínimo”, medido como el grupo de trabajadores que reciben estrictamente el salario mínimo general. El salario mínimo legal incluye no sólo a los mínimos generales sino también a los mínimos profesionales, los cuales se encuentran clasificados ordinariamente en el cajón de entre 1 y 2 salarios mínimos generales.

2. La política de salarios mínimos sigue siendo de gran importancia en la política económica como instrumento anti-inflacionario privilegiado en la época de los pactos (1987-1996). El congelamiento administrado de los salarios mínimos ha jugado el papel de ancla en los últimos años, con una influencia real en otros tipos de salarios. Llegamos así a una paradoja: aunque los salarios mínimos sean irrelevantes en el discurso de la política social, son trascendentes para la política económica.

3. Si efectivamente se constata entre 1988 y 1993 un corrimiento de la estructura de ingresos de los ocupados y trabajadores hacia niveles salariales nominales más elevados (lo que supuestamente reforzaría la hipótesis de la menor importancia del salario mínimo), sin embargo un porcentaje importante de este cambio podría deberse al simple intercambio de más ingreso o pago por más horas de trabajo y no necesariamente al aumento de ingresos por las mismas horas de trabajo. Peor aún: la crisis

de 1994-1995 llevó a muchos trabajadores y ocupados a aceptar empleos con menores ingresos o salarios (medidos en veces el mínimo) aunque significara trabajar más horas.

4. La polarización creciente, entre 1993 y 1995, de la estructura de ingresos (y salarios) cuestiona la pretendida pérdida de importancia de los salarios mínimos: aumenta el peso de los ocupados sin ingresos, de los ocupados (y trabajadores) con ingresos entre menos de uno y dos salarios mínimos. Para este conjunto de ocupados y trabajadores, que representan más del 50% de sus totales, la política de salario mínimo seguirá siendo de gran importancia (al menos como referente).

Los efectos de la esquizofrenia señalada –no importancia de los salarios mínimos para la política social pero sí relevancia para la política económica– tiene consecuencias grave para la primera: estará sometida a una carrera desigual. La velocidad en la caída de los ingresos de millones de ocupados, ha impuesto a la política social un ritmo muy difícilmente alcanzable para compensar lo perdido.

**CUADRO 1**  
**Niveles de ingresos 1991-1995**  
**Población ocupada**

	MENOS 1	ENTRE 1-2	ENTRE 2-3	ENTRE 3-5	MAS DE 5	SIN INGRESOS	SIN DATOS	TOTAL
MILES								
1991	5514.6	10826.5	4854.7	2593.2	1683.2	3707.2	1090.5	30269.9
1993	6186.9	9281.4	5149.5	3589.2	2251.2	4517.8	1608.7	32584.8
1995	6401.5	10402.6	4843.2	3184.1	2373.2	5122.8	1251.2	33578.4
%								
1991	18.2	35.8	16.0	8.6	5.6	12.2	3.6	100.0
1993	19.0	28.5	15.8	11.0	6.9	13.9	4.9	100.0
1995	19.1	31.0	14.4	9.5	7.1	15.3	3.7	100.0
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL								
1991								
1993	5.9	-7.4	3.0	17.6	15.6	10.4	21.5	3.8
1995	1.7	5.9	-3.0	-5.8	2.7	6.5	-11.8	1.5

FUENTE: ENE, 1991 (cuadro 25), 1993 (cuadro 60) y 1995 (cuadro 94).

**CUADRO 2**  
**Niveles de ingresos 1988-1995 y jornada de trabajo**  
**Población ocupada. Areas más urbanizadas**

	NO TRABAJO	MENOS 15	15 A 34	35 A 39	40 A 48	MAS DE 49	SIN DATOS	TOTAL
MILES								
SIN INGRESOS (1988)	13.2	147.9	264.3	76.8	112.6	78.6	0.2	693.6
SIN INGRESOS (1991)	11.8	129.0	255.2	63.3	106.5	88.4	0.7	654.8
SIN INGRESOS (1993)	18.7	161.8	277.0	65.6	136.7	118.8	0.7	779.2
SIN INGRESOS (1995)	14.6	160.8	263.8	74.0	142.1	136.1	1.1	792.5
MENOS 1 (1988)	121.8	304.4	682.5	257.5	1165.8	467.2	0.4	2999.6
MENOS 1 (1991)	67.4	241.0	409.3	106.7	389.6	162.4	2.4	1378.8
MENOS 1 (1993)	101.0	300.2	411.1	85.3	306.7	217.1	1.1	1422.5
MENOS 1 (1995)	100.6	373.3	544.3	107.3	410.7	306.2	0.0	1842.4
ENTRE 1 Y 2 (1988)	286.7	60.2	866.8	434.5	3421.9	1098.0	1.5	6169.6
ENTRE 1 Y 2 (1991)	221.5	88.8	819.4	386.5	3374.8	1009.4	3.6	5904.0
ENTRE 1 Y 2 (1993)	228.4	118.1	720.7	331.2	2535.7	1110.6	1.8	5046.5
ENTRE 1 Y 2 (1995)	189.2	131.5	794.7	333.1	2716.3	1474.4	0.0	5639.2
ENTRE 2 Y 3 (1988)	56.4	11.5	197.3	101.7	727.2	283.0	0.2	1377.3
ENTRE 2 Y 3 (1991)	106.1	38.0	442.8	182.6	1459.3	564.6	4.9	2798.2
ENTRE 2 Y 3 (1993)	154.1	41.5	456.4	184.2	1631.9	830.6	1.9	3300.7
ENTRE 2 Y 3 (1995)	111.5	39.1	396.4	228.7	1464.6	816.1	0.0	3056.3
ENTRE 3 Y 5 (1988)	31.6	11.4	98.3	30.6	400.9	197.7	0.1	770.6
ENTRE 3 Y 5 (1991)	66.9	18.6	219.9	108.8	906.8	395.9	0.7	1717.6
ENTRE 3 Y 5 (1993)	112.5	20.5	367.4	141.4	1106.6	620.6	1.2	2370.3
ENTRE 3 Y 5 (1995)	53.4	28.7	310.2	111.2	865.0	556.4	0.0	1924.8
MAS DE 5 (1988)	16.2	4.2	39.3	11.2	154.9	110.8	0.0	336.6
MAS DE 5 (1991)	59.1	12.7	139.9	63.1	589.8	387.9	2.1	1254.6
MAS DE 5 (1993)	71.9	19.4	161.9	79.1	787.8	526.3	2.7	1649.1
MAS DE 5 (1995)	47.6	12.6	186.6	77.7	736.7	569.4	0.0	1630.7
SIN DATOS (1988)	17.3	16.9	47.8	27.4	176.2	99.2	8.3	393.1
SIN DATOS (1991)	19.6	13.4	75.8	39.1	241.0	153.1	11.4	553.5
SIN DATOS (1993)	30.3	22.2	87.5	29.7	220.2	153.4	8.5	551.6
SIN DATOS (1995)	12.7	14.9	54.5	30.0	186.6	149.3	8.3	456.3
TOTALES (1988)	543.2	556.5	2196.3	939.7	6159.5	2334.5	10.7	12740.4
TOTALES (1991)	552.4	541.5	2362.2	950.0	7067.8	2761.7	25.8	14261.5
TOTALES (1993)	716.9	683.7	2482.0	916.4	6725.7	3577.2	18.1	15120.1
TOTALES (1995)	529.5	760.9	2550.5	962.0	6521.9	4008.0	9.3	15342.1

**CUADRO 2 (Cont.)**  
**Niveles de ingresos 1988-1995 y jornada de trabajo**  
**Población ocupada. Areas más urbanizadas**

	NO TRABAJO	MENOS 15	15 A 34	35 A 39	40 A 48	MAS DE 49	SIN DATOS	TOTAL
%								
SIN INGRESOS (1988)	1.9	21.3	38.1	11.1	16.2	11.3	0.0	100.0
SIN INGRESOS (1991)	1.8	19.7	39.0	9.7	16.3	13.5	0.1	100.0
SIN INGRESOS (1993)	2.4	20.8	35.5	8.4	17.5	15.2	0.1	100.0
SIN INGRESOS (1995)	1.8	20.3	33.3	9.3	17.9	17.2	0.1	100.0
MENOS 1 (1988)	4.1	10.1	22.8	8.6	38.9	15.6	0.0	100.0
MENOS 1 (1991)	4.9	17.5	29.7	7.7	28.3	11.8	0.2	100.0
MENOS 1 (1993)	7.1	21.1	28.9	6.0	21.6	15.3	0.1	100.0
MENOS 1 (1995)	5.5	20.3	29.5	5.8	22.3	16.6	0.0	100.0
ENTRE 1 Y 2 (1988)	4.6	1.0	14.0	7.0	55.5	17.8	0.0	100.0
ENTRE 1 Y 2 (1991)	3.8	1.5	13.9	6.5	57.2	17.1	0.1	100.0
ENTRE 1 Y 2 (1993)	4.5	2.3	14.3	6.6	50.2	22.0	0.0	100.0
ENTRE 1 Y 2 (1995)	3.4	2.3	14.1	5.9	48.2	26.1	0.0	100.0
ENTRE 2 Y 3 (1988)	4.1	0.8	14.3	7.4	52.8	20.5	0.0	100.0
ENTRE 2 Y 3 (1991)	3.8	1.4	15.8	6.5	52.2	20.2	0.2	100.0
ENTRE 2 Y 3 (1993)	4.7	1.3	13.8	5.6	49.4	25.2	0.1	100.0
ENTRE 2 Y 3 (1995)	3.6	1.3	13.0	7.5	47.9	26.7	0.0	100.0
ENTRE 3 Y 5 (1988)	4.1	1.5	12.8	4.0	52.0	25.7	0.0	100.0
ENTRE 3 Y 5 (1991)	3.9	1.1	12.8	6.3	52.8	23.0	0.0	100.0
ENTRE 3 Y 5 (1993)	4.7	0.9	15.5	6.0	46.7	26.2	0.1	100.0
ENTRE 3 Y 5 (1995)	2.8	1.5	16.1	5.8	44.9	28.9	0.0	100.0
MAS DE 5 (1988)	4.8	1.2	11.7	3.3	46.0	32.9	0.0	100.0
MAS DE 5 (1991)	4.7	1.0	11.1	5.0	47.0	30.9	0.2	100.0
MAS DE 5 (1993)	4.4	1.2	9.8	4.8	47.8	31.9	0.2	100.0
MAS DE 5 (1995)	2.9	0.8	11.4	4.8	45.2	34.9	0.0	100.0
SIN DATOS (1988)	4.4	4.3	12.2	7.0	44.8	25.2	2.1	100.0
SIN DATOS (1991)	3.5	2.4	13.7	7.1	43.5	27.7	2.1	100.0
SIN DATOS (1993)	5.5	4.0	15.9	5.4	39.9	27.8	1.5	100.0
SIN DATOS (1995)	2.8	3.3	11.9	6.6	40.9	32.7	1.8	100.0

FUENTE: ENE, 1988 (cuadro 47), 1991 (cuadro 17), 1993 (cuadro 37), 1995 (cuadro 144).

**CUADRO 3**  
**Niveles de ingresos 1988-1995 y jornada de trabajo**  
**Población ocupada. Areas más urbanizadas**

MILES Y TASA DE INCREMENTO ANUAL															
	NO TRABAJO	%	MENOS 15	%	15 A 34	%	35 A 39	%	40 A 48	%	MÁS DE 48	%	SIN DATOS	TOTAL	%
SIN INGRESOS (1988)	13.2		147.9		264.3		76.8		112.6		78.6		0.2	693.6	
SIN INGRESOS (1991)	11.8	-3.7	129.0	-4.5	255.2	-1.2	63.3	-6.3	106.5	-1.8	88.4	4.0	0.7	654.8	-1.9
SIN INGRESOS (1993)	18.7	25.8	161.8	12.0	277.0	4.2	65.6	1.8	136.7	13.3	118.8	15.9	0.7	779.2	9.1
SIN INGRESOS (1995)	14.6	-11.7	160.8	-0.3	263.8	-2.4	74.0	6.3	142.1	1.9	136.1	7.1	1.1	792.5	0.8
MENOS 1 (1988)	121.8		304.4		682.5		257.5		1165.8		467.2		0.4	2999.6	
MENOS 1 (1991)	67.4	-17.9	241.0	-7.5	409.3	-15.7	106.7	-25.4	389.6	-30.6	162.4	-29.7	2.4	1378.8	-22.8
MENOS 1 (1993)	101.0	22.4	300.2	11.6	411.1	0.2	85.3	-10.6	308.7	-11.3	217.1	15.6	1.1	1422.5	1.6
MENOS 1 (1995)	100.6	-0.2	373.3	11.5	544.3	15.1	107.3	12.2	410.7	15.7	306.2	18.8	0.0	1842.4	13.0
ENTRE 1 Y 2 (1988)	286.7		60.2		866.8		434.5		3421.9		1098.0		1.5	6169.6	
ENTRE 1 Y 2 (1991)	221.5	-8.2	88.8	13.8	819.4	-1.9	386.5	-3.8	3374.8	-0.5	1009.4	-2.8	3.6	5904.0	-1.5
ENTRE 1 Y 2 (1993)	228.4	1.5	118.1	15.4	720.7	-6.2	331.2	-7.4	2535.7	-13.3	1110.6	4.9	1.8	5046.5	-7.5
ENTRE 1 Y 2 (1995)	189.2	-9.0	131.5	5.5	794.7	5.0	333.1	0.3	2716.3	3.5	1474.4	15.2	0.0	5639.2	5.7
ENTRE 2 Y 3 (1988)	56.4		11.5		197.3		101.7		727.2		283.0		0.2	1377.3	
ENTRE 2 Y 3 (1991)	106.1	23.4	38.0	48.9	442.8	30.9	182.6	21.5	1459.3	26.1	564.6	25.9	4.9	2798.2	26.7
ENTRE 2 Y 3 (1993)	154.1	20.5	41.5	4.6	456.4	1.5	184.2	0.4	1631.9	5.7	830.6	21.3	1.9	3300.7	8.6
ENTRE 2 Y 3 (1995)	111.5	-14.9	39.1	-3.0	396.4	-6.8	228.7	11.4	1464.6	-5.3	816.1	-0.9	0.0	3056.3	-3.8
ENTRE 3 Y 5 (1988)	31.6		11.4		98.3		30.6		400.9		197.7		0.1	770.6	
ENTRE 3 Y 5 (1991)	66.9	28.4	18.6	17.7	219.9	30.8	108.8	52.6	906.8	31.3	395.9	26.0	0.7	1717.6	30.6
ENTRE 3 Y 5 (1993)	112.5	29.7	20.5	5.1	367.4	29.3	141.4	14.0	1106.5	10.5	620.6	25.2	1.2	2370.3	17.5
ENTRE 3 Y 5 (1995)	53.4	-31.1	28.7	18.1	310.2	-8.1	111.2	-11.3	865.0	-11.6	556.4	-5.3	0.0	1924.8	-9.9
MÁS DE 5 (1988)	16.2		4.2		39.3		11.2		154.9		110.8		0.0	336.6	
MÁS DE 5 (1991)	59.1	53.9	12.7	44.7	139.9	52.7	63.1	77.9	589.8	56.2	387.9	51.8	2.1	1254.6	55.0
MÁS DE 5 (1993)	71.9	10.3	19.4	23.5	161.9	7.6	79.1	12.0	787.8	15.6	526.3	16.5	2.7	1849.1	14.6
MÁS DE 5 (1995)	47.6	-18.7	12.6	-19.3	186.6	7.4	77.7	-0.9	736.7	-3.3	569.4	4.0	0.0	1630.7	-0.6
SIN DATOS (1988)	17.3		16.9		47.8		27.4		176.2		99.2		8.3	393.1	
SIN DATOS (1991)	19.6	4.3	13.4	-7.4	75.8	16.6	39.1	12.5	241.0	11.0	153.1	15.6	11.4	553.5	12.1
SIN DATOS (1993)	30.3	24.3	22.2	28.6	87.5	7.4	29.7	-12.8	220.2	-4.4	153.4	0.1	8.5	551.6	-0.2
SIN DATOS (1995)	12.7	-35.2	14.9	-17.9	54.5	-21.1	30.0	0.5	186.6	-7.9	149.3	-1.3	8.3	456.3	-9.1
TOTALES (1988)	543.2		556.5		2196.3		939.7		6159.5		2334.5		10.7	12740.4	
TOTALES (1991)	552.4	0.6	541.5	-0.9	2362.2	2.5	950.0	0.4	7067.8	4.7	2781.7	5.8	25.8	14281.5	3.8
TOTALES (1993)	716.9	13.9	683.7	12.4	2482.0	2.5	916.4	-1.8	6725.7	-2.5	3577.2	13.8	18.1	15120.1	3.0
TOTALES (1995)	529.5	-14.1	760.9	5.5	2550.5	1.4	962.0	2.5	6521.9	-1.5	4008.0	5.8	9.3	15342.1	0.7

FUENTE: ENE, 1988 (cuadro 47), 1991 (cuadro 17), 1993 (cuadro 37), 1995 (cuadro 144).

**CUADRO 4 a**  
**Ingresos de asalariados según diversas encuestas**  
**Nacional**

	CENSO 1990	ENE 1991	ENIGH 1992	EN.MICRO 1992
	miles**	miles***	miles****	miles*****
MENOS 1 SAL.*	2930.6	2360.9	4365.7	238.4
ENTRE 1-2	7061.4	7759.4	5843.3	467.9
ENTRE 2-3	2822.4	3477.9	3946.9	161.4
ENTRE 3-5	1607.4	1668.8	2839.9	80.2
MÁS DE 5	1000.9	937.0	2175.6	21.8
SIN DATOS	353.6	491.4	0.0	31.2
TOTALES	15776.3	16695.4	19171.4	1000.8
%				
MENOS 1 SAL.*	18.6	14.1	22.8	23.8
ENTRE 1-2	44.8	46.5	30.5	46.7
ENTRE 2-3	17.9	20.8	20.6	16.1
ENTRE 3-5	10.2	10.0	14.8	8.0
MÁS DE 5	6.3	5.6	11.3	2.2
SIN DATOS	2.2	2.9	0.0	3.1
TOTALES	100.0	100.0	100.0	100.0

\* ENIGH incluye trabajadores sin ingresos.

\*\* Se trata de empleados u obreros y jornaleros o peones.

\*\*\* Se trata de trabajadores asalariados y a destajo.

\*\*\*\* Se trata de asalariados perceptores de ingresos corr. monetarios;  
 un perceptor puede tener ingresos de más de un empleo.

\*\*\*\*\* Asalariados.

FUENTE: XI Censo, Caract. Econ., Tabulados temáticos (1) (Cuadro 16),  
 ENE 1991 (Cuadro 25),  
 ENIGH 1992 (Cuadro IV.10),  
 Encuesta Nacional de Micronegocios 1992,  
 INEGI-STyPS (Cuadro V.13).

**CUADRO 4 b**  
**Niveles de ingresos 1988-1995 \***  
**Trabajadores asalariados y a destajo. Areas más urbanizadas**

	MENOS 1	ENTRE 1-2	ENTRE 2-3	ENTRE 3-5	MÁS DE 5	SIN DATOS	TOTAL
MILES							
ASALARIADOS 1988 (A)	1898.0	4839.2	908.2	484.9	164.0	250.2	8544.5
ASALARIADOS 1991 (A)	743.3	4745.6	2011.9	1100.7	696.9	316.5	9614.9
ASALARIADOS 1993 (A)	685.1	3927.4	2410.7	1617.6	1045.8	304.8	9991.4
ASALARIADOS 1995 (A)	900.9	4087.3	2238.5	1312.6	1086.8	281.2	9907.2
%							
ASALARIADOS 1988 (A)	22.2	56.6	10.6	5.7	1.9	2.9	100.0
ASALARIADOS 1991 (A)	7.7	49.4	20.9	11.4	7.2	3.3	100.0
ASALARIADOS 1993 (A)	6.9	39.3	24.1	16.2	10.5	3.1	100.0
ASALARIADOS 1995 (A)	9.1	41.3	22.6	13.2	11.0	2.8	100.0
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL							
ASALARIADOS 1988 (A)							
ASALARIADOS 1991 (A)	-26.8	-0.6	30.4	31.4	62.0	8.2	4.0
ASALARIADOS 1993 (A)	-4.0	-9.0	9.5	21.2	22.5	-1.9	1.9
ASALARIADOS 1995 (A)	14.7	2.0	-3.6	-9.9	1.9	-4.0	-0.4
MILES							
TRAB. A DESTAJOS 1988 (B)	245.4	339.5	100.6	46.2	12.4	40.1	784.2
TRAB. A DESTAJOS 1991 (B)	144.1	285.8	221.0	133.4	93.6	33.6	911.5
TRAB. A DESTAJOS 1993 (B)	179.2	319.6	241.2	186.8	103.7	47.1	1077.6
TRAB. A DESTAJOS 1995 (B)	218.2	484.5	205.5	139.9	80.5	29.8	1158.3
%							
TRAB. A DESTAJOS 1988 (B)	31.3	43.3	12.8	5.9	1.6	5.1	100.0
TRAB. A DESTAJOS 1991 (B)	15.8	31.4	24.2	14.6	10.3	3.7	100.0
TRAB. A DESTAJOS 1993 (B)	16.6	29.7	22.4	17.3	9.6	4.4	100.0
TRAB. A DESTAJOS 1995 (B)	18.9	41.8	17.7	12.1	6.9	2.6	100.0
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL							
TRAB. A DESTAJOS 1988 (B)							
TRAB. A DESTAJOS 1991 (B)	-16.3	-5.6	30.0	42.4	98.2	-5.7	5.1
TRAB. A DESTAJOS 1993 (B)	11.5	5.7	4.5	18.3	5.3	18.4	8.7
TRAB. A DESTAJOS 1995 (B)	10.3	23.1	-7.7	-13.5	-11.9	-20.5	3.7
MILES							
TRABAJADORES 1988 (A+B)	2143.4	5178.7	1008.8	531.1	176.4	290.3	9328.7
TRABAJADORES 1991 (A+B)	887.4	5031.4	2232.9	1234.1	790.5	350.1	10528.4
TRABAJADORES 1993 (A+B)	864.3	4247.0	2651.9	1804.4	1149.5	351.9	11069.0
TRABAJADORES 1995 (A+B)	1119.0	4571.8	2444.0	1452.5	1167.2	311.0	11065.5
%							
1988	23.0	55.5	10.8	5.7	1.9	3.1	100.0
1991	8.4	47.8	21.2	11.7	7.5	3.3	100.0
1993	7.8	38.4	24.0	16.3	10.4	3.2	100.0
1995	10.1	41.3	22.1	13.1	10.5	2.8	100.0
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL							
1988							
1991	-25.5	-1.0	30.3	32.5	64.9	6.4	4.1
1993	-1.3	-8.1	9.0	20.9	20.6	0.3	2.5
1995	13.8	3.9	-4.0	-10.3	0.8	-6.0	0.0

\* Niveles medidos en salarios mínimos

FUENTE: ENE, 1988 (Cuadro 49), 1991 (Cuadro 25), 1993 (Cuadro 61) y 1995 (Cuadro 95).

**CUADRO 5**  
**Duración de la jornada de trabajo**  
**Trabajadores. Areas más urbanizadas**

	NO TRABAJO	MENOS 15	15 A 94	35 A 48	MAS DE 48	SIN DATOS	TOTAL
MILES							
ASALARIADOS 1988 (A)	348.7	135.7	1272.6	5462.2	1321.6	3.9	8544.7
ASALARIADOS 1991 (A)	349.3	123.1	1353.8	6272.3	1503.7	12.8	9615.0
ASALARIADOS 1993 (A)	398.5	136.2	1374.0	5985.9	2087.7	9.1	9991.4
ASALARIADOS 1995 (A)	263.0	199.5	1388.2	5773.6	2279.6	3.3	9907.2
%							
ASALARIADOS 1988 (A)	4.1	1.6	14.9	63.9	15.5	0.0	100.0
ASALARIADOS 1991 (A)	3.6	1.3	14.1	65.2	15.6	0.1	100.0
ASALARIADOS 1993 (A)	4.0	1.4	13.8	59.9	20.9	0.1	100.0
ASALARIADOS 1995 (A)	2.7	2.0	14.0	58.3	23.0	0.0	100.0
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL							
ASALARIADOS 1988 (A)							
ASALARIADOS 1991 (A)	0.1	-3.2	2.1	4.7	4.4	48.7	4.0
ASALARIADOS 1993 (A)	6.8	5.2	0.7	-2.3	17.8	-15.3	1.9
ASALARIADOS 1995 (A)	-18.8	21.0	0.5	-1.8	4.5	-40.0	-0.4
MILES							
TRAB. A DESTAJ0 1988 (B)	46.3	64.6	137.1	365.4	169.7	1.1	784.1
TRAB. A DESTAJ0 1991 (B)	46.5	90.5	167.8	373.6	230.1	2.9	911.4
TRAB. A DESTAJ0 1993 (B)	78.5	79.8	196.9	388.8	331.6	2.1	1077.6
TRAB. A DESTAJ0 1995 (B)	48.1	106.3	219.3	390.4	394.1	0.0	1158.3
%							
TRAB. A DESTAJ0 1988 (B)	5.9	8.2	17.5	46.6	21.6	0.1	100.0
TRAB. A DESTAJ0 1991 (B)	5.1	9.9	18.4	41.0	25.2	0.3	100.0
TRAB. A DESTAJ0 1993 (B)	7.3	7.4	18.3	36.1	30.8	0.2	100.0
TRAB. A DESTAJ0 1995 (B)	4.2	9.2	18.9	33.7	34.0	0.0	100.0
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL							
TRAB. A DESTAJ0 1988 (B)							
TRAB. A DESTAJ0 1991 (B)	0.2	11.9	7.0	0.7	10.7	36.4	5.1
TRAB. A DESTAJ0 1993 (B)	29.8	-6.1	8.3	2.0	20.0	-15.6	8.7
TRAB. A DESTAJ0 1995 (B)	-21.7	15.4	5.5	0.2	9.0	-100.0	3.7
MILES							
TRABAJADORES 1988 (A+B)	395.0	200.3	1409.7	5827.5	1491.3	5.0	9328.8
TRABAJADORES 1991 (A+B)	395.9	213.6	1521.6	6646.0	1733.8	15.7	10526.5
TRABAJADORES 1993 (A+B)	476.9	216.0	1570.9	6374.7	2419.3	11.2	11069.0
TRABAJADORES 1995 (A+B)	311.1	305.8	1607.5	6164.0	2673.8	3.3	11065.5
%							
1988	4.2	2.1	15.1	62.5	16.0	0.1	100.0
1991	3.8	2.0	14.5	63.1	16.5	0.1	100.0
1993	4.3	2.0	14.2	57.6	21.9	0.1	100.0
1995	2.8	2.8	14.5	55.7	24.2	0.0	100.0
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL							
1988							
1991	0.1	2.2	2.6	4.5	5.1	46.0	4.1
1993	9.8	0.6	1.6	-2.1	18.1	-15.4	2.5
1995	-19.2	19.0	1.2	-1.7	5.1	-45.9	0.0

FUENTE: ENE, 1988 (Cuadro 44 y 45), 1991 (Cuadro 19 y 20), 1993 (Cuadro 43 y 46) y 1995 (Cuadro 86 y 117).

**CUADRO 6**  
**Comparación salarial.**  
**Pesos diarios, % incremento y veces salario mínimo**

	SALARIO MÍNIMO GENERAL**	% AUMENTO	SALARIO CONTRACTUAL PROMEDIO**	% AUMENTO	VECES SALARIO MÍNIMO	SALARIO COTIZACIÓN PROMEDIO*	% AUMENTO	VECES SALARIO MÍNIMO
75	0.055		0.069		1.25			
76	0.071	29.1	0.081	17.4	1.14			
77	0.091	28.2	0.089	9.9	0.98			
78	0.103	13.2	0.101	13.5	0.98			
79	0.120	16.5	0.146	44.6	1.22			
80	0.141	17.5	0.179	22.6	1.27			
81	0.183	29.8	0.234	30.7	1.28			
82	0.257	40.4	0.407	73.9	1.58			
83	0.432	68.1	0.596	46.4	1.38			
84	0.666	54.2	0.951	59.6	1.43			
85	1.037	55.7	1.503	58.0	1.45			
86	1.770	70.7	3.197	112.7	1.81	3.365		1.90
87	3.855	117.8	9.288	190.5	2.41	7.029	108.9	1.82
88	7.218	87.2	12.271	32.1	1.70	14.318	103.7	1.98
89	8.133	12.7	14.229	16.0	1.75	18.144	26.7	2.23
90	9.347	14.9	17.145	20.5	1.83	22.830	25.8	2.44
91	10.967	17.3	21.260	24.0	1.94	28.789	26.1	2.63
92	12.084	10.2	23.811	12.0	1.97	34.742	20.7	2.88
93	13.060	8.1	26.124	9.7	2.00	43.800	26.1	3.35
94	13.970	7.0	27.508	5.3	1.97	49.600	13.2	3.55
95	16.433	17.6	30.891	12.3	1.88	56.520	14.0	3.44
96	19.713	20.0	37.841	22.5	1.92	65.220	15.4	3.31

\* En 1993 aumentó el salario base-cotización (aumento de prestaciones incluidas).

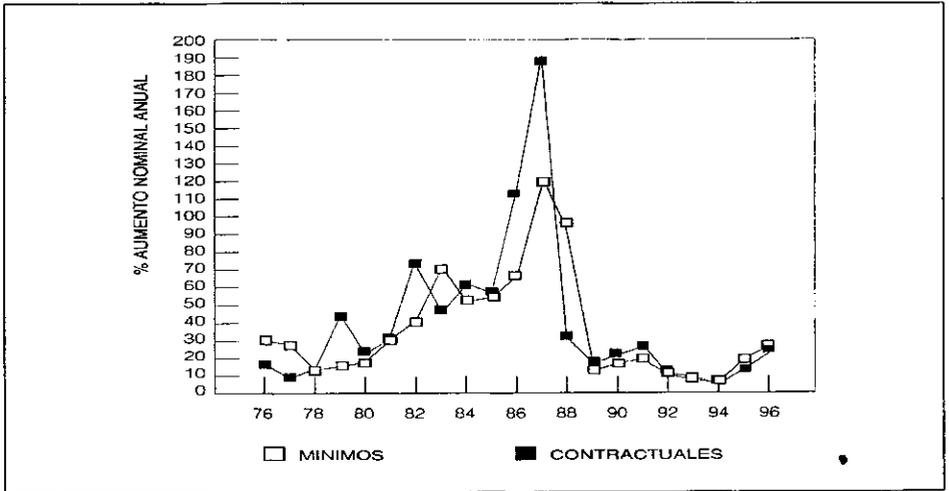
El dato 1993 corresponde al segundo semestre; 1996, enero-junio.

\*\* Promedio anual. 1996, enero-julio.

FUENTE: VI Informe de Carlos Salinas, págs. 336 y 572.

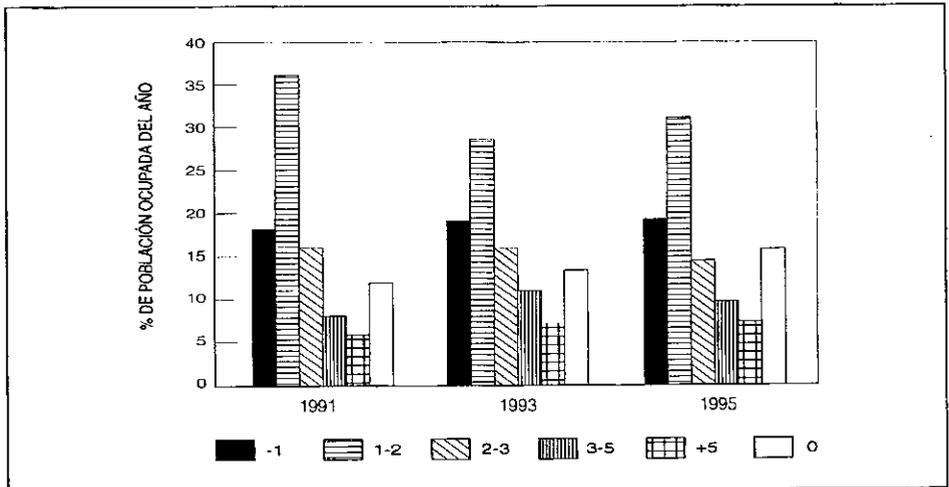
II Informe de Ernesto Zedillo, págs. 51-52.

**GRAFICA 1**  
**Incrementos salariales. Mínimos y contractuales 1976-1986**



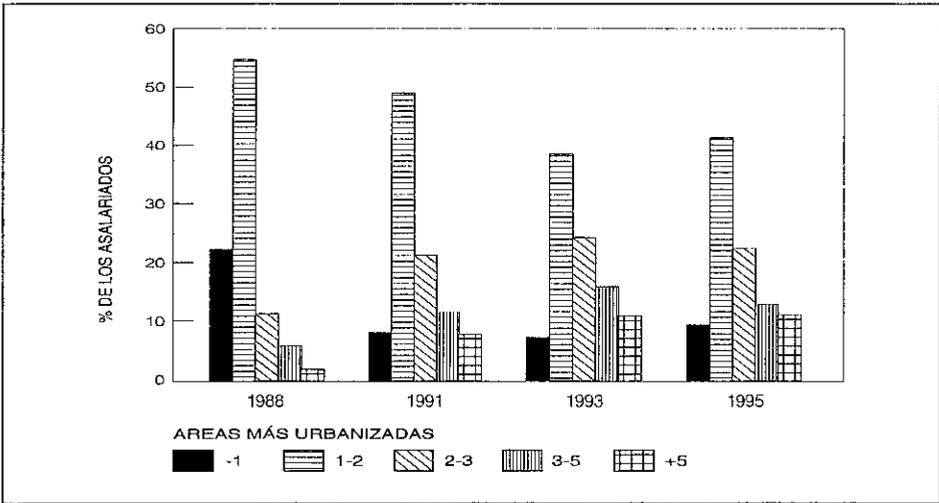
FUENTE: Cuadro 6.

**GRAFICA 2**  
**Niveles salariales. Población ocupada 1991-1995**



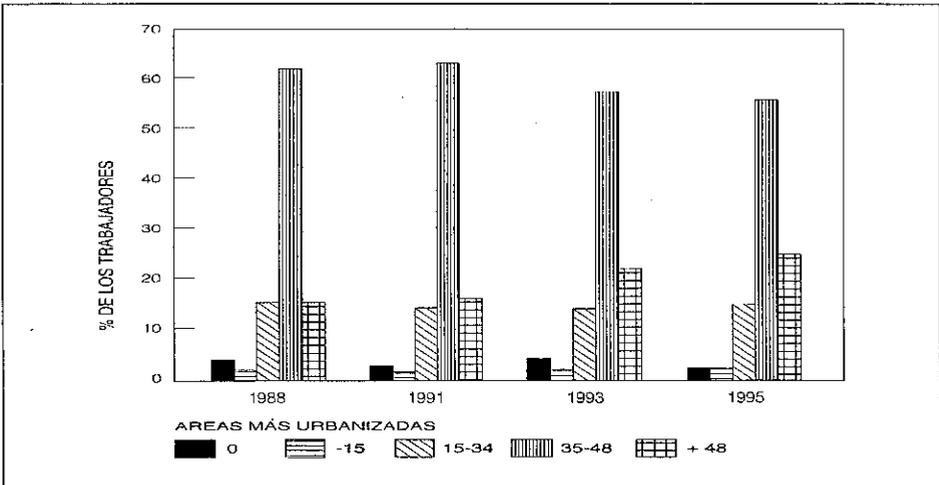
FUENTE: Cuadro 1.

**GRAFICA 3**  
Niveles salariales. Trabajadores 1988-1995



FUENTE: Cuadro 4b.

**GRAFICA 4**  
Jornada laboral. Trabajadores 1988-1995



FUENTE: Cuadro 5.

## Bibliografía

- ARROYO, A. (1993), "Mitos o realidades: el salario real 1989-1992" en *Trabajo y Democracia Hoy*, No. 11, México, págs. 10-13.
- *et alii* (1996), "Plan de recuperación económica y desarrollo sustentable" en E. Valencia (Coord.), *¿Devaluación de la política social?*, Red Observatorio Social, Guadalajara, págs. 235-275.
- ASPE, P. (1993), *El camino mexicano de la transformación económica*, FCE, México.
- BOLTVINIK, J. (1995), "Pobreza e insatisfacción de necesidades en el México de los setentas y ochentas" en E. Valencia (Coord.), *Crisis económica, pobreza y política social*, ITESO-IDEA-UdeG, págs. 52-127.
- CALVA, J.L. (1996), "Costos sociales de la reforma neoliberal del Estado y principios de una estrategia alternativa en México" en C. M. Vilas (Coord.), *Estado y políticas sociales después del ajuste*, UNAM-Nueva Sociedad, Caracas, págs. 153-176.
- CORDOBA, J. (1993), "La reforma económica de México" en C. Bazdresch *et alii*, *México: auge, crisis y ajuste*, FCE-El Trimestre Económico, Lecturas 73, págs. 421-439.
- DORNSBUSCH, R. (1988), "México: estabilización, deuda y crecimiento", en *El Trimestre Económico*, Vol. LV (4), No. 220, México.
- DUPRAT, M.H. (1991), *La dette latino-américaine: quelle politique pour quelle crise?*, IFRI-Masson, París.
- FARELL, A. (1994), "Salario", en A. Warman (Coord.), *La política social en México, 1989-1994*, FCE, México.
- FUENTES, C. *et alii* (1996), *Los compromisos con la Nación*, Plaza & Janés, México.
- INEGI-STyPS (1996), *Encuesta Nacional de Empleo. Edición 1995*, INEGI-STyPS, México.
- JARQUE, C. y TELLEZ, L. (1993), *El combate a la inflación. El éxito de la fórmula mexicana*, Ed. Grijalbo, México.
- LAURELL, A.C. (1996), "Para pensar una política social alternativa" en C. M. Vilas (Coord.), *Estado y políticas sociales después del ajuste*, UNAM-Nueva Sociedad, Caracas, págs. 177-191.
- MARQUEZ, C. (1981), "Nivel del salario y dispersión de la estructura salarial (1939-1977)" en *Economía Mexicana*, No. 3, CIDE, México, págs. 45-64.

- OCDE (1992), *Estudios Económicos de la OCDE: México*, OCDE, París.
- ORTIZ, G. (1991), "Mexico beyond the debt crisis: toward sustainable growth with price stability" en M. Bruno et alli *Lessons of economics stabilisation and its aftermath*, MIT Press, Cambridge, págs. 283-313.
- RENDON, T. y SALAS, C. (1993), "El empleo en México en los ochenta: tendencias y cambios" en *Comercio Exterior*, agosto de 1993, págs. 717-730.
- REYES HEROLLES G.G. (1983), J., *Política macroeconómica y bienestar en México*, FCE, México.
- ROJAS, J.A. (1993), "Notas sobre el cambio industrial reciente" en *El Cotidiano*, 31, México, págs. 15-33.
- ROMAN, L.I. (1995), *Industrialisation, emploi et relations de travail au Mexique*, Tesis de Doctorado, Universidad de París, VII, París.
- VALENCIA, E. (1996), "El salario como factor de competitividad y de control inflacionario", en E. Valencia (Coord.), *¿Devaluación de la política social?*, Red Observatorio Social, Guadalajara, págs. 37-54.
- ZEDILLO, E. (1996), *Segundo Informe de Gobierno. Anexo*, Poder Ejecutivo Federal, México.



## EVALUACIÓN PRELIMINAR SOBRE LA DEUDA EXTERNA MEXICANA EN LA ACTUALIDAD

*Germán Dabat*<sup>1</sup>

A fines de la década pasada, el problema de la deuda externa mexicana dejó de ser centro de análisis y debate económico, debido a la evolución favorable que presentaban los parámetros que generalmente se utilizan para su evaluación. Sin embargo, desde diciembre de 1994, el problema se ha agravado convirtiéndose en una amenaza constante que puede desbordar la capacidad de gestión del gobierno nacional y profundizar la crisis económica actual.

Este problema es complejo debido a la diversidad de acreedores y deudores individuales, tipos de compromisos financieros, así como a la magnitud de la deuda y la incertidumbre con respecto al desenvolvimiento futuro de los mercados financieros internacionales.

Las respuestas que se esbozan por parte de los acreedores y las élites que representan a México como país deudor, son insignificantes frente a la magnitud del fenómeno. Este es debatido y negociado en una amplia gama de ámbitos financieros y políticos, pero el gran ausente en las decisiones sobre el tema es el principal implicado, quien realiza el mayor esfuerzo de ahorro para pagar el servicio de la deuda: el pueblo. El incremento de la participación ciudadana debe comenzar por la información objetiva y la movilización en la búsqueda de soluciones viables.

En este marco nuestro trabajo pretende ser una introducción al problema de la deuda externa mexicana como parte del proyecto "Hoja de la deuda" que se desarrolla para la Red Observatorio Social.

<sup>1</sup> Investigador de IDEA-Red Observatorio Social.

## **Implicaciones económicas de la deuda externa**

La deuda externa mexicana incide sobre el desenvolvimiento de la economía nacional al menos desde cuatro puntos de vista:

- 1) el peso que ejerce sobre el conjunto de la economía nacional,
- 2) el destino que se da al crédito recibido desde el exterior,
- 3) la redistribución del ingreso que genera en la economía nacional y
- 4) la dependencia de la economía nacional del exterior.

Puede observarse que existe una estrecha relación entre el crédito recibido del exterior y el problema de la deuda externa y su servicio. La recepción de créditos provenientes del exterior reduce la restricción externa del país en el corto plazo aunque incrementa la deuda en el largo plazo. Por otra parte la recepción de nuevos créditos depende en gran medida del cumplimiento del servicio de la deuda actual. Además, el crédito externo ha servido para equilibrar la balanza de pagos (aunque el propio endeudamiento se convertía en causa de desequilibrios en períodos posteriores) y facilitar transacciones comerciales con el exterior. Este último destino del crédito suele ser subestimado por su escaso monto en relación al endeudamiento total, aunque resulta estratégico para el funcionamiento de la economía nacional. De su existencia depende gran parte de la fluidez del comercio exterior mexicano.

El aspecto más general en que la deuda externa incide en la economía nacional es el peso que ejerce sobre el conjunto del sistema. Nos referimos a su relación con la absorción del producto bruto interno. Esto, en términos macroeconómicos, significa que la recepción de ahorro externo (créditos provenientes del exterior) incrementa la capacidad de invertir y/o consumir de los residentes en México, mientras que la salida de ahorro interno (servicio de la deuda) reduce dicha capacidad. La macroeconomía nos indica que el servicio de la deuda externa genera una pérdida de absorción de la economía nacional, así como el ingreso de créditos implica un aumento. La absorción es la proporción del producto que es utilizado para consumo o inversión. Entonces, si suponemos que el resto de las transacciones con el exterior está en equilibrio, la absorción en términos porcentuales estaría determinada de la siguiente forma:

$$A = 100 + ((\text{Créd. externo- servicio})/\text{PIB}) \times 100$$

Podemos observar en la expresión matemática que, por ejemplo, el pago de un servicio anual de 3% del PIB implica una pérdida de absorción de la economía nacional de igual magnitud, mientras que un ingreso de crédito tiene el efecto contrario. En este sentido, juega un papel determinante el tipo de cambio porque el servicio de la deuda externa y el crédito recibido se refieren a divisas internacionales. Por lo tanto, el esfuerzo que debe hacerse para pagar el servicio o el efecto favorable que genera el nuevo crédito, varía de acuerdo al valor relativo que circunstancialmente tenga la moneda nacional. Si ella está sobrevaluada se hará menos pesada la carga de la deuda que si está subvaluada, porque el PIB, medido en dólares, será mayor.

El cálculo de la pérdida de absorción de la economía mexicana como consecuencia de la deuda externa no puede realizarse porque no se conoce su servicio total. Tanto el Banco de México como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contabilizan los intereses totales pagados más las amortizaciones realizadas por el sector público, omitiendo las amortizaciones privadas. Por lo tanto, no calcularemos la pérdida de absorción de la economía nacional y a lo largo del trabajo nos referiremos al servicio de la deuda de acuerdo a las cifras oficiales, las que evidentemente son inferiores al servicio total.

Para conocer la influencia de la deuda externa sobre la redistribución del ingreso en México, deben tenerse en cuenta tanto los actores que se benefician directa o indirectamente con el mismo, como el destino que ésta tenga desde el punto de vista social. El crédito suele recibirse por ciertos actores económicos (o para favorecerlos explícita o implícitamente) aunque luego se socializa el servicio de la deuda. Desde este punto de vista, la mayor parte del endeudamiento tiene efectos regresivos. No obstante, hay ejemplos de crédito provenientes del exterior que resultan progresivos, como los recibidos por el Estado para fines sociales. Entre los que presentan efectos regresivos encontramos los que se destinan directa o indirectamente a favorecer estrategias de centralización económica de grupos empresariales, a maniobras especulativas y fraudulentas<sup>2</sup>, así como a la generación de

<sup>2</sup> Ver Basave (a).

ganancias bancarias a partir del diferencial de la tasa de interés interna y externa en el marco de un mercado financiero protegido.

Desde el punto de vista de la dependencia de la economía nacional con el exterior, la deuda externa es consecuencia de la dependencia estructural que se origina en la brecha tecnológica que México tiene con los países centrales y se expresa a través de deterioros reiterados en los términos de intercambio, déficits en cuenta corriente, fugas de capital y en el propio endeudamiento externo. A su vez la deuda retroalimenta el complejo sistema de la dependencia económica en tanto implica: a) aceptar condicionamientos de los organismos multilaterales y condiciones de negociación desventajosas a la hora de solicitar refinanciamientos o nuevos créditos, b) agudizar la restricción externa haciendo a la economía nacional más vulnerable frente a las coyunturas internacionales desfavorables, lo que se agrava debido a que los acreedores se concentran en gran parte en un sólo país (Estados Unidos) y a que en la actualidad la economía mundial se caracteriza por la inestabilidad y la incertidumbre<sup>3</sup> y c) agudizar el problema del insuficiente ahorro interno, dado que una parte de éste debe ser destinado al servicio de la deuda en vez de financiar el funcionamiento del sistema, por lo que México se vuelve más dependiente del ahorro externo.

### **La deuda en cifras**

El estudio presentado aquí abarca el período 1981-junio de 1996, aunque nos centraremos en el problema de la deuda en la actualidad. Por razones de espacio se realizó una selección de ciertos parámetros de evaluación utilizados en el proyecto "Hoja de la deuda" mencionado anteriormente.

#### **Monto de la deuda externa (Cuadro 1)**

En 1995, la deuda externa alcanzó la cifra de \$US 170,211 millones, superando largamente los montos de los años anteriores, después de haber crecido 19.6% con respecto a 1994 (mayor variación en el período estudiado). En el primer semestre del presente año, dicho monto se redujo 3% debido a la fuerte elevación en los desembolsos por concepto de servicio de la deuda. A

<sup>3</sup> Ver Dabat.

pesar del esfuerzo, su magnitud sólo cayó a aproximadamente \$US 165,000 millones, lo que está muy por encima de las cantidades con las que el país había administrado su restricción externa hasta el momento.

**CUADRO 1**  
**Cifras sobre el stock de deuda externa mexicana**  
**(millones de dólares, millones de personas y porcentajes)**

AÑOS	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
DEUDA TOTAL	74861	86179	91908	99241	100717	101717	107471	101784
Crec. deuda total		15.1	6.6	8.0	1.5	1.0	5.7	-5.3
Deuda per cápita (2)	1049.2	1180.2	1230.9	1300.5	1292.2	1278.3	1323.5	1228.7
Deuda / PEA (2)	3498.2	3864.5	3961.6	4084	3980.9	3867.6	3908	3534.2
Deuda / personal ocup. (2)	3599.1	3971.4	4066.7	4205.1	4110.9	3973.3	4040.3	3622.2
Deuda privada	21900	27065	39115	38082	35341	28690	20942	15995
Crec. deuda priva.		23.6	44.5	-2.6	-7.2	-18.8	-27.0	-23.6
Deuda con FMI	0	240	1257	2367	2943	4028	5119	4786
Crec. deuda con FMI			423.8	88.3	24.3	36.9	27.1	-6.5
Monto deuda ext. públ.	52961	58874	62566	69378	72080	75351	86526	81003
Crec. deuda externa públ.		11.2	6.3	10.9	3.9	4.5	14.8	-6.4
Relac. deuda / PIB	29.9	49.6	61.7	56.5	54.6	78.6	76.6	59.3
AÑOS	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (1)
DEUDA TOTAL	96647	104329	116569	117662	131858	142299	170211	165000
Crec. deuda total	-5.0	7.9	11.7	1.0	12.0	7.9	19.6	-3.1
Deuda per cápita (2)	1143.9	1211	1332.2	1337.1	1481.6	1581.1	1870.5	1793.5
Deuda / PEA (2)	3265.1	3431.9	3736.2	3654.1	3912.7	4136.6	4781.2	4545.5
Deuda / personal ocup. (2)	3344.2	3512.8	3821.9	3723.5	4020.1	4286.1	5021	4782.6
Deuda privada	14128	20051	29822	35950	48324	53000	52000	52000
Crec. deuda priva.	-11.7	41.9	48.7	20.5	34.4	9.7	-1.9	0
Deuda con FMI	6460	6508	6759	5957	4787	3860	17287	15000
Crec. deuda con FMI	35.0	0.7	3.9	-11.9	-19.6	-19.4	347.9	-13.2
Monto deuda ext. públ.	82519	84278	86747	81712	83534	89296	118221	113000
Crec. deuda externa públ.	1.9	2.1	2.9	-5.8	2.2	6.9	32.4	-4.4
Relac. deuda / PIB	46.4	42.8	40.7	35.7	36.4	37.7	69.2	48.7

Notas: (1) enero-junio, (2) se lee dólares por persona.

El peso de la deuda sobre la población mexicana creció fuertemente en 1995 y se redujo levemente este año. La deuda externa per cápita, que en 1989 era de \$US 1143.9, en 1995 era de \$US 1870.4 y en junio de este año de \$US 1793.5. La relación deuda/población económicamente activa para esos años era \$US 3265.1, \$US 4781.2 y \$US 4545.4 respectivamente. Mientras que deuda/población ocupada era \$US 3344.2, \$US 5021 y \$US 4782.6 y deuda/trabajadores asegurados era \$US 12,716.7, \$US 19,792 y \$US 17010.3.

Observamos tendencias diferentes en la evolución de los distintos renglones de la deuda total y su servicio. Esto se debe a que la demanda de crédito externo tiene componentes que se manejan por estímulos diferentes. La deuda privada, que durante la década de 1970 había sido utilizada principalmente para financiar el proceso de centralización e internacionalización de diversos grupos empresariales, en los ochentas se orientó a prácticas especulativas y fraudulentas, y en los noventas retomó su fuerte crecimiento a través de diversos mecanismos, entre los que sobresalen las operaciones bursátiles para financiar la exportación de capitales (internacionalización). La deuda externa privada actuó en forma independiente del resto, ya que tuvo un crecimiento muy acelerado desde 1990 hasta 1994 y cayó en 1995 y 1996. En cambio la deuda del Banco de México con el FMI se redujo entre 1990-1994 y creció fuertemente en 1995 como consecuencia del rescate financiero, reduciéndose levemente en 1996 debido al pago anticipado de parte de los compromisos mexicanos con el Fondo. El resto de la deuda pública creció levemente entre 1990-1994, incrementándose 32% en 1995 como consecuencia del rescate financiero encabezado por el gobierno de Estados Unidos y se redujo en el presente año, dada la estrategia gubernamental de realizar pagos anticipados.

### **Monto del servicio de la deuda externa (Cuadro 2)**

La reducción del monto total de la deuda externa en enero-junio de 1996 fue consecuencia directa de un incremento más que proporcional del servicio de la deuda externa en ese período. En sólo 6 meses se desembolsaron casi \$US 15,000 millones, lo que al anualizarse implica un crecimiento de 31% con respecto a 1995, año en el que el servicio había sido, hasta ese momento, el más alto de todo el período estudiado y, seguramente, de la historia de México.

**CUADRO 2**  
**Cifras sobre el servicio de la deuda externa mexicana**  
**(millones de dólares, millones de personas y porcentajes)**

AÑOS	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
SERVICIO TOTAL	13189	16534	20059	12377	10771	9723.7	9675.2	10184
Crec. deuda total		25.4	21.3	-38.3	-13.0	-9.7	-0.5	5.3
Servicio per cápita (2)	184.9	226.4	268.6	162.2	138.2	122.2	119.2	122.9
Servicio / pers.ocup. (2)	634.1	769.8	955.6	576.2	490.5	449.3	442.6	461.8
Servicio / PEA (2)	616.3	741.5	864.6	509.4	425.7	369.7	351.8	353.6
Servicio / reservas (3)	269	279.5	220.4	101.4	60.9	74.3	68.8	48.5
Rel. serv./export. de b. y s.	50.6	62.1	70.9	40.5	37.9	43.3	35.4	35.3
Rel. serv./cons. públ.	49.0	90.9	153.1	76.3	63.3	82.5	78.5	68.6
Rel. serv./F. Br. capital fijo	21.5	44.4	83.1	39.2	30.7	38.6	37.5	30.8
Rel. serv./consumo priv.	8.2	15.5	22.1	11.2	9.0	11.0	10.5	8.5
Rel. serv. / PIB	5.3	9.5	13.5	7.0	5.8	7.5	6.9	5.9

AÑOS	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (1)
SERVICIO TOTAL	11679	18213	16125	19983	16904	20806	22769	14932.2
Crec. deuda total	14.7	55.9	-11.5	23.9	-15.4	23.1	9.4	-34.4
Servicio per cápita (2)	138.2	211.4	184.3	227.1	189.9	231.2	250.2	162.3
Servicio / pers.ocup. (2)	523.0	613.2	528.7	632.4	515.4	626.7	671.7	432.8
Servicio / PEA (2)	394.6	599.1	516.8	620.6	501.6	604.8	639.6	411.4
Servicio / reservas (3)	84.3	128.9	91.9	107.7	68.6	338.4	144.7	
Rel. serv./export. de b. y s.	35.4	47.3	40.7	48.3	37.6	43.5	71.7	70.1
Rel. serv./cons. públ.	67.0	88.6	62.4	60.2	43.2	47.7	84.33	76.9
Rel. serv./F. Br. capital fijo	31.2	40.1	28.9	29.2	22.9	27.1	55.9	47.3
Rel. serv./consumo priv.	8.1	10.5	7.8	8.4	6.5	7.9	13.0	12.7
Rel. serv. / PIB	5.7	7.5	5.6	6.1	4.7	5.6	9.3	9.0

Notas: (1) enero-junio, cifras preliminares, (2) se lee dólares por persona,

(3) las reservas se refieren al 30 de diciembre de cada año.

FUENTES: Informe anual del Banco de México. Varios años.

Cuadernos de Información Oportuna del Banco de México. Varios números.

Base de datos del proyecto "Hoja de la Deuda". Red Observatorio Social.

Información solicitada a la Dirección de Empleo de la Secretaría de Trabajo.

Información solicitada al Banco de México.

Sistema de Cuentas Nacionales del INEGI.

El razonamiento del párrafo anterior sirve para explicar el motivo por el que la relación entre el servicio de la deuda y cada una de las tres categorías de población utilizadas en la evaluación del peso del stock de la deuda, es mayor en 1996 (anualizada) que en 1995 y, por supuesto, que el resto del período estudiado.

La relación servicio/reservas nos indica una situación insostenible en 1994, cuando el servicio llegó a ser 238% mayor que las reservas internacionales. Esta relación debe relativizarse debido a que está confeccionada en base a las reservas existentes al 30 de diciembre de cada año. En especial en 1994, los dos últimos meses no reflejan las reservas internacionales con las que contó el país durante la mayor parte del año. En 1995, año en que las reservas tuvieron una tendencia creciente hacia el final, la relación es alta teniendo en cuenta lo ocurrido desde 1984, aunque está por debajo de las cifras registradas durante el colapso de principios de los ochentas.

Generalmente se toma la relación servicio/exportaciones de bienes y servicios, como uno de los parámetros más significativos de la capacidad de pago de cada país. La contundencia de este método de evaluación es dudosa porque: a) las exportaciones más dinámicas en la actualidad se fundan en esquemas de producción internacional integrada, es decir en relaciones de comercio administrado (frecuentemente intrafirma), en las que la contrapartida de una exportación puede ser un asiento contable en calidad de deuda o de inversión extranjera directa sin alimentar las reservas del país y, por lo tanto, sin mejorar la posición para el pago de la deuda, y b) la participación en los circuitos de producción internacional integrada no sólo genera exportaciones sino también importaciones, es decir que parte de las divisas que ingresan al país como consecuencia de una venta al exterior suelen estar comprometidas para las propias operaciones de importación del exportador.

La relación servicio/exportaciones suele ser bastante sensible al tipo de cambio, por cuanto una moneda subvaluada tiende a reducir los precios internos, impulsando una mayor cantidad de ventas al exterior. Aún así, a pesar de la caída del valor del peso mexicano en relación al dólar este parámetro presentó su valor más alto del período estudiado en 1995.

La relación del servicio con el consumo público, la formación bruta de capital fijo, el consumo privado y el PIB se maneja con la lógica inversa a

la de las exportaciones. Una moneda sobrevaluada da un mayor margen de acción frente a la deuda externa porque éstas son transacciones internas. Estos renglones indican que el valor agregado generado dentro del país y comercializado en moneda nacional, incrementa su valor en dólares cuando la moneda nacional está sobrevaluada por lo que tiende a hacer caer el valor de la relación, en caso de que el déficit comercial no produzca un desplazamiento de producción nacional más que proporcional contrarrestando el efecto descrito. Por eso los mejores resultados de esta relación se obtuvieron en 1993 y 1994, mientras que en 1995 y 1996 se deterioran llegando a ser la peor situación desde 1983.

#### Amortizaciones e intereses de la deuda externa (Cuadros 3 y 4)

**CUADRO 3**  
**Amortizaciones deuda externa pública e intereses pagados**  
**(millones de dólares)**

AÑOS	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
AMORTIZACIÓN PÚBLICA	4806.2	5270.4	10198	661.9	853.4	1381.6	1559.3	1544.9
Crec. amort. deuda pública		9.7	93.5	-93.5	28.9	61.9	12.9	-0.9
TOTAL INTERESES PAG.	5436.5	11264	9861.4	11716	9917.1	8342.1	8115.9	8638.7
Crec. intereses totales		107.2	-12.5	18.8	-15.4	-15.9	-2.7	6.4
AÑOS	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (1)
AMORTIZACIÓN PÚBLICA	2302.4	9194.6	6909.5	11223	6069.8	8999.2	9436.3	6255.5
Crec. amort. deuda pública	49.0	299.4	-24.9	62.4	-45.9	48.3	4.9	
TOTAL INTERESES PAG.	9377	9195	9215.3	9610.6	10834	11807	13333	6926.7
Crec. intereses totales	8.5	-1.9	0.2	4.3	12.7	9.0	12.9	-48.0

Nota: (1) enero-junio, datos preliminares.

FUENTE: Información solicitada al Banco de México.

Banco de datos del proyecto "Hoja de la deuda". Red Observatorio Social.

**CUADRO 4**  
**Calendario de amortizaciones de la deuda externa**  
**(millones de dólares)**

Años	1996	1997	1998	1999	2000	2002	2004	2006	2008	Otros
Deuda total	28700	14729	18438	17332	10437	3395	3767	1520	2739	50185
Deuda pública	16889	11126	15405	16078	9785	3078	2790	1369	2739	29235
Deuda privada	11811	3603	3033	1254	652	317	97.7	151		20950

FUENTE: Informe de la Secretaría de Hacienda. Abril 1996.

Las amortizaciones anuales de la deuda pública presentan grandes oscilaciones y están sometidas a constantes renegociaciones<sup>4</sup>. El cuadro 3 nos muestra que las amortizaciones realizadas en el primer semestre de 1996 (anualizadas) son las más altas del período estudiado. El calendario del cuadro 4 tiene la finalidad de mostrar la concentración de vencimientos en los primeros años, aunque el panorama es incierto, porque permanentemente se está refinanciando la deuda y renegociando el calendario.

Si bien la evolución anual del pago de intereses generalmente no ha sido coincidente con la de las amortizaciones, encontramos también aquí oscilaciones bastante grandes, producto de la renegociación permanente y de la variación en la correlación de fuerzas, en la capacidad de pago de los deudores, en la urgencia de los acreedores y en las condiciones del mercado financiero internacional.

### **Dependencia con respecto a Estados Unidos (Cuadro 5)**

La mayor parte de la deuda externa mexicana de largo plazo fue contratada con agentes privados o públicos residentes en Estados Unidos. Si bien no existe una medida exacta para medir la magnitud de dicha deuda, puede ser un buen indicador su composición en moneda extranjera. La parte contratada en dólares, la que se adeuda en su mayor parte a agentes estadou-

<sup>4</sup> Ver BANAMEX.

midenses, rondaba hasta 1994 el 60% del total lo que implicaba una diversificación con respecto a lo ocurrido desde la segunda mitad de los setentas hasta mediados de los ochentas, cuando superaba el 70%, pero una concentración con respecto a los niveles anteriores, cercanos al 50%.

**CUADRO 5**  
**Composición de monedas extranjeras en la deuda externa**  
**(porcentaje de la deuda externa total)**

AÑOS	1970	1980	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Marcos alemanes	11.2	4.3	3.1	3.3	4.2	3.7	3.9	4.1	3.7	3.8
Francos franceses	7.7	1.2	1.7	2.3	3.3	3.8	3.8	3.6	3.1	3.2
Yenes	0.5	1.4	7.2	9.4	10.6	6.4	7.2	8.2	8.9	9.1
Libras esterlinas	1.1	0.5	2.2	3.3	3.5	1.4	1.5	1.2	0.9	0.9
Francos suizos	3.4	2	0.9	0.8	0.8	0.6	0.6	0.4	0.4	0.4
Dólares (EU)	51.2	78.7	69.7	64.3	58.9	64.2	61.8	59.2	60.5	60.3
Múltiples monedas	21.9	9.9	12	13.1	14.5	18.6	19.7	21.6	20.9	20.9
Otras monedas	2.9	2	3.3	3.4	4.2	1.2	1.5	1.6	1.5	1.5

FUENTE: World Debt Tables del Banco Mundial, 1996.

Evidentemente el rescate financiero de 1995 volvió a generar una tendencia a la concentración de la deuda en manos de acreedores norteamericanos. Esto hace sumamente vulnerable a la economía mexicana a causa de las tasas de interés fijadas en Estados Unidos, por lo que, para analizar el problema de la deuda hacia el futuro, hay que seguir de cerca los factores que generalmente influyen en las decisiones de la Reserva Federal estadounidense para fijar la tasa de interés. Entre los aspectos que sobresalen se encuentran el crecimiento del PIB y la inflación en aquel país. Es probable que se aumente la tasa de interés si el primero crece lentamente y si la segunda es alta.

## Bibliografía

- BANAMEX. "Deuda Privada en el exterior". *Revista Examen de la Situación Económica de México*. Marzo de 1996.
- BANCO DE MÉXICO. - Informe Anual. Varios años.
- *Cuadernos de Información Oportuna*. Varios números.
- BANCO MUNDIAL. *World Debt Tables*. Washington D.C. 1996.
- BASAVE, J. *Estructura y estrategias de inversión de los grupos empresariales en México: 1974-1994* Tesis doctoral. Facultad de Economía-UNAM. 1994.
- "Ciclos de deuda externa empresarial en México". Aparecerá en *Problemas del Desarrollo* # 107, Octubre-Diciembre de 1996. Instituto de Investigaciones Económicas- UNAM.
- DABAT, A. - "La crisis mexicana y el nuevo entorno internacional". *Comercio Exterior*. México D.F. Noviembre de 1995.
- INEGI. -*Sistema de Cuentas Nacionales: Oferta y demanda global*. Varios años.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y C. P. *Informe sobre la deuda externa*. Abril de 1996.

# POLÍTICA SOCIAL DESDE ABAJO, UNA MIRADA COMPLEMENTARIA

*Miguel Bazdresch Parada*<sup>1</sup>

## **Introducción**

La función principal del Estado<sup>2</sup> es “orientar al conjunto de la sociedad hacia el bien común; que todos tengan iguales condiciones para satisfacer sus necesidades, para ser felices”<sup>3</sup>. Una vez lograda esa base, alcanzar la felicidad y sus modalidades, es responsabilidad del individuo.

El Estado moderno se concibe diferente según el modo como interviene en resolver el problema de las desigualdades. Por una parte, un Estado de intervención mínima que no quiere distorsionar la libertad humana, y por otra, uno de intervención máxima, que busca evitar la distorsión económica que causa el desequilibrio y las desigualdades.

Hoy, al filo del tercer milenio, sabemos del fracaso de ambos polos y contemplamos el intento global en el mundo por organizar la economía en base al mercado con la integración de múltiples bloques y la vigilancia intencional de la desigualdad producida por él, a fin de mantenerla en niveles “acéptables” y aun reducirla.

A ese intento se le ha llamado combate a la pobreza o “política social” del Estado. Reemplaza al antiguo compromiso estatal con las clases desfavorecidas y se concibe como una compensación para equilibrar excesos de desigualdad y para ofrecer alternativas, al menos temporales, a los grupos con menor capacidad de proyecto. México no es la excepción, pues desde

<sup>1</sup> Investigador del Centro de Investigación y Formación Social, del ITESO.

<sup>2</sup> Se entiende aquí por “Estado” el aparato estatal, el aparato de poder, la autoridad.

<sup>3</sup> Cfr Ojeda, Mario en *Desarrollo sostenible y reforma del Estado en América Latina y el Caribe*. Colegio de México y UNAM, México, 1995.

hace 15 años el aparato estatal decidió formular y aplicar una política social para compensar las desigualdades y combatir la pobreza.

Las notas subsiguientes ofrecen un marco de cuatro criterios con los que se puede analizar la eficiencia de la política social en México.

### **Política social ¿sin sociedad civil?**

El primer criterio tiene que ver con la relación entre la política social y el gobierno que la alienta, con la sociedad civil.

Lo primero que hemos de aceptar en cualquier análisis de la política social es el hecho, incontrovertible, del beneficio que han obtenido quienes han tenido acceso a los fondos y programas de apoyo social del presupuesto público, destinados a aplicar la tal política social. Se puede criticar el uso partidista de los fondos y el esquema económico que los sustenta; también lo insuficientes que resultan frente a la cantidad de carencias y necesidades del país, incluso la manipulación social de los beneficios. Sin embargo, los mexicanos concretos beneficiarios de los programas de ayuda, disfrutaron y quizá aún disfrutaban de un cierto bienestar producto de la aplicación de dicha política.

La mirada “desde abajo” empieza por reconocer el beneficio real que han producido los programas para satisfacer carencias y aun demandas importantes.

Vale la pena recordar este reconocimiento, pues en ocasiones la crítica se lleva al extremo de “satanizar” la política social por el uso partidista y desmovilizador que hace de ella el sistema en el poder, y por tanto, se llega a plantear el deseo de eliminar ese apoyo social, o peor aún, a aceptar la manipulación “siempre y cuando sea para el signo político con el que estoy de acuerdo”.

No es posible pedirle al político, sobre todo al político en el poder, que no haga política con sus actos. Todo detentador de poder usará sus triunfos para convencer de su bondad y eficiencia. Dicho de otro modo, aquella crítica válida en la dimensión macrosocial de la política social, puede ser injusta, o francamente equivocada, desde la dimensión de lo microsocia.

En segundo lugar, si miramos “desde abajo” conviene resaltar un elemento nuevo asociado a la aparición de la política social, éste es la participación social. Parece que la política social, concebida a modo de programa

nacional enfatiza la idea de “pacto social” y se organiza de modo participativo. También se puede observar como un intento de hacer caso a las críticas hechas al centralismo de las decisiones y atender el imperativo de eficiencia, pues la decreciente cantidad de recursos y las crecientes demandas, hicieron necesario tomar mejores decisiones para aplicar el tal apoyo.

Se pueden identificar tres modos de participación. Por un lado, los grupos sociales organizados, de algún modo encontraron en los nuevos esquemas de la política social una forma acorde a su organización. Los grupos sociales, sobre todo los de mayor antigüedad, siempre encontraban trabas para conseguir fondos públicos para proyectos de asistencia o de desarrollo local, cuando las gestiones debían ser mediadas por el aparato del PRI o por la burocracia misma. Las peticiones independientes se veían con malos ojos y sólo cuando se acompañaban de fuerte presión social eran atendidas en forma directa. Con las nuevas formas, no sólo fueron bien vistas ahora, sino hasta solicitadas; no pocos promotores oficiales de los programas de apoyo social imploraban por grupos organizados para hacerlos beneficiarios de sus propuestas. Y no pocos grupos aprovecharon esta demanda.

Por otro lado, la participación social aparece mediatizada por autoridades estatales y municipales, para satisfacer demandas, organizadas o no, para desactivar protestas, y para hacer negocios, económicos o políticos, so pretexto del beneficio colectivo. Este aspecto tiene dos caras. La mediación gubernamental provoca retraimiento de la organización social, específicamente en los casos de demandas no prioritarias o de descarado negocio; o provoca el pensamiento “efecto demostración” de que la participación social organizada, aunque haya sido artificial, conduce a decisiones beneficiosas para la comunidad<sup>4</sup>. De cualquier modo la nueva política social, en algunos casos, no impide el uso de las viejas formas clientelares y parciales, por lo que el efecto redistributivo sencillamente no se produce.

Una tercera vertiente se da cuando la participación asociada a la política social genera organización social donde antes no la había. Es evidente cómo en muy diversos lugares operó el proceso de motivar la organización, diag-

<sup>4</sup> El saldo político en ambos casos es ambivalente. No siempre se corresponde con la “lógica”. En ciertos casos el protagonismo gubernamental provoca reacciones más fuertes de organización social; y a veces la sana atención de demandas con fuerte legitimidad provoca desmovilización.

nosticar las necesidades, seleccionar las prioritarias y luego, solicitar el apoyo social gubernamental; todo lo cual condujo a un nivel de organización comunitaria mayor. Muy diversos efectos y consecuencias aparecieron en este caso. Entre otros, la burda utilización partidista y la consecuente desaparición de la misma organización, o al menos la pérdida de legitimidad en la comunidad; con el surgimiento de organizaciones independientes éstas abandonan la tutela gubernamental y se plantean su propio desarrollo, y en muchas ocasiones una nueva forma de vinculación con los recursos de la política social; y las organizaciones “de un día” que cumplida la obra o servicio solicitado desaparecen.

El efecto de la política social ha de calibrarse por separado en aquellos aspectos (o variables)<sup>5</sup> donde el logro es permanente y acumulativo, y en aquellos donde cualquier avance es independiente de avances anteriores o posteriores. En el primer caso, lo realizado en una época se acumula a lo que otros gobiernos puedan aportar (i.e. la dotación del servicio de energía eléctrica). En el segundo, lo realizado en un año o época puede ser revertido por cambios en el siguiente año o sexenio; no se acumula el logro y no impacta permanentemente el nivel de pobreza (i.e. el nivel salarial). Dirigir la política social a una u otra variable no sólo depende de las decisiones económicas sino también de las condiciones reales del nivel de vida. En muchos casos no se puede dejar de atender la pobreza aunque tal atención no se acumule. Está en juego, muchas veces, la sobrevivencia. De ahí la necesidad de hacer la distinción de acciones y efectos según se dirijan a uno u otro tipo de aspectos.

En fin, la diversidad enunciada lleva a la consideración de la importancia del “espesor” de la sociedad civil, tanto en el éxito en sí de la política social, como en el logro de efectos a largo plazo.

La política social puede ser vista como un beneficio concreto ante una necesidad concreta que se soluciona, a veces en forma definitiva, a veces en forma temporal; o puede ser vista como un recurso del que es imperativo “apropiarse” para articularlo al propio proyecto social de la comunidad o del grupo organizado. Y, por tanto, se puede establecer que la política social

<sup>5</sup> Diversos estudiosos de los indicadores de bienestar social distinguen variables de flujo, cuya variación no depende del valor anterior; de las variables de acervo, aquellas cuyos logros se acumulan.

por sí misma pretende contribuir al proyecto de nación, *visualizado desde el poder*, y no necesariamente al proyecto de la sociedad civil. Y puesto que ambos proyectos no necesariamente coinciden, se puede decir que es la existencia o no de un proyecto concreto en la sociedad civil, lo que puede determinar si efectivamente la política social, más allá del beneficio material que significa, contribuye o no a la forja de la nación, entendida en su sentido más amplio posible.

Vale la pena recordar que cuando se habla de un proyecto de la sociedad civil, no debe confundirse con un proyecto para asumir el poder. Una de las cualidades constitutivas de la sociedad civil es precisamente la independencia; es decir, la contribución a la nación desde la posición independiente de expresión política partidista específica.

Si el razonamiento anterior es correcto, un criterio clave para evaluar la política social, será el tipo de relación que se establezca con la sociedad civil y con su consolidación independiente. Y, obviamente, el efecto perverso de la política social sería su contribución a mantener una sociedad inorgánica, inmóvil y sumisa, aunque sea una sociedad satisfecha.

Los elementos disponibles permiten afirmar, en síntesis, que la política social facilita, en alguna forma, la participación social, genera beneficios en la dimensión microsocia y se encuentra desarticulada del proyecto económico nacional liberal, al cual contribuye sólo paliando las situaciones extremas.

### **Política social: ¿compromiso o compensación?**

El segundo criterio que se propone es la concepción de la desigualdad y por tanto de la responsabilidad del Estado en atenderla y disminuirla.

En México podemos, a *grosso modo*, distinguir tres períodos en la concepción de la intervención del Estado en la economía. Del fin de la revolución, 1920, hasta el fin de la economía nacionalista, 1970. Un período de transición, 1970 a 1982, atravesado por la "riqueza" petrolera, y el período de la modernización, de 1982 a la fecha.

#### **a. 1920 - 1970**

Aunque en este período se dieron acciones contrarias de los diversos gobiernos, lo consideramos en bloque para no extender un análisis irrelevante

para el tema central de las notas, pues los detalles necesarios hacen desaconsejable esta separación.

El régimen surgido de la revolución mexicana, cual corresponde a los regímenes victoriosos en un conflicto, se organizó sobre las bases necesarias para evitar nuevos conflictos. Esto significó, además del expediente de desarmar a los enemigos y controlar el propio ejército, organizar el país para desterrar la dictadura, promover la modernización de la economía y garantizar la seguridad en todo el territorio. La economía nacional había que modernizarla mejorando las finanzas públicas y privadas, controlando la base monetaria e implementando la reforma agraria y la industrialización.

En síntesis, el nuevo régimen formuló un nuevo pacto social: no reelección, control estatal de una economía mixta, un sistema político para la solución de conflictos entre grupos y sectores del país, y el compromiso de incrementar el ingreso de los mexicanos. Este compromiso debía tener su base en la reorganización de la economía. De otro modo sencillamente el Estado no tendría recursos para igualar lo desigual.

Detengámonos un momento en el aspecto económico del nuevo pacto. El control estatal de la economía fue legítimo porque se venía de una muy deficiente distribución de la renta, con su cauda de pobreza y desigualdad, típica de la economía liberal prerrevolucionaria, agrícola, basada en latifundios y propiedad privada. Además, por la importancia y magnitud de la tarea por hacer para planificar y ejecutar una modernización capaz de lograr el crecimiento necesario para el bienestar de todos los mexicanos, y hacer así el consecuente tránsito de una vieja sociedad rural y conservadora, a una nueva sociedad urbana, industrial y moderna.

No había otra institución que la del Estado nacional triunfante, capaz de asegurar el control y el consenso social necesario para hacer los cambios pacíficamente. El nuevo pacto, garantizado por el Estado nacional, significaba para la población la posibilidad próxima de acceso, para decirlo en breve, a un mejor nivel de vida.

La nueva constitución política de 1917 mandaba al gobierno hacerse cargo de la educación, la salud y la seguridad social, de la protección de los trabajadores y de los campesinos. Por eso, aun cuando las finanzas públicas tardaron 15 años en regularizarse, los primeros gobiernos postrevo-

ucionarios se dieron a la tarea de ofrecer educación pública, protección al trabajador e inversión pública en infraestructura.

Se puede cuestionar si efectivamente estaba en la mente de los políticos de la revolución la intención de hacer un Estado de Bienestar. Lo que no se puede cuestionar es que, más allá de las luchas por el poder y sus placeres personales y beneficios, los regímenes surgidos de la revolución le dieron mucha importancia, en el discurso y en los presupuestos, a atender las demandas de bienestar de la población, pues lo consideraron una deuda del gobierno con quien los llevó al triunfo.

Se puede cuestionar también si esa importancia era desinteresada, desde el punto de vista de que muchas veces el dinero público, si bien fue usado en los fines mandados por la Constitución, parecía conceder favores al grupo en el poder o a un funcionario particular, señaladamente al Presidente de la República. Sin embargo, es incuestionable que hasta 1970 los gobiernos emanados de la revolución habían generado un real y amplio sistema de educación pública, de salud y seguridad social, y una infraestructura muy suficiente para el tamaño de la economía nacional.

Así pues, se puede afirmar que la acción gubernamental hacia la desigualdad surgió del cumplimiento de un compromiso político y ético del gobierno con la población, causa, razón y motivo de la revolución. Este compromiso, así fuera contaminado por un *quid pro quo* no escrito, fue la base de la larga sustentación política del grupo en el poder, pues el cumplirlo impidió el uso político de subsidios y gasto social.

Por una parte, el gobierno no tuvo enfrente cuestionamiento alguno para utilizar el dinero de los impuestos en inversiones y gastos que protegieran el nivel de vida de los mexicanos más pobres. Por ejemplo: subsidios y control de precios a servicios públicos esenciales y a productos básicos; inversión pública continua en salud, educación, hidráulica y energéticos; e inversión pública, mediante empresas paraestatales, en sectores no suficientemente rentables para la inversión privada.

Por otra parte, es incuestionable que ese gasto social no estuvo exento de generar corruptelas, enriquecimiento de personas y aun de grupos, legales quizá pero injustos e ilegítimos. Y sobre todo, no se logró el objetivo de generar un mínimo de bienestar para todos los mexicanos. Desde entonces,

poco a poco, ha crecido la cantidad de millones de mexicanos en espera de la “justicia social prometida por la revolución”.

Una excelente síntesis de los efectos de la acción gubernamental, independientemente de su enfoque político, la encontramos en Leopoldo Solís<sup>6</sup> cuando dice en su análisis de la distribución del ingreso en los años del desarrollo estabilizador 1950 a 1970: “La política de redistribución del ingreso no parece tener efectos importantes. Por un lado, (...) los gastos sociales han aumentado notablemente, pero no es fácil apreciar su influencia por estratos, aunque es de preverse su poca utilidad como mecanismos de redistribución”.

En suma, la concepción de la “política social” como compromiso, generó una muy importante intervención del Estado en la economía y un gasto social abundante, sobre todo en los veinte años que fueron de 1950 a 1970, pero no tuvieron efecto sobre los sectores empobrecidos pues favorecieron más al capital que al trabajo, a lo industrial que a lo agrícola y a lo urbano sobre lo rural.

#### **b. 1970 - 1982**

La concepción estatal no cambió sustancialmente en este período. Se mantuvo la idea de un compromiso por la igualdad y la supresión de la pobreza. Sin embargo, la situación económica era totalmente distinta. Se incrementó el gasto social y se dio la creación artificial del, desde entonces, llamado sector social de la economía. Y así, este período tuvo dos características interdependientes: la retracción de la inversión privada y la consecuente aceleración de la inversión pública, financiada en crédito extranjero y en incremento de la base monetaria. El culmen de este esquema fue el gasto público basado excesivamente en la factura petrolera en tiempos del presidente López Portillo.

Se rompió el equilibrio entre ahorro y consumo, y se llenó la brecha con dinero del exterior y con inflación.

Sostener y aun exacerbar la ideología del compromiso nacionalista (reuérdense los encendidos y fogosos discursos presidenciales), no impidió

<sup>6</sup> Cfr Solís, Leopoldo, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, Siglo XXI, México, 1970.

que el gobierno se sobreendeudara con el exterior en base a la riqueza petrolera, que por decisiones financieras externas incrementó su valor en un momento y luego al siguiente lo rebajó violentamente, con consecuencias aún no pagadas en su totalidad.

Es incuestionable que en estos años el gasto social se incrementó (por ejemplo, se creó el INFONAVIT), sobre todo antes de la crisis del petróleo, y también es cierto que se produjeron efectos reales en la redistribución del ingreso<sup>7</sup>.

### **c. 1982 a la fecha**

Con el nuevo gobierno iniciado en 1982, se inicia el uso de la nueva concepción compensatoria y se inicia propiamente la “política social”.

El cambio ideológico es importante, pues por primera vez se entiende que el asunto de la desigualdad no es mera cuestión económica sino también social y política. Ante la estrechez del presupuesto público, comprometido con la deuda externa, se hace necesario hacer más con menos, o dicho de otro modo, se plantea el problema de la eficiencia del gasto público y por tanto del gasto social. Si el desarrollo sólo fue para los grupos de ingresos bajos, un espejismo similar a la “zanahoria que nunca alcanza el burro pero lo hace caminar”, se trataba entonces de decidir la mejor manera de gastar el dinero público, en función de solucionar eficazmente el problema y suprimir lo más posible la marginalidad (nuevo término menos problemático) de todavía millones de mexicanos estancados en el subdesarrollo.

Esta demanda de eficiencia se vio rápidamente matizada por un nuevo elemento. La eficiencia en la economía implicó efectos nocivos en ciertos sectores. Por ejemplo, un mayor uso de la tecnología produjo una menor absorción de la mano de obra, lo que incrementó el desempleo. Así se presentó la necesidad de prever desde el momento de la planeación cuál sería la manera de “compensar” los efectos negativos.

Aquí entra en escena la “política social” para combatir tanto el rezago

<sup>7</sup> Para comprobar la afirmación véase, entre otros, el estudio de Julio Boltvinik: “Pobreza e insatisfacción de necesidades en el México de los setentas y ochentas”, en Valencia, Enrique (coord), *Crisis económica, pobreza y política social*, Coedición IDEA, ITESO, CUCSH UdeG, Guadalajara, 1995.

como los problemas generados por las nuevas políticas necesarias para hacer eficiente la economía nacional.

En síntesis, el esquema es: una economía eficiente, abierta, de mercado y moderna, propiciará más producto nacional y más ingresos públicos; no obstante, generará efectos nocivos sobre los sectores tradicionales y en algunas ramas de la economía. Y tales efectos se podrán atenuar suficientemente con los excedentes producidos por la sección moderna de la economía. El asunto es decidir la mejor manera de utilizar esos excedentes para conseguir la mejor compensación.

Este nuevo concepto, no precisamente mexicano sino elaborado en los circuitos internacionales, en el fondo concibe la pobreza como casi un fenómeno biológico: es algo a exterminar, a combatir cual epidemia. La modernización, en el largo plazo, generará los suficientes ingresos para ofrecer mejores niveles de vida, incluso a los sectores marginales.

De este modo, el Estado mexicano se ha empeñado en la formulación de planes para combatir la pobreza. Se parte de un doble supuesto. Por un lado, que el gasto disponible para combatir la pobreza se debe definir y presupuestar en el gasto público y no quedar sujeto a veleidades de funcionarios o políticos. Y por otro lado, que se puede hacer más eficiente si se aplica una tecnología social, claramente definida, en la cual la participación de la sociedad es un nuevo elemento clave. Sin duda, el programa más famoso fue el célebre PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad) implementado en el sexenio del presidente Salinas.

Así, una vez establecido el monto del gasto posible, el gobierno invita a la población beneficiaria a decir en qué obras o servicios concretos debe gastarse. De tal modo, el Estado evita ciertos gastos burocráticos y la sociedad, en términos de las comunidades más pobres, recibe satisfacción en lo que considera sus necesidades prioritarias.

Sin embargo, “desde abajo” diversos grupos captan muy bien el cambio de enfoque y la razón ética de la ayuda. Critican la asociación de la ayuda a esquemas prefijados cual si fueran acciones gubernamentales (y de hecho lo son aunque no parezcan). Critican el “lucimiento” de funcionarios y promotores de obras cuya factura finalmente la paga el pueblo, y estrictamente no hay motivo de aplauso a quien simplemente cumple con su deber. Y

también, en muchos grupos se detecta la añoranza por el anterior sistema de petición por oficio y contestación consecuente.

En este nuevo esquema compensatorio, la política social se compone en primer lugar de los criterios con los cuales se define el gasto social. En ellos ya no es prioritaria la redistribución del ingreso, sino lo es el salvar el déficit de las finanzas públicas.

En palabras del presidente Zedillo en el II Informe de gobierno, "El motor para extender y consolidar la recuperación y para alcanzar el crecimiento que nos proponemos en 1997 residirá en la inversión *privada*, nacional y extranjera, en el continuo dinamismo de las exportaciones y en la paulatina reanimación del consumo. No es posible ni conveniente que el gasto público sea ese motor. Para su sano financiamiento *el gasto público debe atenerse a los recursos disponibles*"<sup>8</sup>.

En segundo lugar, la política social se vuelve un elemento de *apoyo* a la población. Es decir, se resalta la corresponsabilidad de personas y sectores en la consecución cabal del bienestar. En el mismo informe citado antes, el presidente Zedillo afirma: "Por eso, la política de *apoyo* social está presente a lo largo de la vida de los mexicanos y se expresa en la atención a la salud y la nutrición, en la educación pública y la capacitación para el trabajo, en el fomento del empleo y la vivienda, así como en los servicios básicos como agua, drenaje, electricidad, vialidades y caminos"<sup>9</sup>.

En tercer lugar, la política social se confunde con el gasto de las instituciones del propio gobierno. El gasto de las diferentes dependencias dedicadas a los grandes sistemas de salud, educación, vivienda y dotación de servicios básicos se considera gasto en política social. Dice el presidente multicitado: "La política social absorbe el mayor esfuerzo presupuestal del gobierno. De cada 100 pesos que el gobierno programa gastar, más de la mitad se destina a mejorar las condiciones de vida de las personas, las familias y las comunidades"<sup>10</sup>. Sin embargo, nunca se precisa cuánto se gasta en la burocracia y cuánto en las necesidades atendidas. Y más aún

<sup>8</sup> Cfr Zedillo, Ernesto. II Informe de gobierno. Texto Integro del mensaje a la nación pronunciado el 1o de septiembre de 1996.

<sup>9</sup> *Ibídem.*

<sup>10</sup> *Ibídem.*

no se precisa el porcentaje sobre el gasto *total* del gobierno, es decir, el programado y el no programado, que sabemos es considerable.

Ahora bien, todo el esfuerzo de la política social *no* puede ufanarse siquiera de los logros del enfoque del compromiso ético. La disminución de la pobreza, sin fijarnos en la redistribución del ingreso, no es notable, sino marginal.

Así las cosas ¿qué se ganó o perdió en el cambio de enfoque? Probable y principalmente el cambio en la forma de articulación del esfuerzo de equilibrio de la desigualdad con el conjunto de las políticas económicas. Por un lado, cuando se enfatizaba el compromiso del gobierno con las bases que lo legitimaban, el esfuerzo de equilibrar la desigualdad era un criterio ético con el cual se afectaba la formulación de la política económica.

Ahora, cuando se toma el criterio compensatorio, se acepta un cierto paralelismo entre ambos aspectos. Se propone y acepta un conjunto de políticas económicas que de antemano se sabe van a producir una cierta desigualdad y, a partir de ese reconocimiento, se propone una “política social” para atenuar el efecto negativo reconocido.

Esta diferencia no es simplemente teórica. Se concreta en posiciones diversas. En el primer caso se procuran y buscan políticas económicas integrales con un sólo país de referencia. En el segundo caso la política económica se rige por criterios eficientes según el gran propósito de modernización y globalización, se aceptan los efectos nocivos de las distorsiones que se crean por la economía de mercado y se decide compensarlas con un cierto monto de los presupuestos públicos.

La diferencia es importante. En el primer caso estamos en búsqueda de un sólo proyecto nacional en el que la pobreza y la desigualdad son un dato de entrada y son una responsabilidad de todos. En el segundo, es un problema incómodo, que se resolverá (según la teoría) con el tiempo y en la medida que se perfeccione por sí mismo el mercado, y es responsabilidad del gobierno, el cual, puesto que ya no debe gastar en ser el motor de la economía, del ahorro y de la inversión, puede dedicar los fondos públicos, mediante programas específicos, a equilibrar esas distorsiones.

La desigualdad y la redistribución del ingreso tienen categoría diferente. Es un imperativo ético (nadie tiene derecho a lo superfluo mientras alguien carezca de lo necesario) en un enfoque. Y es una molestia pasajera, una

piedra en el zapato, atendible pero que *no* afecta al conjunto y tampoco impedirá la modernización, en el otro enfoque. Parece que con la política social, poco a poco, construiremos dos países: el liberal y el marginal. El presidente Zedillo ha sido claro en que el combate a la pobreza extrema se hace mediante programas. En el II Informe ya citado dice: “La política de apoyo social está dirigida a toda la población, pero tenemos que hacer mucho más, pues quienes viven en condiciones de pobreza extrema demandan un esfuerzo adicional para romper el círculo vicioso de desnutrición, falta de salud, deficiencias educativas y carencia de oportunidades”<sup>11</sup>.

### **Política social ¿sin ingresos?**

Otro criterio evaluativo de la política social es la repercusión en el ingreso, tanto en el público como en el privado. Es decir que, a la población en general, poco le interesan los elementos técnicos de la economía o de la política; su interés y valoración del gobierno se da en términos de su mayor o menor bienestar cotidiano. Sin embargo, llegar a esta meta no es fácil, ni siquiera en condiciones favorables. Veamos un poco el detalle.

El desarrollo del país requiere financiamiento. Sin ingresos frescos no hay modo de generar condiciones para mejorar el ingreso (por cualquiera de sus vías) de los grupos más desfavorecidos.

El crecimiento económico es la clave para generar satisfactores mejores y en mayor cantidad, para las necesidades de los mexicanos. El crecimiento depende de la inversión y la inversión económicamente sana depende del ahorro, es decir, de la diferencia positiva entre ingreso y consumo. Ambos términos revisten situaciones de carácter cultural con mucho fondo.

El consumo ha sido inducido en el pasado por un mercado interno amplio y protegido; el alto índice de consumo es signo de progreso en los valores de los mexicanos. Cambiar este hábito por el del ahorro, supone cambiar dos elementos: la cultura consumista típica del desarrollo capitalista liberal y crear instituciones confiables y redituables capaces de captar el ahorro nacional en condiciones convenientes, no es imposible, pero tampoco fácil y a corto plazo. De hecho, muchos mexicanos valoran “desde abajo”

<sup>11</sup> *Ibidem.*

la capacidad gubernamental en función de las posibilidades de consumo. Cualquier baja en ese nivel se interpreta como equivocación del gobierno. De manera semejante la política social gubernamental se valora “desde abajo” según los satisfactores que produce.

Avances en mejores condiciones de vida social, por ejemplo, obras públicas de beneficio colectivo, se comparan en desventaja con las acciones cuyo beneficio se ve individualmente, por ejemplo, subsidios al consumo de alimentos básicos. Y esos beneficios individuales son las más complicados de alcanzar, por política social.

Por el lado del ingreso, la política económica no facilita que un asalariado, dependiente de los vaivenes de este mecanismo, se vuelva inversionista o empresario, por lo que durante un largo tiempo, quizá toda la vida, su nivel de vida dependerá de una manera u otra del nivel del salario.

El incremento sin planeación de los trabajadores asalariados y sobre todo el de los no asalariados, generará, tarde o temprano, presiones sobre el gasto social en forma de protección de la salud, educación gratuita, vivienda, pensiones y jubilaciones<sup>12</sup>. Y este mayor gasto social hará disminuir el ingreso de los mexicanos.

La ecuación no es visible a primera vista pero existe: sin ingresos de las personas, el gobierno no tendrá ingresos suficientes; tendrá que recurrir al crédito y a la inversión extranjera cuyo beneficio es temporal y poco aporta, acumulativamente, al desarrollo.

Los ingresos públicos dependen del nivel de la actividad económica y ese nivel depende de la inversión, la cual depende a su vez del ahorro público: la diferencia entre ingreso y gasto más el ingreso por venta al extranjero.

El panorama de ingresos públicos limitados, hace pensar en una política social limitada. Ese panorama puede cambiar si los ingresos de los mexicanos aumentan y, por tanto, se puede pensar en ahorro adicional. El aumento de los ingresos depende a su vez de una política económica capaz de incorporar a la economía real a la mayoría de la población económica-

<sup>12</sup> No es el único factor de la crisis del IMSS pero ciertamente el cumplimiento de los compromisos con los trabajadores, especialmente la atención a la salud y la jubilación digna, es uno de ellos, muy importante.

mente activa. Ese objetivo está lejos en México dados los muy altos niveles de endeudamiento externo e interno, lo cual obliga a derivar una gran proporción de los ingresos a saldar o siquiera atenuar esa deuda<sup>13</sup>.

Los ingresos sólo pueden mejorar con crecimiento económico y este depende de políticas nacionales integrales. Con una política económica para el sector moderno y con una política social para el sector empobrecido, no se podrá generar crecimiento económico capaz de elevar el ingreso de todos los mexicanos.

Además, con las condiciones económicas actuales, creadas por la aceptación de los supuestos de la economía de mercado, es prácticamente impensable una política social más agresiva o diferente de la actual, que es participativa pero controlada, compensatoria y limitada a los asuntos más álgidos. Por tanto, la política social no repercutirá en mayores ingresos de los mexicanos si continúa con esas características.

### **Política social ¿sin democracia?**

Por último, examinemos un criterio central: la contribución de la política social a la democracia. Las características postrevolucionarias dieron forma a un régimen autoritario pero benefactor y ahora, frente a la creciente ineficiencia del Estado en reducir la desigualdad, se plantean otras opciones políticas y se demanda una sociedad democrática.

La política social implica una correspondencia entre el dinamismo de la sociedad y las posibilidades gubernamentales, reflejo de las posibilidades nacionales. La política social se nutre de las expresiones democráticas de un pueblo y también contribuye a construir y mantener la democracia porque es un medio óptimo para redistribuir el ingreso. En una democracia nadie tiene problemas para pagar impuestos porque se los “regresan” en servicios públicos óptimos y prestaciones sociales a las que cada individuo, con su sólo esfuerzo, no tiene acceso. Por esa función redistributiva, la política social hace confiable y deseable la democracia.

En un Estado democrático se supone que las autoridades acceden al

<sup>13</sup> En el II Informe de gobierno, el presidente Zedillo mencionó, entre otros, dos gastos centrales que ejemplifican lo afirmado: 180,000 millones de pesos para atenuar la deuda de los bancos y el servicio de una deuda externa aproximada a los 160,000 millones de dólares.

poder mediante la elección popular, tienen legitimidad para proceder y el mandato es conseguir el bien común. Las decisiones concretas del gobierno, sin embargo, pueden no tener el respaldo popular. Las acciones de la autoridad no siempre pueden preverse antes de la elección y la situación concreta de una sociedad puede llevar a las autoridades a proponer medidas no populares, y por eso la población, en ocasiones, no comparte las decisiones gubernamentales.

Esos conflictos se resuelven mediante mecanismos democráticos más o menos comunes. Por ejemplo, los grupos en desacuerdo pueden recurrir a la protección de las leyes para impedir la vigencia de decisiones o disposiciones contrarias al sentido general de la población, o causantes de daños importantes a grupos sociales específicos.

En la mayoría de los sistemas democráticos existen forma de expresión popular para hacer saber al gobierno el punto de vista mayoritario y aun para ratificar decisiones y leyes sobre asuntos de interés nacional. Además, la real división de poderes garantiza la posibilidad de tomar en cuenta las más diversas posiciones antes de decidir acerca de los asuntos públicos y también es posible que un poder descalifique la acción de otro y la suspenda. Por eso los programas sociales en una democracia pueden llegar a ser causa de caídas de gobiernos si no se atiende la voluntad mayoritaria.

En nuestro caso mexicano, la política social (montos y formas programáticas) se define todavía según prioridades centrales, aunque se haya avanzado en la consulta a los beneficiarios y aun a dejar en sus manos decisiones sobre las necesidades a resolver con el apoyo de los fondos públicos.

En múltiples ocasiones concretas, “desde abajo” se ve la manipulación política y/o partidista vinculada a la asignación de fondos. Y la corrección democrática no opera, pues no existen canales ágiles para disputar las decisiones gubernamentales y, a pesar de los avances legales, las elecciones son un medio aún lejano.

La política social en una nación democrática es un verdadero mecanismo de redistribución del ingreso. En nuestro caso, si separamos la educación, la salud y la vivienda que son parte de la inversión pública requerida por la función histórica del Estado, la política social es, en el mejor de los casos, un mecanismo de sobrevivencia para un grupo de los mexicanos más pobres.

Desde otro ángulo, vista desde las relaciones entre gobiernos, la política social sigue siendo un asunto del gobierno central. Los gobiernos municipales y estatales ven los programas sociales como una función del gobierno federal, dado que ese orden de gobierno recoge los impuestos y los reparte. Para nada se consideran conminados a formular una política social propia, regional o municipal. Para sus necesidades, por lo antes dicho, acude a la Federación para conseguir lo que la política económica les niega. Y además, deben agradecer que sean incluidos en los programas de política social. ¿Contribuye este sistema a la democracia? Para nada.

La política social mexicana, vista “desde abajo” y salvo excepciones, no contribuye a la democracia, no utiliza mecanismos democráticos para definir prioridades y no se articula a la política general económica del país,<sup>14</sup> por lo que tampoco es, en rigor, un modo de redistribuir el ingreso.

### **Epílogo**

Si aceptamos los criterios expuestos, la política social en nuestro país, independientemente de sus beneficios, es claramente deficiente. Se define sin tomar en cuenta a la sociedad, es compensatoria y olvida el compromiso del régimen con el pueblo que le dio vida, no redistribuye ni aumenta el ingreso de los sectores pobres del país y, finalmente, poco contribuye al incremento de las relaciones políticas democráticas.

*Octubre 8 de 1996.*

<sup>14</sup> Recuérdese que la política social se maneja desde una secretaría específica (SEDESOL) del Poder Ejecutivo, con presupuesto y programas propios. Y las secretarías sociales (salud, educación e INFONAVIT) se manejan por su lado.



## LAS ORGANIZACIONES CIVILES COMO ACTORES DE LA POLITICA SOCIAL

*Manuel Canto Chac*<sup>1</sup>

### **Introducción**

Sabemos cuales son las modificaciones que ha experimentado la política social en los últimos lustros, si tomamos como referente al llamado Estado Social de Derecho en el que la política social fue denominada como la “procura existencial” en tanto que se ocupaba de asegurar todo el ciclo de vida de los individuos (García Pelayo). Tenemos que como tendencia general, particularmente para el caso de los países subdesarrollados, los cambios se pueden resumir, entre otros, en los siguientes aspectos:

- el paso de una política universalizada –dirigida a todos los individuos de una sociedad– a otra de carácter focalizado, dirigida a grupos específicos seleccionados,
- de una política que se asumía como premisa del desarrollo y distribuidora de sus beneficios a otra que se asume como compensadora de los costos sociales derivados del ajuste económico;
- de una política que se relacionaba con todos los aspectos del ciclo vital de los individuos a otra que se centra en la formación del “capital humano” y que privilegia algunos aspectos, básicamente educación y salud (Franc).

Si bien podemos decir que existe un amplio consenso sobre los aspectos en los que se ha modificado la política social, no se puede afirmar que exista una discusión abundante, ni mucho menos consensos en torno de los agentes encargados de su ejecución. Se ha señalado que la nueva política social debe de tener un carácter descentralizado, que debe de dar paso a la creatividad de la sociedad civil (Kliksberg, 1993a) y que debe de realizarse con la participación de sus beneficiarios. Este trabajo pretende reflexionar

<sup>1</sup> Profesor investigador de la UAM-X.

acerca de la participación de las Organizaciones Civiles (OC's en adelante)<sup>2</sup> en las diversas fases de la política social. La reflexión se centra en particular en las condiciones para que dicha participación sea posible.

De ninguna manera se puede decir que sea una novedad ni una excepción el planteamiento de que las OC's participen en las políticas públicas; así el Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000 señala:

“Las organizaciones civiles son de gran importancia para el desarrollo político y social de México, y (sic) el Ejecutivo promoverá su participación en las actividades públicas. Las organizaciones civiles pueden ser consultores calificados en la elaboración de programas y políticas gubernamentales y en la instrumentación de diversas políticas públicas. Asimismo pueden proporcionar útiles referencias para la evaluación de los resultados de las acciones de gobierno” (PND: 3.10.4)

Por lo mismo resulta necesario preguntarse ¿cuáles son las condiciones para que las OC's intervengan de manera concreta en la política social?, ¿cuáles son las modificaciones que habría que introducir para que se hiciera real tal posibilidad?, ¿cuáles son los aspectos en las que éstas pueden tener ventajas comparativas?

En la presentación de este trabajo se siguió el orden de las fases que integran un ciclo de política pública, argumentando en cada una de ellas cuáles han sido las experiencias y cuáles los desafíos que presenta la participación de las OC's en la política social.

### **La participación en la conformación de la agenda**

Desde hace algún tiempo, en diversos países de América Latina, ha sido creciente la participación de las OC's en la definición de los temas que integran la agenda pública y aun en la agenda institucional (Correa). En México, si bien existen casos en los cuales a partir de las demandas y aportes de las OC's, se han seguido decisiones de carácter público, como por ejemplo lo pueden ser la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como resultado de la participación de OC's en la promoción y defensa de los mismos, o bien la ciudadanización del Instituto Federal Electoral, como una demanda

<sup>2</sup> Prefiero utilizar la expresión Organizaciones Civiles mejor que la más común de Organismos No Gubernamentales, dado que esta última la define de una manera negativa.

impulsada por las OC's que se han desempeñado en el campo de la observación electoral y la educación cívica, a la vez que se han conocido diversas propuestas de OC's, particularmente las organizadas en redes, que formulan aportes sobre diversos ámbitos de la política social (Convergencia).

No obstante lo anterior, no es menos cierto que aún existe un vacío en cuanto al reconocimiento de estos aportes y en cuanto a la existencia de canales institucionalizados para una adecuada y real participación de las OC's en la conformación de la agenda. No en balde, este aspecto constituye en la actualidad una de las principales demandas de estas organizaciones como lo expresa el proyecto de ley que varias de ellas han propuesto en materia de fomento a las actividades de desarrollo social (CEMEFI, Convergencia, FAM et al.).

En algunos casos a nivel del Congreso de la Unión, sus comisiones legislativas se han propuesto como espacios para la recepción de propuestas y participación de las OC's, sin embargo hasta ahora no está suficientemente claro si es que estos espacios son realmente eficaces, toda vez que el tipo de participación, la selección de participantes y la agenda de discusión se conforman según el caso y se definen por los parlamentarios que intervienen en el proceso<sup>3</sup>.

### **El análisis de alternativas**

Si en la conformación de la agenda se ha dado una incipiente participación de OC's, ésta es aún menor, por no decir nula, cuando pensamos en el momento del análisis de alternativas. El análisis de alternativas por supuesto que implica la capacidad de intervenir en las decisiones, posibilidad no abierta hasta ahora a las OC's sino es como asesoras de organismos o agrupaciones comunitarias. La reorientación de la política social que se experimentó en el sexenio 1988 - 1994, tenía como uno de sus aspectos innovadores la participación de la comunidad en las decisiones sobre la obra pública (Rojas)<sup>4</sup>. La

<sup>3</sup> Un análisis de la experiencia de las OC's al participar en estos espacios se encuentra en mi trabajo "La participación de las OC's en las políticas públicas", de próxima aparición en un libro colectivo editado por El Colegio de México.

<sup>4</sup> "Solidaridad como mecanismo vivo de la reforma del Estado ha permitido fortalecer la participación organizada de una parte importante de la sociedad y establecer una nueva relación del Estado con los grupos sociales empeñados en mejorar sus condiciones de vida. Ello se ha producido a través de un amplio proceso de diálogo y concertación, y de respeto a las decisiones de las comunidades." (Rojas: 388)

adecuada participación comunitaria en las decisiones requiere de la posibilidad de participar en el análisis de las alternativas a partir de las que se tomará la decisión. En relación a este asunto podemos preguntarnos ¿hasta qué punto están preparadas las comunidades para realizar el análisis, sobre todo cuando se pone el énfasis en la relación costo/beneficio?; ¿pueden las OC's subsidiar estas carencias a partir de fungir como asesoras de las comunidades en los análisis de alternativas?

Uno de los principales aspectos a debatir para responder a las interrogantes anteriores está relacionado con la capacidad de los asesores para proporcionar apoyos técnicos efectivos, esto a su vez tiene que ver con la profesionalización de las OC's y esto último se relaciona con las fuentes de financiamiento; hasta ahora los recursos que reciben las OC's provienen básicamente de la cooperación internacional, los vínculos que establecen con comunidades y organizaciones sociales son de carácter voluntario, en cuanto que no se reconoce hasta ahora —de una manera mayoritaria por supuesto— la asesoría como un trabajo profesional que representa un costo para el proyecto de desarrollo. Si se asumiera que los servicios de asesoría son un insumo fundamental para que la comunidad pueda realmente participar en las decisiones, implicaría reconocer que los costos de tal asesoría tendrían que ser considerados como costos directos del proyecto.

Lo contrario estaría significando considerar a las OC's sólo como intermediarias de proyectos dejando abierta la posibilidad de que obtengan una renta de intermediación.

De igual manera conviene preguntarse sobre la capacidad de las OC's para proporcionar asesoría profesionalizada. Existen algunos aspectos en los que se ha centrado la ventaja comparativa de las OC's con respecto de las agencias públicas. Por un lado se señala que la dimensión de las OC's hace que éstas puedan operar con una menor estructura administrativa y que, por tanto, los costos burocráticos asociados al proyecto son bastante menores. Asimismo, se ha señalado que el mayor contacto que mantienen con la comunidad les permite una relación más fácil y transparente con la misma, lo que contribuye a que la población pueda ejercer una mayor vigilancia de los fondos que se utilizan para su beneficio (Migdley). Sin embargo, no se ha analizado con suficiencia la capacidad profesional de las

OC's<sup>5</sup>, hasta ahora se oscila entre la exaltación o el denuesto pero sin suficientes elementos para sustentar un punto de vista objetivo.

Por lo que hace a la perspectiva de profesionalización que tienen algunas agencias multilaterales, queda siempre la interrogante de si las propuestas que realizan en cuanto a profesionalización no comparten más bien la visión que sobre el aporte de las OC's existe en los países desarrollados y que no necesariamente se corresponde con las situaciones existentes en México y América Latina, de tal suerte que los condicionamientos para que las OC's participen en la licitación de proyectos ofrecidos por la banca multilateral, buscan más bien, inducir comportamientos que estén de acuerdo con las líneas de esas agencias multilaterales, de tal suerte que las ofertas de financiamientos no vienen a ser sino un mecanismo de refuncionalización de las actividades de las OC's<sup>6</sup>.

### **La participación en las decisiones**

Cómo se da el vínculo entre sociedad y decisor, parece ser la pregunta a la que todo planteamiento sobre democracia participativa, debe intentar dar respuesta antes que a cualquier otra cosa. Tradicionalmente se ha respondido que es a través del peso relativo de la agregación de preferencias individuales expresadas en las votaciones como se debe de establecer este vínculo. Los que resultan los actores privilegiados y casi exclusivos vienen a ser los partidos políticos, sin embargo a todo lo largo del siglo XX la situación real se comportó de una manera bastante distinta. Las formas corporativas de participación en las decisiones y de asignación de los recursos terminaron sobreponiéndose a

<sup>5</sup> Se sabe que la preocupación por la profesionalización de las OC's es tanto una preocupación de ellas mismas como de las agencias de cooperación, lo que ha dado lugar a diversos programas de profesionalización hoy comprendidos bajo la categoría de Fortalecimiento Institucional, sin embargo hasta ahora no he podido encontrar un estudio sobre las capacidades instaladas de las OC's.

<sup>6</sup> Así por ejemplo el BID señala: "El fortalecimiento de la sociedad civil exige la institucionalización de procesos a cargo de sus organizaciones y por ello es indispensable que se propongan caminos para robustecer, hacer más eficaces y dar permanencia a esas organizaciones. Ello implica aportar para su capacitación, la prestación y obtención de servicios técnicos y administrativos, la captación de servicios financieros locales permanentes, y la integración a redes de información que provean medios de intercambio dentro del propio sector y entre los países de la región. La formación de "gerentes sociales" al interior (sic) de tales organizaciones es parte fundamental del proceso de construcción y desarrollo institucional de las mismas". (Banco Interamericano de Desarrollo: 13)

la lógica de asignación en función de los votos de tal manera que la negociación entre las formas de representación de los sectores sociales por un lado y los gobiernos, por otro, se convirtieron en los principales decisores.

Junto con el mecanismo corporativo en el caso de México, ha existido otro que está ligado a las formas comunitarias tradicionales, en las cuales los mecanismos de decisión, sobre la aplicación local de recursos públicos, descansa en la asamblea de la comunidad. Por supuesto que además de las limitaciones que por sí misma tiene esta forma de participación, para los propósitos fundamentales de este trabajo el principal obstáculo que representa es el de la imposibilidad de aplicarlas en ámbitos en los que no existe una cultura tradicional comunitaria o bien donde la organización social es distinta, como ocurre en el caso de las ciudades intermedias y grandes del país.

De lo anterior tenemos los siguientes dilemas para la participación en las decisiones: si el sistema electoral es necesario pero insuficiente para asegurar la participación en las decisiones, si la forma corporativa de participación, además de excluyente resulta ya obsoleta y si las formas comunitarias tradicionales no son replicables en ámbitos diversos, entonces ¿cuáles podrían ser las formas eficaces para que las OC's participen en las decisiones?

Algunos piensan que la respuesta es más fácil encontrarla en el ámbito local, puesto que la interacción con los gobiernos locales, dado el tamaño de escala de los problemas, resulta mucho más factible. En este sentido se puede apelar a diversos ejemplos en los cuales la interacción entre población, organizaciones civiles y autoridades municipales, generó mecanismos mucho más eficaces de beneficios a la comunidad (Pardo). Sin embargo, también es imprescindible tener en cuenta que la centralización en las decisiones que actualmente existe limita de manera significativa esta colaboración, toda vez que el ámbito local está sujeto a lineamientos de acción e incluso decisiones específicas que se toman por el gobierno federal, por eso es totalmente urgente avanzar en el proceso de descentralización del poder hacia los gobiernos locales<sup>7</sup>, lo que tiene que ver con asignación de recursos, marco legal, compromisos políticos y concepción de las atribuciones.

<sup>7</sup> Un conjunto de trabajos sobre la temática aparecerán en el libro colectivo *El Nuevo Federalismo y la Descentralización* editado por la Fundación Nexos, en particular mi trabajo "La subsidiariedad como criterio orientador de la descentralización".

Si a nivel local parecen estar claro los mecanismos y las limitaciones para la participación de las OC's en las decisiones públicas, cuando el tema se plantea a nivel de todo el país las dificultades y ausencia de claridad son mucho mayores. Tal vez el punto más conflictivo sea el de los mecanismos de representación de las OC's. Desde el punto de vista gubernamental se ha insistido en la necesidad que existan instancias que representen a las OC's y que en tal sentido sean interlocutoras del gobierno ante una eventual participación reconocida en la elaboración de políticas públicas.

Por el lado de las OC's, el asunto de la representación reviste más de una dificultad. Algunas provienen de las prácticas corporativas del régimen político mexicano, en las que se percibe una tendencia persistente a construir formas de representación que propician el control de los diversos sectores sociales por parte del gobierno. Pero además de ello, existe la preocupación por el menoscabo que pudiera tener el derecho de libre organización consagrado en el artículo 9º constitucional.

### **Participación en la implementación**

Donde se ha tenido mayor participación de las OC's es en la implementación de políticas y proyectos, por un lado como licitadoras de convocatorias hechas por los organismos gubernamentales, y dentro de ello, como miembros de los comités que deciden sobre la asignación de los recursos. Por lo que hace a las experiencias de las OC's como licitadoras de convocatorias del sector gubernamental, es un fenómeno que empieza a darse, ya sea a través del programa de coinversión de la Secretaría de Desarrollo Social, o bien con algunas dependencias como el Instituto Nacional Indigenista, que promueven ofertas de financiamiento para OC's. Entre los principales señalamientos que algunas organizaciones participantes hicieron en relación al proceso de concurso por fondos gubernamentales tenemos los siguientes: la lentitud del proceso, así como lo complejo de los procedimientos, tanto para la solicitud como para la rendición de cuentas sobre los fondos; los formatos que se deben llenar son bastante complejos y el tiempo de decisión sobre el otorgamiento es bastante irregular, lo cual dificulta de manera directa la planeación de las actividades del proyecto y la planeación del conjunto de actividades de la organización. Seguramente que detrás de esta observación hay situaciones de más fondo. En la medida en que no hay un

referente procedimental establecido ni una práctica reconocida, las relaciones entre OC's y agencias gubernamentales se vuelven bastante impredecibles. Por parte de la OC's, pareciera que debieran contar con una capacidad instalada administrativa que les permitiera atender eficazmente las demandas de información de la agencia gubernamental pero las dimensiones normales de las OC's en México hacen innecesario contar con unidades administrativas, por lo que los requerimientos para las solicitudes aparecen como algo exorbitante. La no certeza sobre el acceso a financiamientos públicos en el largo plazo, vuelven una inversión sumamente riesgosa el dotarse de una mayor infraestructura administrativa.

Otro elemento que ha sido señalado como un obstáculo, lo constituyen las demandas de información sobre la OC's que —a juicio de los entrevistados— no son necesarias en relación al proyecto solicitado y que más bien dan la impresión de querer constituirse en un mecanismo de control (por ejemplo cuestionamiento sobre los bienes de la OC, sobre los fondos recibidos por otros donantes no relacionados con el proyecto).

Por otro lado, también se ha señalado como una de las limitantes la reducción del ámbito de intervención a la licitación, sin poder participar en el diseño de la política en la cual cobra sentido la oferta de fondos, por lo que las OC's se sienten operadoras o sólo implementadoras de estrategias de las que no han participado en su elaboración y que, a la vez, les parece que en muchas ocasiones están alejadas de la problemática real del ámbito específico de intervención. Esto es algo que también puede hacerse extensivo a financiamientos provenientes de la banca multilateral.

No puede dejar de mencionarse que, por lo menos hasta ahora, no se ha manifestado señalamiento alguno sobre corrupción o pretensiones de condicionamiento político para la obtención de los recursos.

En cuanto a la participación de las OC's en los comités que deciden sobre la asignación de fondos, se señaló que: los dictaminadores no conocen cuál es el tamaño de la bolsa que se distribuirá, por lo que no conocen cuál es el resultado final de su labor. En el consejo de asignación de fondos participan OC's, sin embargo, quienes las representan, no obtienen información sobre los montos de los recursos distribuibles, ni tampoco intervienen en la formulación de las políticas para la asignación de los fondos, resultando entonces bastante limitada su capacidad real de decisión. Asimismo

se ha señalado que su margen de influencia se ciñe a la opinión técnica sobre el proyecto solicitado, sin que puedan intervenir en el diseño de la política que está por detrás de las licitaciones.

Los ejemplos que han sido propuestos para la relación con el gobierno, también pueden hacerse extensivos, con salvedades por supuesto, a la participación en proyectos impulsados por la banca multilateral, en relación a la cual algunos creen percibir una tendencia a acotar los márgenes de acción y al final de cuentas a lograr una reconversión de las OC's en función del modelo y las perspectivas de la banca multilateral.

Un punto de fundamental importancia cuando se piensa la participación de las OC's en la implementación de políticas y proyectos de desarrollo social, es la capacidad y preparación que pueda tener la administración pública para actuar con organismos no dependientes del gobierno. La impresión que se tiene es que al respecto no existen las adecuaciones necesarias, puesto que hasta ahora el administrador público se percibe a sí mismo como administrador de personas y recursos materiales, y tiene dificultades para encuadrar su actuación dentro de los procesos sociales, lo que requiere, además de sensibilidad social y disponibilidad para coordinarse más que para ordenar, estructuras y procedimientos que hagan posible tal interacción (Kliksberg, 1993b). Adicionalmente habría que considerar que la acción concurrente más que competitiva entre gobierno y OC's varía necesariamente según el nivel de gobierno del que se trate, por lo cual estas necesarias adecuaciones tienen que ser resultado de procesos complejos de reformas políticas, jurídicas y organizacionales para que la administración pública sea capaz de aprovechar la capacidad productiva de la sociedad civil.

### **Participar en la evaluación**

Si bien, como fue señalado al principio, en el PND 1995 - 2000 se señala el aporte de las OC's al proceso de evaluación de las acciones públicas, en la actualidad no existen referencias que hagan pensar que en esto se ha avanzado de manera significativa. Por parte de las OC's existe el planteamiento de desarrollar procesos de evaluación *de facto* a partir de lo que se ha denominado la Contraloría Social, sin embargo, más allá del planteamiento, no conozco procesos concretos en los que dicha iniciativa se esté llevando a la práctica.

Como quiera, y a manera de conclusión, la participación de las OC's en la política social es algo que hoy puede contar con consenso pero que está aún en una fase inicial en la práctica. Para avanzar en él se requiere, además de mucha mayor voluntad política que la hasta ahora demostrada—tanto por parte del gobierno, como de la propias OC's y de la sociedad en general—, de adecuaciones jurídicas y organizacionales. Pese a lo complejo del asunto, en él se juega también, de una manera muy importante, el futuro de la democracia en el país.

### Bibliografía citada

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Marco de Referencia para la Acción del Banco en los Programas de Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Sociedad Civil*. Departamento de Planificación Estratégica y Políticas Operativas. 1995.
- CENTRO MEXICANO PARA LA FILANTROPÍA, CONVERGENCIA, FORO DE APOYO MUTUO, FUNDACIÓN MIGUEL ALEMÁN, UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA. *Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social* (Propuesta de Proyecto), México, 1995.
- CONVERGENCIA DE ORGANISMOS CIVILES. *La Agenda Social, La propuesta de las redes*. Cuadernos de Sociedad Civil y Políticas Públicas, No. 1, 1995, México.
- CORREA, Enrique. “La agenda pública: actores que intervienen en su construcción” en *Sociedad Civil Ciudadanía y la Construcción de lo Público*, Flacso, PIIIE, et al. Santiago de Chile, s/f.
- FRANCO, Rolando: “Los paradigmas de la política social en América Latina”, en *Revista de la Cepal*, No. 58, abril de 1966, Santiago de Chile.
- GARCIA PELAYO, Manuel. *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*. Alianza Universidad, Madrid, 1982.
- KLIKSBERG, Bernardo. *¿Cómo transformar al Estado?* FCE, México, 1993 (a).
- . *La Pobreza, un tema inaplazable*. FCE, México, 1993 (b).
- MIGDLEY, James. “La política social, el Estado y la participación de la comunidad” en Kliksberg, 1993b, op. cit.
- PARDO, María del Carmen. “La gestión municipal ¿motor o freno para el ejercicio democrático”, en M. Merino (Coordinador) *En Busca de la Democracia Municipal*. El Colegio de México, México, 1994.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000*, México, D.F.
- ROJAS, Carlos. “Solidaridad”, en A. Warma (compilador), *La Política Social en México, 1989 - 1994*. FCE, México, 1994.

## LA POLÍTICA SOCIAL DE ZEDILLO EN LA PRENSA MEXICANA

*Mario B. Monroy*<sup>1</sup>

El gobierno ha expresado en varias ocasiones su preocupación por reducir el impacto de la crisis en los sectores más desprotegidos de la población. El éxito o fracaso de estas políticas deben juzgarse por la incidencia que tengan en resolver el problema de la pobreza más que por los equilibrios macroeconómicos que dice haber logrado. La batalla de esta lucha contra la pobreza parece haberla perdido como lo veremos más adelante.

### **Política Social del Gobierno**

La política social bajo la administración zedillista, es realmente la política social de los últimos tres sexenios.

En los anexos del Informe presidencial podemos leer lo siguiente: “la política social del gobierno federal se ha propuesto superar las condiciones de pobreza extrema en que viven millones de mexicanos, tanto del medio rural como del urbano. Entre las principales estrategias de política de superación de la pobreza extrema, está la descentralización mediante la cual se aplicarán los programas en forma coordinada con los estados y municipios. Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Puebla y Guerrero son los estados donde se presentan los índices de pobreza más altos y a ellos correspondió la mayor asignación de recursos, ya que concentran el 34% del fondo. Para ello se realizan acciones coordinadas con el fin de incrementar las capacidades individuales y colectivas en tres ejes: salud, alimentación y educación”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Coordinador de Servicios Informativos Procesados, A.C. (SIPRO), y miembro de Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia.

<sup>2</sup> *La Jornada* del 2 de septiembre de 1996, página 12.

El 7 de septiembre, al inaugurar la 120 Asamblea de la CTM, Zedillo informó que su gobierno destina 54% del presupuesto federal al gasto social y anunció la puesta en marcha de un programa que atenderá al final de su mandato a 4 millones de familias en extrema pobreza.

El gasto social, ha dicho el gobierno federal, representa el 54% del gasto programable. Por supuesto esto es positivo; sin embargo, si revisamos las cifras en relación al número de personas o en términos reales, son insuficientes.

En mayo de 1995, al dar a conocer el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el Presidente anunció la existencia de un Programa para Superar la Pobreza, cuya difusión y puesta en marcha se ha venido posponiendo desde entonces<sup>3</sup>.

El problema más grave de la crisis que nos heredó el gobierno anterior, es el drama humano y social generado por la irresponsabilidad y la falta de ética gubernamental, tanto de la pasada administración como de la actual. Por lo que eso de *Bienestar para tu familia* ha quedado abandonado definitivamente.

### **Algunos datos sobre concentración y pobreza en México**

Durante 1996 la riqueza total acumulada por los 15 mexicanos más ricos (25,600 millones de dólares), equivale al 9% del PIB estimado para 1996. Acumulan en dólares el equivalente a los ingresos anuales de 23,893 salarios mínimos anuales o bien podrían pagar también ingresos anuales de 11,948,115 mexicanos que ganan hasta dos salarios mínimos. La riqueza de Raúl Salinas Pliego, dueño de TV-Azteca y de la cadena de tiendas Elektra, alcanza para construir y equipar a 5,615 escuelas de nivel básico en el país. Serían 175 escuelas por entidad federativa.

La fortuna del dueño de TELMEX alcanzaría para construir y equipar a 4,951 hospitales generales (cada uno con 30 camas); es decir, 154.7 por entidad federativa o bien 2.2 hospitales generales por municipio en el país. También tendría la opción de construir y equipar totalmente 34,294 escuelas de nivel básico.

<sup>3</sup> Reforma del 11 de septiembre de 1996, página 23.

Con la fortuna de Roberto González (1,100 millones de dólares), dueño del Grupo Maseca y de BANORTE, se podrían construir 263,302 nuevas casas habitación de interés social cubriendo el 25% del déficit de los municipios conurbados del estado de México.

Los 2,500 millones de dólares de Alejo y Carlos Peralta, propietarios de Iusacell, equivalen al monto total de las pensiones del IMSS y del ISSSTE por más de tres años, en tanto que los mil millones de dólares que ha acumulado Jerónimo Arango (dueño del Grupo Cifra) equivalen al costo total de 3,422 guarderías urbanas para 100 niños o 107 guarderías para cada entidad federativa<sup>4</sup>.

A continuación veamos algunas cifras en torno a la pobreza y extrema pobreza en nuestro país, medidas por diversas instituciones y personas:

#### Mediciones de la pobreza y extrema pobreza

INSTITUCION	POBRES	EXTREMA POBREZA
ONU y CEPAL <sup>5</sup>	64 de los 92 millones de sus habitantes	15 millones
Banco Mundial <sup>6</sup>	85%	
Enrique del Val <sup>7</sup> Secretario de SEDESOL	42 millones (46%)	22 millones (24%)
Mario Chacón (SRE) <sup>8</sup>		14 millones (6.5 millones de indígenas y alrededor de 4 millones que habitan zonas urbanas marginadas)

<sup>4</sup> Véase el artículo de Emilio Lomas en *La Jornada* del 6 de septiembre de 1996, página 51.

<sup>5</sup> *Unomásuno* del 26 de agosto de 1996, página 9.

<sup>6</sup> Declaración de Koch-Weser, funcionario de Banco Mundial, aparecida en la prensa nacional el 28 de junio de 1996. La cifra es sorprendente no sólo porque es muy alta, sino porque la estrategia del Banco Mundial ha sido la de minimizar las cifras de la pobreza.

<sup>7</sup> *La Jornada* del 28 de junio de 1996, página 53.

<sup>8</sup> Declaración de Mario Chacón, director general de Relaciones Económicas Multilaterales de la Secretaría de Relaciones Exteriores. También es representante del secretariado nacional de preparación para la Cumbre Mundial de Alimentación. *La Jornada* del 5 de octubre de 1996, página 8.

**Mediciones de la pobreza y extrema pobreza (Cont.)**

INSTITUCION	POBRES	EXTREMA POBREZA
Demetrio Sodi <sup>9</sup>	Más 50%	Más de 22 millones (en 1995, 1.5 millones de mexicanos se incorporaron a la pobreza extrema)
Carlos Abascal <sup>10</sup> Presidente de COPARMEX	En 95 creció de 40 a 48 millones	
Carlos Jarque <sup>11</sup> Presidente del INEGI		14 millones
Carlos Rojas <sup>12</sup> Secretario de SEDESOL	Difícil cuantificar la magnitud de la pobreza	

El cuadro anterior nos demuestra, entre otras cosas, que el mismo gobierno maneja informaciones distintas, como en otros muchos casos. Es decir, las cifras van de los 22 millones que viven en extrema pobreza, según SEDESOL, a los 14 de Relaciones Exteriores o 15 del INEGI.

Estos números y posturas, contrastan con la imagen que los medios de comunicación oficiales y otros organismos internacionales difunden acerca de un supuesto éxito de las políticas económicas puestas en práctica en los últimos años. Al contrario, estos números sugieren que la pobreza ha llegado a constituirse en el mayor de los desafíos en nuestro país.

El empobrecimiento afecta no sólo a las capas más pobres de la sociedad, sino también a altos estratos no pobres de las clases medias. Se extrema así la polarización social, diferenciando abiertamente el mundo de los pobres y el mundo de los ricos.

Este modelo económico está arraigando la desigualdad en los niveles de bienestar y el creciente número de personas dentro de una situación de exclusión social.

<sup>9</sup> *Universal* del 16 de agosto de 1996, página 6.

<sup>10</sup> *Revista Proceso*, 1 de enero de 1996, página 6.

<sup>11</sup> *Revista Proceso*, 10 de noviembre de 1996, página 26.

<sup>12</sup> *El Sol de México*, 5 de febrero de 1996, página 14.

En esa aguda polarización social, los intereses dominantes quedan enfrentados a la alternativa del uso de la fuerza, de la represión o de redefinir sus políticas en una dirección menos rígida, asumiendo la pobreza como una responsabilidad social que no puede seguir siendo desconocida.

### **Dos constataciones de la pobreza**

A este respecto, el economista Pedro Vuskovic<sup>13</sup>, nos sugiere dos constataciones referidas a la pobreza:

1. No se trata solamente de una herencia del pasado, sino que también se trata de una pobreza nueva, generada en el curso de los últimos tiempos, resultado del modo de crecimiento y de las características de su evolución social, así como de las políticas puestas en práctica. Desde este punto de vista, cabe no hablar sólo de pobreza, sino de un proceso activo de empobrecimiento: aumenta el número de pobres y se profundiza su pobreza.

2. No se trata sólo de un problema de crecimiento, sino también de distribución: si unas capas de la población no alcanzan a satisfacer esas necesidades, es porque otras capas sociales se apropian de proporciones elevadas del ingreso y sustentan unos niveles y formas de vida y consumo muy superiores.

La pobreza en México, es en gran medida expresión de la alta concentración del ingreso en capas minoritarias de la sociedad. Sin embargo, esta asociación fundamental que cabe hacer entre pobreza y desigualdad, está sospechosamente ausente de muchos de los diagnósticos sobre la pobreza.

El diagnóstico neoliberal sobre la pobreza no atiende a ninguna de las dos constataciones. Su punto de partida es el concepto de que el crecimiento global –y no la distribución– es la única fuente potencial de mejoramiento generalizado en la condición de vida; y que ese crecimiento está a su vez condicionado a que se aseguren los elementos necesarios de estabilidad económica y de inserción lo más plena posible en una economía en proceso de globalización.

<sup>13</sup> Véase el artículo del economista Pedro Vuskovic “Los Diagnósticos de la Pobreza”, en la revista *Política y Cultura* de la UAM-X, invierno 93/primavera 94, año 2, número 3, páginas 9-22.

## Siempre habrá un mañana mejor

El diagnóstico neoliberal reconoce que sus propuestas involucran elevados costos sociales, pero promete que de ese modo se recuperará el dinamismo y se restablecerán las bases de una economía sana, cuyo crecimiento posterior compensaría los sacrificios mejorando las condiciones de vida de toda la población.

En este sentido, el presidente Zedillo advirtió que pregonar que la recuperación económica restaurará de inmediato los niveles de bienestar observados antes de la crisis “sería engañar a la gente” y subrayó que para que suceda lo anterior “deberán transcurrir varios años, pues en el *proceso de recuperación* no se pueden quemar etapas; hacerlo trastocaría los avances de estos 18 meses”<sup>14</sup>.

Incluso la CEPAL ve negro el porvenir, al asegurar que el nivel de pobreza en México empeorará en los próximos años o en el mejor de los casos se mantendrá igual, pues el crecimiento económico previsto por las autoridades representa la mitad de lo requerido<sup>15</sup>.

Se continúa prometiendo bienestar para el futuro cuando se sabe de antemano que la mejoría y la recuperación no serán ciertas, al menos para la mayoría de los mexicanos. Aquí nos encontramos con la falta de ética de la que habíamos hecho mención líneas arriba.

Los sacrificios iniciales tienden a hacerse permanentes y crecientes; y sus promesas resultan no sólo incumplidas sino incumplibles.

Sin redistribución, el solo crecimiento, por rápido que fuera, tardaría muchas décadas en elevar la condición de vida del conjunto de la población, por encima de la línea de la pobreza.

¿Cómo es posible que diversos funcionarios del gobierno reconozcan que con la política económica actual se requerirán más de 20 años para recuperar el ingreso por persona que teníamos en 1981 y se nieguen a revisar alternativas?

<sup>14</sup> *La Jornada* del 7 de agosto de 1996, página 44.

<sup>15</sup> Declaración de Isaac Cohen, director en Washington de la CEPAL, aparecida en *La Jornada* del 6 de mayo de 1996, página 60.

## El rumbo es el mejor y el único, y, además, no se discute

Otra de las características de las administraciones neoliberales, de Miguel de la Madrid para acá, es que no escuchan. Lo único que dicen es: “No hay más que un solo camino: el nuestro”. El problema es que su camino es el que les trazan los organismos financieros internacionales.

El 15 de febrero, el presidente Zedillo, criticó a los economistas que cuestionan la liberalización económica. Los llamó “arcaicos”, promotores de la “industria infantil”, “anacrónicos”, “equivocados”, e “impulsores de políticas fracasadas”. “Esos economistas, dijo, que opinan así o que emiten esos juicios, francamente, si fueran mis alumnos, los reprobaría”<sup>16</sup>.

Pero el 23 de junio de este año llegó el llamado presidencial, sólo el llamado, a debatir el rumbo económico, al señalar que “lo que nos ha faltado en México durante varios años es debatir políticamente cuál es el camino económico para que nuestro país se desarrolle”<sup>17</sup>.

Por supuesto que nunca hubo una convocatoria formal de instancia alguna del gobierno.

El domingo 29 de septiembre, en una entrevista que concedió al programa de televisión *Nexos*, el Presidente afirmó que las críticas a su política económica carecen de nivel, se hacen desde el oscurantismo y el maniqueísmo y, lo peor, no tienen el menor rigor intelectual.

¿Se puede hablar de recuperación cuando los bajos salarios y el desempleo y subempleo afectan a un creciente número de compatriotas y lo sumen en la indigencia? ¿Cuando el 66% de la población económicamente activa, es decir, más de 23 millones de personas, se desenvuelven en el subempleo y dos millones 170 mil no reciben ingreso alguno?

<sup>16</sup> Estas declaraciones fueron hechas por el presidente Zedillo en el marco de la clausura de la reunión de jefes de Estado y de gobiernos de Centroamérica, y aparecieron en la prensa mexicana el 16 de febrero de 1996.

<sup>17</sup> Declaraciones realizadas en la ciudad de Zacatecas ante un grupo de periodistas, que aparecieron en la prensa nacional el 24 de junio de 1996.

## Es como se concibe la pobreza y la miseria como se trata de atacarla

La única concesión que se permite dentro del neoliberalismo es la de unas políticas y acciones de focalización de la pobreza, identificando grupos especialmente castigados a los que se extiende –la mayor parte de las veces con criterio demagógico y clientelista– una ayuda transitoria que alivie en algo su situación inmediata.

Por supuesto que todos estos programas no atacaban, ni atacan las causas de fondo de la pobreza. Tres botones de muestra:

1. En la pasada Cumbre del Grupo de Río, el presidente Zedillo abrió el tema sobre política social y argumentó así: “Nuestra pobreza es el resultado de la lentitud y de las resistencias por avanzar a una auténtica economía de mercado y hacia la democracia, no de las políticas que apuntan en esa dirección y que son históricamente jóvenes”<sup>18</sup>.

2. El 4 de julio, Francisco Labastida, secretario de Agricultura, al participar en la 24 Conferencia Regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en Paraguay, desestimó la dimensión de los levantamientos populares en México motivados por la pobreza. Dijo que el problema de Chiapas “es de dimensiones reducidas, pues duró seis días y no se ha vuelto a presentar ninguna otra manifestación de violencia ligada a ello... no es, obviamente, de gran consideración”. Destacó que el conflicto en Chiapas tiene sus orígenes en el desempleo, la pobreza y “la inercia y resistencia al cambio” que caracterizan en general a las poblaciones indígenas<sup>19</sup>.

3. El diputado priísta, Francisco Suárez Dávila, aseguró que la gente no se queja del modelo económico, sino de lo que en realidad percibe como las consecuencias nocivas para sus bolsillos<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> *Reforma* del 11 de septiembre de 1996, página 9.

<sup>19</sup> *El Financiero* del 5 de julio de 1996, página 29.

<sup>20</sup> Declaraciones realizadas en una reunión entre legisladores de los distintos partidos con miembros de la CANACINTRA, donde analizaron el rumbo económico de la nación. *La Jornada* del 24 de septiembre de 1996, página 46.

## Tarjeta Pobremático

Así la llamada tarjeta pobremático, entra perfectamente en este esquema para erradicar la pobreza.

El periodista Arturo Cano, dio a conocer en el diario *Reforma* la versión preliminar del proyecto de la nueva política social del gobierno federal llamado *Programa Integral de Educación, Salud y Alimentación (PIESA)*.

*Herramienta:* tarjetas electrónicas cargadas con 70 pesos al mes o con otra cantidad no demasiado alta.

*Condiciones:* que los muy pobres acudan a las clínicas a recibir consejos de higiene y planificación familiar, y que garanticen que sus hijos menores asistan regularmente a la escuela.

Por esta primicia periodística, nos enteramos que el programa se debate por dos grupos en el seno del gabinete del gobierno federal. Por un lado, el encabezado por Luis Téllez, jefe de la oficina de la presidencia para el que los pobres en extremo suman alrededor de 14 millones de mexicanos, es decir, tres millones de familias. Del otro, el grupo encabezado por el secretario de Desarrollo Social, Carlos Rojas, cuyas cifras de pobres en extremo son distintas al de Téllez, es decir, 30 millones de mexicanos, lo que suma seis millones de familias que viven con menos de dos salarios mínimos.

La nueva política hacia los más pobres caminará sobre el eje nutrición-salud-educación, que el ahora subsecretario de Hacienda, Santiago Levy, trazó en su texto *La Pobreza en México*, una obra que concluyó cuando era coordinador de asesores de Jaime Serra Puche. En uno de los textos de este estudio podemos leer:

“Dadas las condiciones insalubres en que viven los extremadamente pobres y la prevalencia de diarrea y otras enfermedades intestinales, el brindarles acceso a mayor cantidad de alimentos podría... satisfacer sólo las necesidades de los parásitos que se alojan en sus estómagos. La mejora en las condiciones de salud también resulta esencial para reducir la mortalidad infantil y, con cierto rezago, la fecundidad”.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Puede verse el texto completo de Santiago Levy en Félix Vélez, *La pobreza en México*, ITAM-FCE, México, 1994.

Regresando al PIESA, menciona que la estrategia en las zonas rurales consistirá en el otorgamiento de un paquete básico integrado que permita: 1) reducir la tasa de mortalidad infantil; 2) mejorar el estado nutricional y de salud; 3) reducir las tasas de fecundidad; 4) mejorar los niveles educativos y disminuir la deserción escolar.

Es decir, otorgar tarjetas a cambio de menos hijos, tal vez por ello las “transferencias adicionales” se limitan a dos hijos.

Según el texto del PIESA, al eliminar la intervención de CONASUPO en los mercados de la tortilla y de la leche “se permite el desarrollo de una oferta de maíz y leche fresca de calidad adecuada”, y al liberar el precio de la tortilla se permite modernizar la industria productora de nixtamal.

Líneas más adelante señala que “la propuesta en todo caso podría implementarse a más tardar al inicio del último trimestre de 1996” y no sería considerada como una propuesta partidista.

Ya en 1989, Carlos Tello soltó las cifras que fueron oficiales casi un sexenio: 40.3 millones de mexicanos pobres y 17.3 millones extremadamente pobres. De seguir las cuentas del equipo de Téllez, resultaría que, tras el error de diciembre, sólo se sumaron a las filas de los miserables 400,000 mexicanos. La cuenta de Rojas indicaría que el número creció más de 100%<sup>22</sup>.

Carlos Ramírez, articulista del diario *El Financiero*, señala que la reordenación del subsidio a la pobreza forma parte de la condicionalidad de México con el Banco Mundial. Este organismo ha planteado drásticamente a México sus demandas: o acepta la tarjeta pobremático o no habrá créditos. Ciertamente el Banco Mundial habla de combate a la pobreza, pero lo hace en función de un esquema de racionalidad en el uso de los subsidios para que no repercutan en las finanzas públicas. Lo interesante del caso es que Levy se especializó en pobreza justamente en ese organismo mundial<sup>23</sup>.

Luis Hernández, articulista de *La Jornada*, escribe que durante la administración de Ernesto Zedillo se ha gobernado sin una política social y que este programa sin un padrón confiable, y con antecedentes como PRO-CAMPO, abrirá la distribución de las tarjetas al tráfico de influencias<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Diario *Reforma* del 24 de marzo de 1996, página 3E.

<sup>23</sup> *El Financiero* del 24 de abril de 1996, página 43.

<sup>24</sup> *La Jornada* del 3 de abril de 1996, página 11.

## **valuación de la tarjeta pobremático**

na evaluación del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y ra de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECO-AM), realizada de manera paralela sobre el programa piloto del gobierno "Canasta Básica para el Bienestar de la Familia" aplicado en Campeche a rtir de 1995, mostró su inviabilidad.

En 1995, se desactivó de golpe la mayoría de los más de 200 mil co- ités de Solidaridad formados durante la administración salinista. Simul- neamente, se inició el proceso de experimentación en el estado de ampeche, planeado para sustituir paulatinamente los subsidios en leche anejados por LICONSA y en tortilla, actualmente canalizados a través del ideicomiso para la Liquidación del Subsidio a la Tortilla (FIDELIST).

Los principales resultados de las evaluaciones fueron los siguientes:

Con la tarjeta inteligente no se logró incrementar el consumo alimentario e las familias inscritas, ya que el monto del gasto promedio que se canalizó la compra de alimentos, disminuyó entre noviembre de 1995 y abril de 1996 e 175.1 pesos semanales a 155.3 pesos semanales, es decir, la carga infla- onaria (9%) fue absorbida por el beneficiario y no por la instancia genera- ora del subsidio.

No existen las bases para considerar al programa referido como columna vertebral de una estrategia que articule las políticas de alimentación y salud i beneficio de los extremadamente pobres.

Se encontró un alto porcentaje tanto de errores de inclusión como de xclusión, registrando 40% los primeros y 56% los segundos.

El programa de subsidio monetario dejó afuera a la población rural, ojetivo también del programa. Esta población se estimó en un total de 26.2 il familias equivalente a 42% de la población objetivo.

El programa disminuyó los recursos destinados a los niños, pues todas las milias con más de uno resultaron económicamente afectadas.

Los aspectos negativos del programa piloto encontrados por la SECO- AM y el ITAM, no llevaron a que sus beneficiarios lo rechazaran. Por el

contrario, se encontró una preferencia por la entrega de dinero en efectivo así como el interés de los beneficiarios por tener un abanico más amplio de posibilidades en la compra de productos.

Según declaraciones de Carlos Rojas, titular de la SEDESOL, el gobierno de Zedillo ya ha decidido lanzar el programa a nivel nacional a pesar de su demostrada ineficacia para enfrentar los males de la extrema pobreza.

¿No será que la iniciativa realmente tenga que ver muy poco con los objetivos de combatir la miseria y mucho con los de atraer sufragios para el partido oficial?

### **Gasto público, seguridad y pobreza**

El gasto neto del gobierno federal en defensa nacional aprobado para 1996 registró el incremento más elevado de las últimas dos décadas, de 13.2%, con lo que las erogaciones con propósitos militares hechas por la actual administración rebasaron las ejercidas por los tres sexenios precedentes.

El Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1997 que, junto con todo el programa económico para el próximo año envió el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados el 7 de noviembre, prevé una asignación para todo ese año de 3,375 pesos para cada una de las 400,000 familias más pobres del país.

En tanto, para los Gastos Contingentes, es decir, la "partida secreta" del Presidente de la República ascenderá en 1997 a 200 millones de pesos.

### **Presupuesto de la Federación para 1997**

Para las 400 mil familias en pobreza extrema:	281.25 pesos mensuales 9.38 pesos diarios.
Para la partida secreta del presidente	16.6 millones de pesos mensuales 555,555 pesos al día.
De cada 100 pesos que gaste la Federación en 1997	1.74 serán para el ramo de Superación de la Pobreza.
De cada 100 pesos del gasto total:	19 centavos serán para los que viven en pobreza extrema.
Para los pagos de la deuda externa e interna se prevé una asignación presupuestal de:	119,693 millones 600,000 pesos (casi 90 veces lo destinado a la pobreza extrema), que representa 16.5% del gasto total de la Federación.

Los recursos destinados a la *Superación de la Pobreza* significan:

- 4.56% del gasto total para el desarrollo social;
- 2.54% del gasto programable presupuestario;
- 1.74% del gasto neto total (725,789.6 millones de pesos) proyectado para 1997.

Los 1,250 millones de pesos que el gobierno destinará para beneficiar a 400,000 familias en pobreza extrema son parte de los 12,650 millones de pesos destinados al ramo 00026 del Presupuesto, que se denomina *Superación de la Pobreza*, y que este año es menor en 4.6% en términos reales al gasto previsto para este año<sup>25</sup>.

### Conclusiones

Como resultado de una política económica preocupada por el manejo de las grandes variables de la economía y desentendida de las necesidades vitales de la mayoría, encontramos que el bienestar social se ha deteriorado a niveles sin precedentes en nuestra historia moderna.

La política económica ha mostrado su ineficacia, ha desbaratado al país, la planta productiva y mantiene un proceso constante de empobrecimiento.

Ningún país puede construir su desarrollo si antes no cuida el aparato productivo interno y el nivel de vida de la mayoría de su población; nivel que incluye sustento y techo decorosos, empleo, acceso a la salud y a la educación. Todo lo demás deriva de estos dos puntales de una sociedad: capacidad productiva y bienestar social.

Si no hay un replanteamiento de la política económica, serán insuficientes todos los recursos que se destinen contra la pobreza.

Sólo un crecimiento económico acelerado va a crear las nuevas fuentes de trabajo que simplemente no existieron en los ochenta y que previsiblemente no van a existir en el futuro mediato. Sin crecimiento económico y por lo tanto oportunidades de empleo formal, la pobreza o va a disminuir.

<sup>5</sup> La información está tomada del semanario *Proceso*, No. 1045, del 10/XI/96, página 24.

Con este modelo la macroeconomía se recuperará, pero el hambre aumentará. Esto ya nos lo sabemos de memoria.

A la política económica del gobierno le falta lo que determina la gobernabilidad: legitimización y ésta la va a lograr en la medida en que cumpla lo que ofreció, lo que prometió. Y su programa económico no está proporcionando, ni va a proporcionar nunca *bienestar para la familia*.

Realmente el gobierno maneja dos secretarías de desarrollo social, una para los ricos, que sería la Secretaría de Hacienda, ocupada en rescatar a los banqueros con 180 mil millones de pesos, y otra para los pobres, la que teniendo que atender a 20 millones de mexicanos en extrema pobreza cuenta con solo 11 mil millones de pesos, es decir, ni siquiera el 10% de lo destinado a la banca<sup>26</sup>.

El desafío de la política social, que se desprende de los grandes rezagos sociales, de la estructura de la desigualdad y de la pobreza extrema, es la creación de empleos productivos y el incremento del salario real.

El gobierno zedillista carece de una estrategia para apoyar a la población marginada; canceló el programa Solidaridad y no ha tenido ni la capacidad ni la voluntad para establecer algún programa alternativo.

Se requeriría que existiera una clara estrategia de lucha contra la marginación y la pobreza durante los próximos tres o cuatro lustros. Y eso, como se entiende, no goza de la simpatía de las fuerzas dominantes que marcan el desequilibrio de nuestro país. El peligro es que al parecer van a sobrar muchos mexicanos para poder llegar al modelo de país que se proponen.

Una nación en donde un tercio o más de sus habitantes están en la indigencia o mucho más de la mitad son pobres, simplemente no tiene futuro.

Hace falta un plan de desarrollo sustentable, construido desde abajo, con la participación de la población, y cuyos beneficios incluyan a todos los que están al margen del mercado.

Una política eficaz de combate a la pobreza debe encarar los factores de generación y crecimiento del problema, y no sólo sus síntomas. Por

<sup>26</sup> *La Jornada* del 7 de septiembre de 1996, página 45.

tanto, tiene que considerar un desarrollo económico sustentable, la justicia y la soberanía nacional.

La pobreza es un problema que no puede deslindarse del desarrollo ni admite programas excluyentes, por lo que el Estado debe asumir su papel para asegurar que ese sector de la población tenga acceso a los servicios básicos.

Los proyectos de modernización, desde arriba, excluyentes, inflexibles, aislados de los cambios políticos, no sólo permiten concentrar la riqueza y ocasionan graves costos sociales, sino que impulsan la violencia.

Toda la fuerza del Estado contra el terrorismo o toda la fuerza del Estado contra el terrorismo que causa la pobreza. Ese es el dilema.



## LOS PROBLEMAS DE LA REFORMA ZEDILLISTA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

*Ma. de Lourdes Fournier García  
Pedro H. Moreno Salazar<sup>1</sup>*

### **Introducción**

La reforma a la Ley del Seguro Social ha modificado profundamente la comprensión de la cuestión de la seguridad social en particular y del bienestar social en general en México. Se habla de un cambio profundo en la generación del bienestar y la realización de la protección social (Mussot, 1996). Se transita de un modelo de política social y de seguridad social que tenía como principios la redistribución pública del excedente económico independientemente del mecanismo de mercado, la integridad, la solidaridad intergeneracional y salarial, y su obligatoriedad, a otro modelo con principios de tipo individualista, que ofrece igualdad de oportunidades en cuanto a la equivalencia de la retribución al trabajo, del ahorro para el retiro y la revalorización de las aportaciones, en una dinámica de búsqueda de mayores rendimientos financieros. En esta nueva situación, el mercado desempeña un papel muy importante, pues la seguridad social dependerá ahora del esfuerzo individual y familiar para aprovechar las “oportunidades” que ofrecerá el mismo mercado (Laurell, 1996).

De forma más específica, la orientación principal de la reforma zedillista a la Ley del Seguro Social fue de carácter económico financiero. Dejó de lado una verdadera perspectiva actuarial, en búsqueda de una definición de más largo plazo, y no tocó los problemas de cobertura y de calidad de los servicios, que desde hace mucho tiempo ya se habían diagnosticado oficialmente por parte de analistas y estudiosos del tema.

En efecto, se generalizó la modalidad de cuentas individuales capitali-

<sup>1</sup> Profcsores-investigadores de la UAM-X.

zables por vía privada, desapareciendo la solidaridad intergeneracional del sistema aún vigente, y se dispuso la autonomía contable y financiera de cada uno de los ramos de aseguramiento. Las consecuencias problemáticas de la reforma parecen configurar un juego de suma cero, donde el gobierno y el sector financiero ganan, mientras la mayoría de los asegurados y derechohabientes, en especial aquellos en los niveles de menor ingreso y más desprotegidos, corren un alto riesgo de perder.

El gobierno y el sector financiero, obtienen ganancias políticas y económico financieras, al desentenderse poco a poco de la protección social y liberarse de las presiones de sectores bien organizados e influyentes políticamente, y al casi asegurarse la muy alta probabilidad de canalización de cuantiosos recursos para cubrir las casi seguras “fallas” del nuevo sistema previsional, como podría ser la de que un gran número de trabajadores no llegue a alcanzar a ahorrar montos suficientes para poder disfrutar de una “pensión mínima”. Es muy posible que estas situaciones se solucionen con mayor endeudamiento e incremento de impuestos, cuidando, eso sí, de no incurrir en déficit. El sector financiero obtendrá un caudal de recursos que en 25 o 30 años representarán casi el 50 % del PIB, tendrán un margen más que amplio para realizar todo tipo de operaciones especulativas, propiciada en parte por la poca capacidad y reducido número de los emisores financieros del país; recordemos que Chile ya está teniendo que buscar inversiones para los fondos de pensiones fuera del propio país por la estrechez de la infraestructura bursátil interna. Para los asegurados y sus familias, son de esperarse pensiones menores a las que recibirían en el Sistema de Ahorro para el Retiro actual e inferiores a sus salarios del último mes previo a la jubilación.

En el caso del seguro de enfermedades y maternidad, se ha estimado que de no inyectársele recursos sustanciales, desaparecerá paulatinamente por quiebra (Laurell, 1996; García, 1995; Ulloa, 1996), sobre todo debido a la autonomía financiera prevista por la reforma y a las malas prácticas institucionalizadas por años, de recibir subsidios provenientes de otros ramos de la seguridad social, a los que o no se dio atención adecuada o se les desfinanció. Esta precariedad financiera influye de manera decisiva sobre la cantidad y calidad de los servicios que ofrece el IMSS, cuestión que la reforma no sólo no abordó, sino que agrava indirectamente.

El otro gran problema del IMSS se relaciona con la limitada cobertura que ofrece. La reforma mantiene firmes los candados de acceso a la seguridad social: tener un empleo formal y cumplir con los diversos períodos de cotización para acceder a las diferentes prestaciones. Es importante anotar que nadie, ni siquiera el Estado, se encuentra en este momento en condiciones de garantizar empleo en el sector formal y mucho menos durante períodos prolongados. En lo positivo, sólo se flexibilizan un poco las condiciones del antiguo seguro facultativo.

En fin, pareciera que la reforma zedillista intentó resolver ciertos problemas de su proyecto económico, como podría ser enfrentar la necesidad de incrementar el ahorro interno, en apariencia el de más peso e importancia para todos los sectores sociales y de la economía, a través de los cuantiosos recursos de la seguridad social, pero sin buscar ni intentar una solución de fondo de los verdaderos problemas que actualmente padece, lo que es peor, ya que tal vez los agrave. Creemos que lo que importa ahora es discutir acerca de la posibilidad de reforma a la “reforma zedillista”, idea que ya se está manejando en el ámbito de los activistas defensores de la seguridad social y estudiosos del tema, para así contribuir nosotros con algunas propuestas en ese sentido.

En este trabajo nos referiremos básicamente a dos de los problemas generados por la reforma: actuariales y financieros, y los relacionados con la insuficiencia de las pensiones.

### **Algunos problemas actuariales y financieros a futuro, con base en los actuales problemas del modelo chileno**

Para entender mejor los problemas actuariales actuales del IMSS, y a partir de éstos plantear cuáles se estima serán los problemas de este tipo que habrá de enfrentar la reforma zedillista, empezaremos por describir el tipo de régimen financiero del IMSS.

El régimen financiero es el sistema que se utiliza para mantener el equilibrio entre las obligaciones financieras (cargas) y los ingresos disponibles (primas, reservas técnicas e intereses devengados por la inversión de esta última). En el caso de la seguridad social, la carga financiera habrá de repartirse entre las diferentes generaciones de cotizantes (solidaridad intergeneracional), para cubrir los egresos provocados por las diversas presta-

ciones, ya sean en dinero, como son las pensiones, o en especie y prestación de servicios, a través de los centros hospitalarios.

En el caso del IMSS, el régimen utilizado ha sido el de primas escalonadas, que consiste en dividir el tiempo futuro en períodos de equilibrio, para cada uno de los cuales se calcula y aplica una prima media general que garantice el equilibrio financiero entre ingresos y egresos, y que permita además la acumulación de una reserva, que llega a un valor máximo al final de cada período. Se trata de un régimen de capitalización colectiva parcial, en el que las reservas acumuladas tienen como finalidad generar recursos adicionales que contribuyan al equilibrio del sistema y que no se gastan en el pago de beneficios, ya que deben ser exclusivamente los rendimientos del fondo de reserva los que se utilicen para cubrir las prestaciones.

Según Bonilla García (1996:14), en gran parte de los países de América Latina “que han adoptado en su legislación el sistema de Primas Escalonadas, no se ha cumplido regularmente con la acumulación de los fondos respectivos. (...) La no constitución de los Fondos de reserva se ha efectuado en la mayoría de los casos en toda legalidad, es decir con la aprobación explícita de las Juntas Directivas tripartitas de las instituciones gestoras. Cabe señalar igualmente que *legislaciones demasiado estrechas y limitantes* en el sentido de las posibilidades de inversión, tanto de las reservas técnicas del Sistema de Prima Media General, como del Fondo de Reserva del Sistema de Primas Escalonadas, ha originado un desequilibrio en los sistemas de financiamiento. Con frecuencia se argumenta que el bajo rendimiento de las Reservas Técnicas o de los Fondos de Reserva es una característica inherente de los sistemas de financiamiento colectivo. (En este régimen) el nivel de cotización se debe elevar y por lo tanto pasar a otro período de equilibrio en el momento en que el Fondo de Reserva pierde su capacidad de seguir creciendo dentro del mismo período de equilibrio. *Con mucha frecuencia, las Juntas Directivas tripartitas de las instituciones de seguridad social han hecho caso omiso de los “avisos de la reserva” que indicaban que ésta perdía su capacidad de crecer conforme al plan.* (...) En toda legalidad, la mayoría de las instituciones que han adoptado este sistema *han decidido traspasar el período de equilibrio sin efectuar los necesarios e inevitables aumentos en las cotizaciones.*”

Con esto, es posible darse cuenta que la situación de crisis a la que llegó el IMSS tiene una serie de causas de tipo actuarial que no siempre se han expresado con la debida claridad.

En cuanto a los planteamientos de la reforma, en lo actuarial no habrá capitalización colectiva, ya que se constituirán fondos individuales manejados por las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), lo cual implica que cada participante debe lograr acumular durante su vida laboral (hasta cumplir 65 años) los fondos necesarios para cubrir por completo los pagos de pensión que requiera una vez retirado, lo cual es muy difícil de lograr, incluso considerando que cotice al sistema sin interrupción hasta llegar a la edad de retiro. Para que se cumplan muchos de los supuestos de la reforma, se requiere en primer lugar que exista continuidad laboral, lo que equivale a tener un nivel decoroso de salario durante un número suficiente de años para poder acumular en una cuenta individual un saldo con el que se pueda adquirir una anualidad contingente que otorgue un nivel de vida equivalente al que se tenía durante la fase de actividad laboral.

Ya que el modelo seguido para la reforma se basa en buena medida en la experiencia chilena, vale la pena analizar cuáles han sido algunos de los resultados en ese país, lo que a continuación haremos con base en el trabajo de Eduardo Miranda Salas (1996).

Este autor considera que diversas circunstancias revelan el énfasis económico financiero que predominó en la elaboración del nuevo modelo:

- “No hay antecedentes de que se hiciera un estudio financiero/actuarial proyectivo del sistema, sino más bien un diseño modelístico, donde el centro de la preocupación se ubicó ... en lo financiero.”
- “La socioeconomía del Estado Benefactor fue reemplazada drásticamente por la subsidiaridad del Estado, en la que éste se margina de las responsabilidades sociales y económicas, y traslada toda su responsabilidad a los privados. El Estado, guiado por el principio de mínimo costo, pasa a ser sólo parte garante del funcionamiento del sistema.”
- “Se reemplaza el comportamiento social de solidaridad, por el predominio del individualismo, en el que cada persona debe enfrentar por sí misma los riesgos socio-demográficos que le puedan afectar.”
- “Institucionalidad incorporada a los mecanismos del mercado, en la cual la eficacia generadora de rentabilidad de los capitales, debe orientar la elección

institucional de incorporación y movilidad de los trabajadores afiliados dentro del sistema.”

- “Descargo a las empresas de causales que afectan los costos de producción, para que puedan competir con sus productos en el mercado externo. La seguridad social, por sus altas tasas totales impositivas, era considerada uno de los factores que más afectaba al gasto empresarial.”
- “Severa crítica a la institucionalidad previsional, por estimarla muy compleja y de alto costo administrativo ...”
- “Minimización del aporte del Estado a la previsión social, pues se estimaba que la gravitación de éste en el presupuesto nacional, constituía una fuerza impulsora del déficit y, como repercusión, un factor de inflación monetaria.”

Como es fácil observar, muchas de estas características se repiten en el modelo que México está a punto de poner en marcha, por lo que es de esperarse que, desafortunadamente, algunos de los problemas y contradicciones del sistema chileno también se repitan.

Siguiendo con el caso de Chile, Miranda Salas anota una serie de contradicciones en el sistema de fondos de pensiones. Los cambios en la estructura laboral chilena debidos a la intensificación del modelo de mercado, han hecho que las empresas busquen disminuir costos por medio de la modernización tecnológica y organizacional, lo que entre otras cosas, provoca una tendencia a reducir el factor mano de obra, reemplazándolo por contrataciones temporales, con pago de honorarios, no obligatoriamente cotizantes, lo que afecta sobre todo a los trabajadores menores de 35 años que constituyen más de la mitad de los afiliados. Se tiene que los capitales acumulados presentan estas características: de 5.4 millones de afiliados, al 31 de marzo de 1996, según información oficial, 171,000 presentan cuentas con saldo cero; el saldo promedio no excede los 4,750 dólares (excluyendo los saldos cero); el 50% de los afiliados tienen saldos promedio inferiores a los 400 dólares; en contraste, 9% de los afiliados del segmento de más altas rentas imponibles, tienen un saldo promedio disponible de aproximadamente 20,000 dólares.

Dado que el aporte de cotizaciones a la cuenta individual es el elemento más importante del mecanismo financiero del Sistema de Fondos de Pensiones, basado en la acumulación constante de capital desde los primeros años de actividad laboral, con una rentabilidad positiva de la inversión, el

hecho de que el volumen de las cotizaciones sea bajo, sobre todo en las edades tempranas, está provocando un desajuste financiero y actuarial.

En cuanto al comportamiento de los Fondos de Pensiones, en 1995 hubo un “rendimiento negativo de los recursos del sistema, explicado básicamente por la baja del precio de las acciones de empresas elegibles” (Miranda Salas, 1996: 10). Como “la cuenta de capitalización individual es considerada como una cuenta personal y de ahorro obligatorio, que cada afiliado puede administrar según sus intereses inmediatos y futuros” los afiliados tendrán que tomar a lo largo de su vida laboral una serie de decisiones financieras que afectarán sus percepciones durante el retiro. “Se requieren afiliados con conocimientos básicos de cálculos financieros, cálculos actuariales, expectativas de la economía... La mayoría de la población no está capacitada para actuar en forma eficiente y se ve obligada a tomar decisiones desinformadas o recurrir a pseudo-asesores, consultores o intermediarios, cuyos conocimientos frecuentemente son limitados o están movidos por intereses personales.” (Miranda Salas, 1996: 12-13)

Para México, la actual tasa de desempleo debida en parte a los grandes problemas macroeconómicos y en especial a la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio, las exiguas tendencias reales de la recuperación de la planta productiva, las tendencias demográficas y los bajos niveles de escolaridad y capacitación de la población, hacen muy probable que los sectores de la economía informal, el autoempleo y la contratación temporal, sigan siendo casi las únicas opciones laborales para números crecientes de mexicanos, que verán cada vez más lejana la posibilidad de acceder a los servicios de la seguridad social. Estos desprotegidos resienten en primera instancia lo que se refiere a salud, pero a mediano y largo plazo quedarán sin acceso a pensiones, ya que carecerán del ahorro individual que les permita siquiera el apoyo de una pensión mínima.

### **La insuficiencia pensionaria**

La insuficiencia pensionaria en México es endémica. Según cálculos recientes, se estima que del millón doscientos mil pensionados, alrededor del 90% recibe pensiones mínimas. A ello han contribuido diversos factores, pero de manera principal la gestión inadecuada de las reservas por parte del IMSS. Entre los otros factores se encuentran, sobre todo, los índices infla-

cionarios de los últimos quince años, el control político de los incrementos salariales y las altas tasas de desempleo.

La insuficiencia pensionaria, pues, pareciera que prevalecerá pese a la reforma zedillista. Es difícil ahora afirmar tajantemente y con precisión tal cosa por la multiplicidad de factores variables que influyen sobre la evolución previsional, sin embargo existen fuertes dudas al respecto.

Entre estos factores destacan algunos ya mencionados y otros que se han utilizado en algunos ejercicios de prospectiva alternativos y posteriores a la reforma. Nos referimos, principalmente, a los realizados en el Seminario Permanente de Actuaría y Seguridad Social, de la Facultad de Ciencias de la UNAM, dirigido por el Maestro Alejandro Hazas. Estas variables son: los incrementos reales al salario, la tasa real de interés, esperanza de vida total y activa, enfermedades de la vejez y pasividad, diferencia en la esperanza de vida para hombres y mujeres, y promedio de vida después de la jubilación. Uno de los resultados más interesantes, es que la gran mayoría de los trabajadores no recibirá lo suficiente para sustituir con su pensión al menos el poder adquisitivo de su último salario. Esto se debe a varios factores, entre los que se consideran las bajas tasas de interés reales, que de ninguna manera lograrán alcanzar los puntajes manejados en los optimistas cálculos a priori, debido a la raquítica estructura financiera mexicana, donde no hay suficientes emisores que permitan canalizar los recursos acumulados de manera productiva; se calcula que el monto de esos recursos dentro de 25 o 30 años alcanzará órdenes que irán del 40 al 60% del PIB (Ulloa, 1996: 44; Hazas, 1996) y resulta casi evidente que esta enorme cantidad de recursos provocará que las tasas de interés reales tiendan a la baja.

Desde luego, la tasa de interés real afecta tanto al costo de los beneficios futuros como al monto acumulado de la cuenta individual de retiro. Otro factor que incide sobre el costo es la edad de los pensionados, que al cumplir con las cotizaciones mínimas para retiro o la edad mínima, muchas veces lo hacen a edades relativamente jóvenes, lo cual aunado a la cada vez mayor esperanza de vida individual, pueden hacer que el plazo de cobro de la pensión sea relativamente prolongado; esto es especialmente grave en el caso de las mujeres, cuya esperanza de vida es mayor.

En relación con la edad de los pensionados, es un hecho que la esperanza de vida en México, y en general en la mayor parte del mundo, se ha

ampliado considerablemente en las últimas décadas y esta tendencia continuará de no presentarse una catástrofe biológica y sanitaria, evento poco probable. Como ya se anotaba, esta tendencia a vivir más años después de la jubilación, incrementa el número de pagos de pensión que debe realizarse. Respecto al monto de la pensión, partiendo de que depende del nivel salarial, se tiene que a mayor salario será más elevado el costo. Vale la pena observar que a pesar de que en México los salarios reales han venido cayendo, es normal que la carrera salarial de todo trabajador tienda a incrementar sus ingresos y es previsible que a la edad de la jubilación, un buen número de trabajadores perciba varios salarios mínimos; en el ejercicio antes mencionado se supuso que a los 65 años un trabajador que al inicio de su vida activa percibía un salario mínimo, podría estar disfrutando de un salario equivalente a 15 salarios mínimos.

Por su parte, en el caso de los incrementos reales de salario en México, se sabe que van muy rezagados respecto a la inflación, ya que sólo una mínima parte de los pagos salariales logran mantener su poder adquisitivo. Esto provocará, siempre en el escenario de la reforma, numerosas pensiones raquíticas o muy por debajo del salario mínimo, incluso en mayor cantidad que las que se producen en la situación vigente. Ya se mencionó la garantía de la pensión mínima prevista en la reforma, sin embargo, es previsible que en una situación u otra, una gran parte de los jubilados reciba pagos inferiores a los salarios percibidos previos a su jubilación.

Por último, en lo que se refiere al factor de tiempo efectivo de cotización, es importante anotar que en la lógica de la capitalización individual, pilar básico de la reforma pensional zedillista, situaciones como el desempleo influyen gravemente sobre el monto acumulado en la cuenta individual para el retiro, pues reducen ese tiempo efectivo de cotización. La actual tasa de desempleo en México pareciera volverse crónica y pese a una cierta reactivación económica en el futuro cercano, lo más probable es que no se refleje en el crecimiento del empleo, entre otras cosas por los cambios tecnológicos, que hacen necesario un menor número de trabajadores con mayor nivel de calificación, y el incremento relativo en sectores productivos que no hacen uso intensivo de mano de obra.

Una complicación adicional, desde la perspectiva de los pensionados, es el problema referente a la serie de elecciones de las que dependerá su

futura pensión, lo que les exige mantenerse informados de los movimientos financieros, enfrentar el pago de los costos de asesoría financiera y de las comisiones por manejo de cuenta. Todo el manejo de estos fondos se basa en la creación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, integrados por las AFORES, las cuales se encargarán de los procesos de individuación, operación y administración de las aportaciones para las subcuentas de Retiro, Cesantía y Vejez, de la de Vivienda y la de Aportaciones Voluntarias. A su vez, las AFORES operarán las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORES) que realizarán la colocación e inversión de los recursos de los asegurados. El objetivo global de los Sistemas de Ahorro para el Retiro es el de obtener una adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones que efectúen.

### **Hacia la reforma de la reforma**

La coalición ganadora (presidencia, organismos financieros internacionales y nacionales, y las cúpulas empresariales), logró un proceso político de contrarreforma, proceso complejo y difícil, con la resistencia de algunos sectores del oficialismo. Ahora, entre más se difundan los estudios proyectivos sobre los escenarios más probables de la reforma, se irá abriendo paso la posibilidad de reformar la ley de seguridad social zedillista. Hay que contar también con posibles movilizaciones de organizaciones independientes, derechohabientes y aun marginados del sistema del seguro social, que pidan una reforma de la reforma y que traten de contar con el apoyo del Congreso.

Adicionalmente debiera pensarse en el establecimiento de otras medidas que tiendan a ampliar la cobertura, mejorar la calidad de los servicios y “hacer más social” al sistema de seguridad social.

Respecto de la modalidad de privatización para la capitalización de ciertos seguros, debiera pensarse en formas más flexibles. Desde un enfoque actuarial más realista, parece haber consenso entre diversos especialistas en el sentido de que lo más conveniente sería un sistema que permitiera la combinación de lo colectivo y lo individual, aunque hay variaciones importantes en cuanto a los detalles de instrumentación. Nosotros consideramos que el seguro de capitalización colectivo, basado en el promedio de los ingresos durante toda la carrera laboral, con un “rendimiento actuarial ga-

rantizado” (Bonilla, 1996:45), proporcionaría un beneficio definido básico, durante la duración total de la vida de los pensionados. Este beneficio definido se complementarían con pagos de renta vitalicia adquiridos con base en el monto acumulado en la cuenta de ahorro individual de cada uno de los trabajadores. En algunos círculos académicos, se está trabajando en una propuesta de “pensión nacional” mínima que asegure una vida digna a los jubilados, financiada básicamente a través del sistema anterior, es decir de capitalización parcial.

En un sentido más amplio, se requiere de que las reservas se capitalicen a través de asignaciones en el mercado de capitales privados, pero mediante la constitución de un organismo público *ex-profeso* dedicado a ello, otras en la creación de infraestructura regional y nacional, y otra parte para proporcionar prestaciones a los asegurados como préstamos personales y para vivienda, además de la creación del seguro de desempleo, con aportaciones estatales y patronales. Otra propuesta es la de ampliar la cobertura al 100% de la población mediante el otorgamiento de un paquete mínimo, consistente en servicio médico general y asignaciones familiares. Esto último llevaría a la desaparición del seguro voluntario. Por supuesto que se requeriría del apoyo estatal para impulsar la reforma, pero ahora sí se justificaría con creces al extender a toda la población los beneficios de la seguridad social.

## Bibliografía

- BONILLA GARCÍA, Alejandro. *Seguridad Social: Fines, Principios y Medios*. II Ciclo de Conferencias de Alto Nivel, La Seguridad Social en América al término del Siglo XX. CISS, México, 1996.
- GARCÍA, R., "Doctrina y objetivos de la seguridad social", en *Memoria del Foro Beneficios, costos y financiamiento de la seguridad social*, 27 y 28 de julio de 1995, LVI Legislatura, México, 1995.
- HAZAS, A. *et al.*, *Consideraciones críticas a la reforma del seguro social*, mimeo, Seminario de Estudios de Seguridad Social, Facultad de Ciencias, UNAM, México, 1996.
- LAURELL, A.C., "La reforma del IMSS: pieza clave del proyecto neoliberal", en *El Cotidiano*, No 78., Septiembre de 1996.
- MIRANDA SALAS, Eduardo. *Aspectos críticos del sistema de fondo de pensiones de Chile*. II Ciclo de Conferencias de Alto Nivel, La Seguridad Social en América al término del Siglo XX. CISS, México, 1996.
- MUSSOT, L., "IMSS, reforma social y democracia: un retroceso", en *El Cotidiano*, No 78, Septiembre de 1996.
- ULLOA, O., "Nueva Ley del Seguro Social: la reforma previsional de fin de siglo".

# LA SALUD Y LA REFORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PARA SU DESCENTRALIZACIÓN

*Myriam Cardozo Brum*<sup>1</sup>

## **Introducción**

El presente artículo tiene por objeto analizar brevemente la situación de salud de la población mexicana al momento de iniciarse el nuevo sexenio (puesto que recién ahora están disponibles las estadísticas de 1994) y continuar con la revisión de las políticas plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND), a través del Programa de Reforma del Sector Salud y del Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, que han entrado en vigencia este año.

El trabajo incluye además del análisis de los documentos oficiales, las opiniones emitidas por las autoridades estatales en el área en torno a la descentralización y las innovaciones que, a nivel institucional y social, comienzan a perfilarse, como intentos relativamente aislados, tendientes a resolver problemas de salud.

## **Situación de salud al inicio del sexenio**

Intentaremos hacer una rápida revisión de la información estadística disponible a nivel nacional, en base a los indicadores de mortalidad y morbilidad de los años inmediatos al inicio del sexenio en curso, de forma de tener una imagen, siquiera superficial, de la situación en la que se pretende incidir. Hay que resaltar que se trata de un análisis en base a promedios oficiales de todo el país, los que encubren la enorme diversidad estatal y municipal de la problemática de salud, los subregistros ocurridos, etc.

El cuadro N° 1 muestra que la tasa de mortalidad general permaneció

<sup>1</sup> Profesora-investigadora de la UAM-X.

prácticamente estancada durante el período 1991-1994; sin embargo, la tasa específica relativa a la población infantil, preescolar y escolar, continuó su tendencia a la disminución, lo que indica que otros grupos tuvieron que haber aumentado su tasa de manera que el promedio se mantuviera estable. En el caso de la mortalidad materna, por ejemplo, si bien ésta disminuyó hasta el año de 1993, presenta un preocupante incremento en 1994 de casi 9% con respecto del año anterior.

**CUADRO 1**  
**Tasas de Mortalidad 1991-1994**

	1991	1992	1993	1994
GENERAL	4.8	4.7	4.7	4.7 por mil hab.
INFANTIL	20.7	18.8	17.5	17.0 por mil HNVR
PREESCOLAR	1.6	1.3	1.4	1.2 por mil hab. de 1-4 años
ESCOLAR	4.8	4.2	4.1	4.0 por 10,000 hab. de 5-14 años
MATERNA	5.6	5.0	4.5	4.9 por 10,000 HNVR

FUENTE: - *Informe de Labores 1994-1995*, SSA, Agosto de 1995.

"Mortalidad 1994. Contexto Actual y aspectos relevantes",

*Perfiles Estadísticos* N° 9, SSA, Junio de 1996.

Un mínimo intento por ver en mayor detalle la forma en que se distribuye por estados el comportamiento promedio anterior, nos muestra que, en 1993, Oaxaca participa con una tasa de mortalidad materna de 9.4 por 10,000 habitantes nacidos vivos registrados (HNVR), siguiéndole Puebla, Querétaro y Yucatán con 6.7, frente a la tasa nacional de 4.5. Para 1994, Oaxaca incrementa su tasa de mortalidad a 9.9 por 10,000 HNVR y los estados que le siguen presentan los siguientes promedios: México, 7.3; Puebla, 7.2; Querétaro, 7.0; Campeche, 6.2 y Yucatán, 6.1, frente a la tasa nacional de 4.9.

Con el análisis de las cifras anteriores podemos concluir que el sexenio se inicia con una evolución estancada del indicador general, dentro de la tendencia esperada hacia la disminución de las tasas de mortalidad, y con la presencia de un importante incremento, por lo menos en mortalidad materna, claramente localizado en el caso del estado de Oaxaca (en 1993 más

que duplica el promedio nacional) y con tendencia a incrementarse en los estados de México, Puebla, Querétaro y Campeche.

Entre las causas de mortalidad general en 1994, los primeros lugares corresponden a: enfermedades del corazón (67.5 por 100,000 hab.), tumores malignos (51.6), accidentes (41.4) y diabetes mellitus (33.7); en el caso de la mortalidad materna, se trata de: toxemia del embarazo (13.3 por 100,000 HNVR), hemorragias del embarazo y parto (11.7), complicaciones del puerperio (5.1) y abortos (3.3).

En relación a morbilidad, el cuadro N° 2 muestra también algunas tendencias al incremento de padecimientos en 1994, en forma muy marcada en el caso de la tosferina y de menor magnitud en tuberculosis pulmonar, oncocercosis y tétanos. Las enfermedades respiratorias agudas y las diarreas, particularmente vinculadas al subdesarrollo y la pobreza, alcanzaron sus niveles más altos en 1993, al igual que el SIDA, cuya disminución en 1994, si no existen problemas de registro, resulta muy alentadora. El dengue clásico presenta un errático comportamiento.

Con este panorama de morbimortalidad inicia un sexenio que, como analizamos anteriormente (Cardozo, 1995), no comienza con más novedades que la inercia en el mantenimiento mínimo de los programas, acompañada de una reactivación del denominado proceso de descentralización de servicios de salud y la propuesta de un paquete básico de servicios, mismas que se refuerzan con las principales decisiones adoptadas durante 1996.

### **Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000**

Los objetivos planteados en el Programa de Reforma del Sector Salud (PRSS) publicado en marzo del año en curso, hacen alusión a los contenidos en el PND: "...ampliar la cobertura de la seguridad social, para evitar la duplicación en la operación de los servicios e introducir incentivos a la calidad de la atención; incrementar la eficacia de la atención a la población abierta a través de la descentralización de los servicios que prestan las instituciones que atienden a esta población y otorgar servicios esenciales de salud a la población actualmente no cubierta" (pág.3).

**CUADRO 2**  
**Tasas de morbilidad 1991-1994 (por cien mil habitantes)**

PADECIMIENTOS	1991	1992	1993	1994
Poliomielitis	0.00	0.00	0.00	0.00
Sarampión	5.97	0.97	0.19	0.14
Tosferina	0.19	0.16	0.17	0.66
Tétanos	0.23	0.23	0.17	0.20
Difteria	0.00	0.00	0.00	0.00
Tuberculosis pulmonar	14.76	13.66	13.98	14.92
Enferm. respiratorias agudas	13.79	13.32	16.05	14.74
Enfermedades diarreicas	4.98	4.83	5.07	4.31
Cólera	3.16	9.41	12.54	4.52
Sífilis	3.09	2.94	2.20	2.21
Infecciones gonocócicas	28.61	29.15	33.28	26.71
SIDA	3.72	3.68	5.76	4.49
Paludismo	31.24	18.63	17.85	14.27
Oncocercosis	1.46	1.31	1.39	1.63
Dengue clásico	6.89	13.74	3.28	8.95
Lepra	0.36	0.51	0.44	0.44
Rabia	0.06	0.04	0.03	0.02
Brucelosis	5.14	4.62	5.26	4.52

FUENTE: *Informe de Labores 1994-1995*, SSA, Agosto de 1995.

Se trata de un documento de cuatro partes: 1) diagnóstico actual y evolución del sistema de salud en México, 2) aspectos estructurales y funcionales de la reforma, 3) programas específicos y 4) programas de apoyo. Nos concentraremos en el análisis del segundo punto en que se resumen los supuestos cambios en el sistema.

Después de analizar los avances realizados en los pasados cincuenta años, denominados de consolidación del sector, se identifican los "trillados" problemas a enfrentar en la actualidad: insuficiente coordinación, cobertura

y calidad, limitada eficiencia, segmentación de la atención por grupos y centralismo. Las medidas para resolverlos incluyen, entre otras, ampliar la cobertura de atención de las instituciones de seguridad social, facilitando la afiliación de la población no asalariada y de la economía informal, concluir y profundizar los procesos de descentralización.

La primera medida resulta dudosa en un momento en que las instituciones de seguridad social están “en retirada”, a pesar de la propuesta de que el Estado incremente sus aportaciones a las mismas.

En relación a la segunda, se plantea que “se buscará la descentralización de los recursos federales destinados a la atención de la población abierta a través de la Secretaría de Salud y del IMSS-Solidaridad. Es necesaria la definición de un conjunto de acciones esenciales de salud, que garantice, dentro del marco de autonomía para el ejercicio de los recursos presupuestales por parte de los estados, la provisión de un grupo de intervenciones mínimas en salud (...). Así, los servicios estatales de atención a población abierta tenderán a concentrarse en el mediano plazo en el medio rural y urbano marginado contribuyendo al reordenamiento del sistema, eliminando duplicidades y haciendo un uso más eficiente de recursos.” (pág.19).

Puesto que descentralización y oferta de paquete básico de servicios ya estaban planteados desde hace un año en el PND, la novedad del PRSS la constituye una redistribución de la población entre las instituciones, donde la SSA tendería a localizar sus esfuerzos en el medio rural y urbano marginado, y la seguridad social ampliaría su cobertura para la población urbana de ingresos medios, capaz de realizar un pago anticipado por servicios. Pero, puesto que la estrategia sólo podría ser tendencial en un mediano plazo y lograrse en el largo plazo (pág.20), de momento, el peso de la reforma sigue concentrado en los dos primeros aspectos.

En relación al paquete básico de servicios anunciado, como comentáramos en su oportunidad (Cardozo, 1995), con muy poca claridad por el PND, el PRSS amplía la información. El mismo consta de doce intervenciones relacionadas con medicina preventiva, salud reproductiva y nutrición: saneamiento básico a nivel familiar, planificación familiar, atención prenatal, del parto y del puerperio, vigilancia de la nutrición y del crecimiento infantil, inmunizaciones, manejo de casos de diarrea en el hogar, tratamientos antiparasitarios a las familias, manejo de infecciones respiratorias agu-

das, prevención y control de tuberculosis pulmonar, prevención y control de la hipertensión arterial y la diabetes mellitus, prevención de accidentes y manejo inicial de lesiones, y capacitación comunitaria para el autocuidado de la salud.

El PRSS plantea cierto margen de flexibilidad en la aplicación del paquete de acuerdo a la situación de cada estado, siempre y cuando prevalezcan en su definición “criterios de costo-efectividad e integralidad, es decir, deben componer acciones de bajo costo y alto impacto en salud que puedan ser provistas integralmente por un conjunto bien acotado de trabajadores de la salud.” (pág.20)

Hay que destacar que el discurso del PRSS atribuye una vez más, una enorme importancia a la participación comunitaria que, en el proyecto de turno, se organizaría dentro del programa de Municipios Saludables. Dentro de ésta se destaca el papel que juegan los organismos no gubernamentales (ONG's), a quienes ya hacía alusión el PND. Estas menciones en los documentos oficiales constituyen una clara consecuencia de la trascendencia que estas organizaciones han venido adquiriendo en los últimos años frente al poder gubernamental.

### **Opiniones de las autoridades estatales sobre el proceso de descentralización<sup>2</sup>**

En 1995, las autoridades estatales consideraban que la descentralización traía consigo una serie de ventajas pero también dejaba sin resolver un amplio conjunto de problemas.

Entre las primeras identificaban: mayor libertad en el manejo del presupuesto, control y ejercicio de las cuotas de recuperación, administración y pago oportuno de nóminas de personal estatal, mayor independencia en la adquisición de insumos y participación en la ejecución de obras, homologación salarial del personal, diseño de una estructura organizacional y un modelo de atención *ad hoc*, manejo autónomo de la salubridad local, ade-

<sup>2</sup> Las opiniones a las que hacemos referencia fueron recabadas en un estudio sobre Relaciones Intergubernamentales, realizado en 1994-1995 para la Fundación Nexos, en el que participaron autoridades de dieciséis entidades federativas, ocho de ellas con servicios descentralizados desde 1985-1987.

cuación de programas a la situación de salud de sus poblaciones, mayor participación de las regiones, municipios, comunidades y usuarios.

En relación a los problemas no resueltos planteaban: insuficiencia de recursos financieros, falta de personal capacitado, retrasos en la compra consolidada de insumos, insuficiente infraestructura, falta de compromiso en la coordinación con otras instituciones, poca voluntad política a nivel federal para transferir realmente facultades y recursos, peligro de que el proceso descentralizador no fuera gradual tal como se había propuesto, regionalización defectuosa, confusa delimitación de competencias y limitada capacidad municipal para continuar con el proceso. Casi todos los asuntos anteriores requerían para su resolución de soluciones político-administrativas ajenas al ámbito estatal.

Pese a los problemas anteriores, las autoridades estatales estaban conscientes de que el proceso de descentralización debía generalizarse y profundizarse en todas las entidades federativas. Sin embargo estaban profundamente preocupados por las condiciones en que se concretaría. El 62% de las autoridades de estados aún no descentralizados en 1995 que respondieron la consulta, condicionaba el éxito de la continuación del proceso a que éste tuviera en cuenta las condiciones particulares de cada entidad, se desarrollara a través de un proceso gradual y la Federación apoyara con recursos económicos, capacitación y asesoría, que permitieran aumentar la capacidad, eficiencia y eficacia de las organizaciones estatales.

Las dificultades planteadas eran las que la reformulación de la política de descentralización de servicios de salud debía superar, aprendiendo de la experiencia vivida en el período 1985-1995. El análisis de resultados concretos obtenidos por las catorce entidades descentralizadas en dicho período era muy dispar y dependía en gran parte de la solvencia económica del estado para asumir responsabilidades y aprovechar oportunidades. Así, en casos como Tabasco y Nuevo León, los avances se mostraban significativos, pero en entidades con pocos recursos, éstos eran casi inexistentes.

También algunas de las propuestas que presentamos en el II Seminario del Observatorio Social tendían a la resolución de estos problemas, incluyendo la continuación del proceso en forma selectiva y gradual para alcanzar hasta el nivel municipal, el desarrollo de programas descentralizados de formación y capacitación de personal en función de sus necesidades, la

generación de una verdadera participación social de las comunidades y pueblos indígenas en especial, la transferencia de la propiedad de los bienes muebles e inmuebles, modificaciones a la legislación tributaria para que las entidades contaran con mayores recursos propios y una distribución más equitativa de los subsidios federales entre las entidades, en base a una fórmula transparente que considerara, por lo menos, tres variables: población abierta a atender, situación de salud de la misma y grado de incapacidad financiera del estado para resolver autónomamente sus problemas, buscando mecanismos paralelos de incentivación a los que demostraran mayor capacidad de gestión.

Analizaremos a continuación los documentos que sirven de base al reinicio del proceso descentralizador, a la luz de las preocupaciones y problemas antes enunciados.

### **Acuerdo Nacional para la Descentralización de Servicios de Salud**

El Acuerdo Nacional fue firmado por el Gobierno Federal a través del secretario de Salud, los gobernadores de todos los estados del país, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud (si bien se aclara que comprende también a los municipios), el 20 de Agosto pasado. Corresponde resaltar que entre los suscriptores no se encuentran las autoridades del Distrito Federal, si bien se suponía que también se descentralizarían sus servicios.

Aparece encuadrado dentro de los compromisos asumidos por el sector a través del PND y el PRSS, que incluyen la descentralización de servicios a las entidades federativas, la configuración de sistemas estatales de salud, la coordinación entre los sectores para garantizar la calidad y eficiencia de las instituciones y la ampliación de la cobertura a través del paquete básico de servicios.

En su parte sustantiva, resulta una reiteración de los objetivos manifestados en el proceso previo, del papel jugado por el Consejo Nacional de Salud, del apoyo brindado por el sindicato, la distribución de responsabilidades establecidas por la Ley General de Salud y la necesidad de profundizar la participación ciudadana. Su planteamiento resulta muy general ya que sólo sirve de marco para la posterior realización de acuerdos de coor-

dinación con cada una de las entidades. Al pasar hace referencia a algunas de las modificaciones sustantivas, como la necesaria creación de organismos públicos descentralizados para hacerse cargo de los servicios de salud, modalidad que sólo había constituido una de las alternativas ofrecidas en los procesos de descentralización de 1985-1987 y adoptada únicamente por los estados de Aguascalientes y México. De similar manera, se alude a la actualización de cuotas de recuperación que debería ser asunto de cada estado, a la regularización de bienes muebles e inmuebles de los que se supone que se transferirá finalmente su propiedad, a la distribución de mayores recursos federales a las regiones con población más vulnerables y mayores carencias de los mismos, que se supone responderá también finalmente a una fórmula transparente (en base a indicadores de necesidades de salud, las condiciones económicas y financieras de la entidad, la aportación de recursos por parte del gobierno del estado y los resultados de las evaluaciones que realice la SSA) o a la nueva relación laboral, concretada en forma ambigua, dejando al organismo estatal descentralizado que se cree, la titularidad de la nueva relación de trabajo pero manteniendo la Federación, a través de la SSA, la atribución de realizar las revisiones de las condiciones generales de trabajo y los ajustes a los tabuladores salariales junto con el Sindicato Nacional.

Entre las propuestas no explicitadas por el Acuerdo Nacional, que se estarían manejando mediante Acuerdos de Coordinación de la SSA, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo con cada uno de los estados, se incluye la que prevé la libertad para que a partir de 1998 el estado distribuya los recursos federales que se le asignen de acuerdo con sus disponibilidades, la apertura programática vigente y el cumplimiento de las estrategias nacionales de salud, la que compromete a las entidades federativas a mantener su participación actual en el financiamiento y a tratar de incrementarlo, mientras que la SSA transferiría recursos para que el estado pueda operar condicionado al techo autorizado por el presupuesto de egresos de la Federación y la homologación salarial con recursos federales.

Si comparamos el proceso diseñado en estos acuerdos, sin la selectividad y el gradualismo que se demandaba, con el implementado anteriormente y sus problemas no resueltos, aparecen avances en lo que hace fundamen-

talmente a la transferencia de la propiedad de los bienes muebles e inmuebles y a la distribución de recursos financieros federales en base a una fórmula más equitativa.

Deja sin resolver la insuficiencia de recursos estatales para financiar en forma creciente los servicios y no se compromete a que la Federación mantenga su porcentaje de aportación actual al presupuesto estatal. Asimismo no enfatiza sobre mecanismos a implementar para mejorar la formación y capacitación gerencial de los recursos humanos. Posterga a 1998 la posibilidad de decidir más libremente sobre el uso de los recursos federales que se le asignen.

Por último, crea algunos problemas nuevos como la ambigüedad en torno a la cuestión laboral, la imprecisión en el sentido de que el gobierno del estado asume la dirección de las unidades médicas y el organismo público descentralizado las ejerce, la duda de si jurídicamente éstos pueden actuar como autoridades sanitarias y la limitación de alternativas al respecto, la participación de un representante del sindicato y uno de la SSA en la Junta de Gobierno del organismo y por lo tanto en tomas de decisión en las que a la fecha sólo participaba el estado.

### **Innovaciones en la resolución de problemas de salud**

Si bien la política federal no ha introducido innovaciones relevantes en materia de salud, a través de la reorganización de los sistemas a nivel estatal, jurisdiccional y municipal, comienzan a plantearse iniciativas propias que, aunque en general aisladas, demuestran la preocupación regional por mejorar los servicios y las condiciones de salud de la población. Algo similar sucede con todas las organizaciones sociales que en forma creciente y entusiasta trabajan en este campo.

Algunas de estas experiencias, dignas de ser ampliamente difundidas incluyen:

- Verdaderos cambios en los modelos de regionalización y atención estatales (Tabasco).
- Desarrollo descentralizado de la planeación, programación y presupuestación a nivel jurisdiccional en 1984 y a nivel municipal en 1985 (Hidalgo).
- Modificaciones de los mecanismos de participación social a nivel municipal para la definición de problemas, su priorización y elaboración de planes para

resolverlos (Campeche, Tabasco, Chihuahua), para la realización de obras fundamentalmente de saneamiento básico (Jalisco).

- Coordinación municipal de servicios de salud interinstitucionales sin duplicación (Jalisco).
- Capacitación de promotores especializados en salud rural y poblaciones indígenas a cargo del estado (Campeche), en salud mental también para población indígena a cargo de una ONG (Chiapas).
- Reformas estatales con impacto en la remuneración, motivación y productividad médica mediante la utilización de sus propias cuotas de recuperación (Nuevo León).
- Apoyo extrainstitucional de médicos especialistas privados para la realización de un número de consultas gratuitas y cirugías de alta especialidad en las regiones con mínima estructura (Jalisco).
- Renovación organizacional con desarrollo de personal mediante grupos de trabajo autodirigidos, círculos de calidad, estudios de personalidad y seguimiento psicológico de los trabajadores (Hidalgo).
- Control de salud reproductiva, detección y seguimiento del cáncer por parte de una organización de mujeres del Istmo de Tehuantepec (Oaxaca).
- Capacitación de recursos humanos mediante el esfuerzo conjunto de estados con programas de postgrado en salud pública. Esta capacitación debe estar basada en la metodología de investigación-acción, con compromiso de los participantes de reproducirlo en su estado (Veracruz, Jalisco, Nuevo León, Durango, Guanajuato y Chihuahua).

### **Comentarios finales**

Como ha podido revisarse, la situación de salud de la población mostraba algunos signos de mayor deterioro en los años inmediatos anteriores al inicio del sexenio y dada la crisis económica que se ha estado viviendo, no hay razones para suponer que esto pueda haber mejorado en los dos años transcurridos. Menos aún, cuando los indicadores de morbilidad y mortalidad que aumentan están profundamente relacionados con la pobreza y la marginación, y en varios casos muestran las debilidades del sistema de inmunizaciones, probablemente al que las políticas dieron mayor importancia en el sexenio pasado.

En el presente año el sistema se reforma en el papel, a largo plazo, pero en lo inmediato sigue apegado al paquete básico de servicios altamente costo-efectivo, puesto que se trata de intervenciones sencillas y baratas pero de alto impacto en la población pobre, lo cual de paso permite informar triunfalistas ampliaciones de cobertura; y se revive el proceso de descentralización, cuya reorganización tardará en rendir frutos sustantivos, si no es que produce resultados desastrosos en los estados con mayor problemática y menos recursos. Se resuelven problemas, se postergan otros, se crean nuevos, pero la verdadera prueba de fuego es ver si toda esta reorganización redundará al fin en mejores niveles de salud de la población.

Mientras las políticas federales, y las de salud en particular, tienen poco por inventar mientras no se decidan a modificar la distribución del ingreso en el país, los ámbitos estatales, municipales y la población organizada incrementan su creatividad para generar experiencias concretas, que al menos mejoren un poco la situación, a veces teniendo incluso que luchar contra posiciones federales, aparentemente irracionales.

### Referencias bibliográficas

CARDOZO B., Myriam - "La política de salud del primer año de gobierno zedillista", en Enrique Valencia L. (Coord.), *¿Devaluación de la política social?*, Red Observatorio Social, México, 1996.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México.

SECRETARÍA DE SALUD, *Informe de Labores 1994-1995*, México, Agosto de 1995.

—, "Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000", *Diario Oficial de la Federación*, segunda sección, 11 de marzo de 1996.

—, "Mortalidad 1994. Contexto actual y aspectos relevantes", *Perfiles Estadísticos* N°9, Junio de 1996.

—, "Acuerdo Nacional para la Descentralización de Servicios de Salud", *Diario Oficial de la Federación*, 25 de Septiembre de 1996.

DE LA MATRIA, LA MORADA Y OTRAS CUITAS.  
ACERCA DE LA POLÍTICA HABITACIONAL DEL SEGUNDO  
AÑO DE GOBIERNO DE ERNESTO ZEDILLO

W. A. Martin<sup>1</sup>  
a Catalina.

En el ensayo se reseñan los aspectos más importantes de la política habitacional durante el último año de gobierno, según el orden que siguió el presidente Zedillo en su Informe. Se señalan aspectos contextuales que permiten comprender con mayor claridad hacia dónde desarrolla el equipo gobernante las relaciones entre el hábitat y la sociedad. No examinamos procesos ni actores externos al ámbito de la política habitacional gubernamental, ni la rica y prometedora iniciativa de la sociedad sobre la gestión del hábitat, la vida y el futuro.

1º La primera virtud que se reconoce en el Informe, es el *planteamiento claro de una nueva concepción de política social*. Esta se trata ampliamente en la tercera parte de este libro.

2º Se sostiene en el Informe, al igual que en casi todas las declaraciones del equipo de gobierno, que aun reconociendo los severos daños de la crisis de 1994, la salida menos dolorosa y más rápida consistió en seguir aplicando inflexiblemente los mismos criterios de política económica.

En este planteamiento, *no hay otra salida posible a la actual política económica*. Las reflexiones sobre ésta, se encuentran también en la segunda parte de este libro.

<sup>1</sup> Departamento del Hábitat y el Desarrollo Urbano - ITESO, asesor de la Comisión de Asentamientos y Obras Públicas.

3º Para tener una idea más exacta de la nueva concepción de política social, es interesante analizarla, por una parte, desde la política económica y, por la otra, desde el capítulo dedicado a los objetivos deseables y sus propósitos.

En el capítulo dedicado a *política económica*, se plantea el *ahorro interno como base primordial del crecimiento*. La idea rectora reside en estimular el ahorro de las familias, incrementar la productividad de largo plazo de la fuerza laboral y atraer por ventajas comparativas inversión nacional y extranjera. Según Zedillo, la política social absorbe el mayor esfuerzo presupuestal del gobierno. De cada cien pesos que el gobierno programa gastar, más de la mitad, 54 pesos, se destinan a mejorar las condiciones de vida de las personas, las familias y las comunidades.

En la versión extensa de su informe, explica que *lo esencial en el destino del gasto social es fortalecer el ahorro interno*. Así, los renglones más importantes en los que se ha comprometido el gasto social, son:

- *Apoyos al sistema bancario*, que en total ascienden a 180,000 millones de pesos (mdp), aproximadamente 8% del PIB.
- *Apoyos a carreteras construidas bajo el sistema de concesiones*.
- *Rescate del sistema de seguridad social*.

El capítulo dedicado a *política social* se contempla desde la formulación de objetivos y propósitos generales: aumentar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios públicos de educación, salud, vivienda y seguridad social que la Constitución garantiza como derechos de todos los mexicanos. Se propone también crear las condiciones que permitan romper el círculo vicioso de la pobreza y promover la equidad entre personas, regiones y sectores productivos.

¿Cómo es posible lograr estos objetivos, apoyando directamente la capitalización de la banca? La única respuesta posible es que el despegue del proyecto neoliberal implique distribución de beneficios para todos. Los últimos 14 años de política económica similar, indican lo contrario.

Dos días después, en una sesión de glosa que no dejaba de tener un cierto aire fúnebre, los diputados no terminaban de ponerse de acuerdo en que si lo que podía considerarse como gasto social era 3% o 12% del gasto

público total, es decir, entre un tercio y un décimo de lo que se destina rigurosamente al pago de deuda.

4º Durante el año anterior, se constituyó, con remanentes del fondo de contingencia y los ingresos provenientes de la privatización portuaria, el Fondo de Inversión en Infraestructura con una aportación inicial de 1,600 mdp. En el informe se menciona que se trabajan 27 proyectos de *infraestructura regional*. Una parte importante del fondo se utiliza actualmente para subsidiar a las 6 grandes empresas promotoras de los 4000 kms. de carreteras de cuota construidas durante el sexenio pasado. Algunas de estas gigantescas compañías, plantean la transferencia de estas carreteras a las administraciones de los gobiernos estatales.

Pese a que han impactado el costo de transporte, diferenciado las posibilidades de movilidad de la población, e inducido en parte a un abandono de las antiguas carreteras locales, sin el fondo de apoyo son un mal negocio.

5º En cuanto a *infraestructuras urbanas*, BANOBRAS que funcionó durante muchos años con créditos blandos del Banco Mundial y aportaciones federales, pasa a ser una institución del pasado. Lo que contribuyó a financiar y se sigue administrando por el gobierno, se somete a constantes aumentos de tarifas que finalmente recaen en los usuarios. En obras nuevas, se subsidia la inversión privada. Si tienen posibilidades de rentabilidad, se procuran rematar al sector privado. Se incluyen mercados y sistemas de transporte público, redes de agua y drenaje, plantas de tratamiento, carreteras urbanas y estacionamientos, entre otros.

Esta política, hace más caro al usuario el servicio del que ya dispone. Pone en verdadera situación de exclusión a los que no pueden pagar y vuelve incierto el mecanismo futuro de dotación de redes y equipamientos en zonas donde actualmente no existen. El efecto es una creciente diferenciación en la calidad de vida, una segregación no sólo residencial sino ahora de posibilidades de movilidad y un futuro de exclusión de servicios para los pobres de las ciudades que no puedan pagarlos.

6º La *refuncionalización del sistema de seguridad social* fue muy debatida durante el año. En el capítulo de política social del Informe se reseña que con las nuevas leyes del Seguro Social y de los Sistemas de Ahorro para el Retiro,

se garantizará la continuidad del sistema de seguridad y pensiones. Los aportantes con cuentas individualizadas, podrán elegir entre los beneficios de la legislación vigente o los de las nuevas AFORES.

Si bien es cierto que las instituciones de seguridad social han venido operando con crecientes déficits y que la proporción de cotizantes a pensionados se ha modificado de 1985 a 1996 en una proporción de 22/1 a 7/1, nada indica a priori que la administración privada sería más eficiente que la administración gubernamental. El criterio de peso, en la estrategia de fortalecer a toda costa el ahorro interno, radica en transferirlos al sector financiero privado.

En el apartado acerca de política económica, la constitución de las AFORES se considera por el Presidente, como el elemento que más contribuirá a sustentar el ahorro interno en el largo plazo.

Las contribuciones que manejarán los bancos, son descuentos obligatorios de ley, superiores al 7% de los salarios, más una aportación adicional del gobierno federal. La proyección del ahorro captado por las AFORES para el año 2020, es del orden del 20% del PIB.

Desde el punto de vista de los derechohabientes, las contribuciones son inevitables, la relación con los fondos es individualizada, los subsidios gubernamentales son decrecientes y la disponibilidad de fondos es proporcional a la aportación del trabajador.

El Estado deja de ser así prestador universal de servicios básicos, regulador de la desigualdad y promotor del bienestar social, para convertirse en activo promotor de la acumulación financiera. Como se verá más adelante, la refuncionalización de los organismos públicos de promoción de la vivienda, sigue un criterio similar.

7º El Informe plantea que las acciones en materia social se impulsen con la *estrategia del nuevo federalismo*, a través de la *descentralización gradual* de facultades y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales, con la participación corresponsable de las organizaciones sociales, ciudadanas y de las familias.

Los capítulos de política económica de éste y anteriores informes, también indican una disminución paulatina, pero sostenida, de las participaciones federales a los estados.

La *descentralización* de los *servicios educativos* y de *salud*, ocupó un importante espacio del Informe<sup>2</sup>.

8º En lo que se refiere a *vivienda*, el Presidente menciona la convocatoria a una alianza para alentar la construcción de vivienda, aumentar la oferta de unidades disponibles y otorgar apoyos a deudores hipotecarios. Se trata de una continuidad del PRONADEVI y del Programa Especial de Vivienda, dado a conocer por Zedillo, la ABM y el CCE, el año pasado.

El FOVI del Banco de México, es el instrumento privilegiado de la política de vivienda de este gobierno. Para el programa especial, entre informes, se planteó:

- Utilizar 3,000,000 de UDIs para construcción de 48,000 casas y mantener la tasa anual de interés a créditos de promoción, subastados en 5% anual.
- Utilizar parte de los UDIs para reestructurar junto con los bancos en 5 meses 250,000 créditos hipotecarios vencidos.
- Facultar a los bancos para utilizar hasta 10% de las UDIs autorizadas para financiar adquisición de derechos de viviendas de compradores insolventes y reestructurar sus créditos a largo plazo.

Más del 50% de la cartera vencida bancaria se compone de créditos hipotecarios para vivienda residencial y media. Cuando se dio a conocer el programa especial, los promotores de FOVI tenían más de 30,000 viviendas terminadas, sin compradores solventes.

El FOVI maneja más de la mitad del financiamiento público subsidiado a la vivienda, que se canaliza vía subastas a promotores inmobiliarios. Las viviendas terminadas que genera sólo son accesibles al 15% de la población de mayores ingresos.

En lo que toca a INFONAVIT, el Presidente informó acerca de un mecanismo más ágil de asignación de créditos individualizados, así como también un cambio total en el sistema de subastas de fondos a promotores. Se subastaron este año fondos para la edificación de 33,000 viviendas.

<sup>2</sup> Puede verse el artículo relativo a descentralización de servicios de la salud, de M. Cardozo, en este mismo libro.

Desde finales del sexenio pasado, con la reforma a la ley INFONAVIT, el perfil de este instituto se redefinió: pasó de ser un organismo tripartito, promotor de la vivienda, a ser un organismo de financiamiento a créditos individualizados. Potencialmente podía atender al 30% de la población del país. Durante los últimos años del sexenio anterior comenzó a desarrollar cofinanciamientos con bancos, a empujar hacia arriba el perfil socioeconómico de sus beneficiarios y a acercarse cada vez más al perfil de operación de FOVI. El manejo de sus fondos se transfirió de las burocracias sindicales oficiales a las AFORES.

*El crédito bancario privado para la edificación de vivienda*, que constituyó más del 70% del financiamiento a la vivienda en los últimos años del sexenio anterior, es sintomático de la gravedad de la recesión que no se menciona en el Informe.

El FONHAPO, que en la década pasada llegó a desarrollar 27% de las acciones habitacionales con menos del 9% del financiamiento público, llegando mediante programas progresivos y flexibles a sectores con ingresos de 2.5 veces el salario mínimo o menos, tampoco se menciona en el Informe. Visto desde la demanda social habitacional, es un instrumento con un diseño mucho más adecuado a las condiciones actuales que el FOVI o el INFONAVIT.

Sin aportaciones federales adicionales, instrumentado en muchas ocasiones por institutos estatales de la vivienda, con una demanda sobresaturada en la zona metropolitana y a partir de un manejo increíblemente laxo de fondos adjudicados a la reconstrucción de Tlatelolco, se le ha condenado a la bancarrota no declarada. Con el FONHAPO en descomposición, han desaparecido también casi todos los institutos estatales de vivienda.

La clave en el éxito del FONHAPO, residió en reconocer la capacidad creativa de los grupos organizados de solicitantes de vivienda, criterio indudablemente contrapuesto al individualismo, la competencia y la rentabilidad monetaria, que hoy promueve como valores la política gubernamental.

El Informe hace mención a los *sistemas de ahorro voluntario para la vivienda*, que vienen operando desde hace algunos años, a partir de experiencias de autoahorro grupal de organizaciones sociales. Aquí la diferencia radica en que FOVI, INFONAVIT o FONHAPO, manejan cuentas individualizadas de ahorradores no sujetos de crédito bancario y el control de los recursos deja

de ser social. Las aportaciones son contabilizadas como enganche en las solicitudes para vivienda, estableciéndose así en las nuevas reglas de operación de los organismos, un dispositivo de competencia entre solicitantes, frente a sus prácticas tradicionales de cooperación solidaria.

En el marco del ADE, el Presidente menciona el *Programa de Beneficios Adicionales a los Deudores de Créditos para Vivienda*. Se trata de un fondo a disposición de los bancos de 100,000 millones de UDIs para la reestructuración de créditos hipotecarios vencidos de deudores de créditos de vivienda promovida por el sector público. Lo que no se menciona en el Informe, es que pese a los aparentes beneficios que pudieran tener los descuentos decrecientes en las tasas de interés, se pagará el equivalente a una renta comercial, con opción a recompra de la vivienda durante un período de seis años como máximo.

Acercas del *acceso al suelo*, la única mención en el Informe es a los mecanismos tradicionales de identificación y desincorporación de suelo para desarrollos futuros de vivienda terminada, financiados por los organismos públicos. El 70% de las áreas urbanas de México han sido incorporadas bajo diversas modalidades de gestión social progresiva y más del 25% de la superficie de nuestras ciudades es de tenencia irregular. Para la población bajo la línea de pobreza, el acceso al suelo y la garantía de posesión es el componente más importante para acceder a la vivienda. En el actual proyecto de gobierno, no existe ninguna medida que facilite el acceso al suelo urbano, cuando hubiera sido relativamente fácil conformar amplias bolsas de suelo para futuros desarrollos, inmediatamente después de la reforma al art. 27 constitucional; esta posibilidad no fue siquiera planteada por el gobierno federal.

La *contabilidad final del Informe en materia de vivienda* para el año, suma el otorgamiento de 381,000 créditos, de los cuales 241,000 corresponden a adquisición de vivienda terminada, 92,000 para rehabilitación, 26,000 para vivienda progresiva, 14,000 para lotes y servicios y 8,000 en otras líneas.

Frente a un déficit reconocido de 4,500,000 unidades de vivienda, 1,500,000 menos que el déficit reconocido durante el sexenio de Salinas, el aporte neto de nuevas viviendas para 1996 es a lo sumo de 121,000. Sin considerar el déficit adicional por necesidades de reposición, ni crecimiento

poblacional, abatir el déficit actual a este ritmo, llevaría un período de 40 años.

Una política de vivienda que se basa en la rentabilidad de inversiones financieras complementarias, que privilegia la vivienda terminada, que progresivamente empuja hacia arriba el perfil socioeconómico de los beneficiarios, que no reconoce la necesidad de subsidios ponderados y que sobre todo, no reconoce la potencialidad de la participación social organizada en la gestión social habitacional, es una política excluyente y diferenciadora, no tiene posibilidad de calar en la demanda social real. Así, aunque la política de vivienda del gobierno de Zedillo abra un importante campo de inversión financiera e hipotecaria, desde el punto de vista de la demanda social y la potencialidad de participación, no podía ser más inadecuada.

9<sup>o</sup> En materia de planeación y desarrollo territorial, que ahora se llama *armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población*, el Informe plantea el problema en términos de crecimiento y redistribución de la población en el territorio. Algunos datos interesantes son el hecho de que la población total en 1995 es de 91 millones de mexicanos, de los cuales 73.5% viven en zonas urbanas y 26.5% en comunidades rurales. La tasa de crecimiento poblacional se redujo de 2.0% en 1990 a 1.8% en 1995.

Con más de 70% de la población bajo la línea de pobreza, una primera conclusión es que la exclusión y la pobreza, como lo han señalado muchos analistas, es crecientemente un problema de las ciudades.

Aunque solamente contempló al 25% de la población nacional, el programa de 100 ciudades logró muchos de sus propósitos en el fortalecimiento de las ciudades medias. Este programa se prosigue en este sexenio, aunque ahora más como una intención. Presupuestalmente es hoy un programa casi liquidado. Se hace referencia en el Informe al PNDU 1995-2000 y se reseñan acciones en infraestructura, expropiaciones de suelo para organismos de vivienda, equipamientos e infraestructura, 6 proyectos de vialidad y transporte y asesorías en rellenos sanitarios, que constituyen las magras realizaciones del programa durante el año.

Pese a la larga y rica tradición institucional y social de planeación y desarrollo regional en México, la planeación territorial y urbana es una de las prácticas más reñidas con la doctrina neoliberal en boga. En la concep-

ción oficial de hoy, al igual que en el conjunto de la vida económica y social, el mercado es planteado como el gran igualador y regulador de la vida social. No hay siquiera mención a un proyecto territorial de nación, al desarrollo regional, a programas sectoriales, a la planificación de grandes y pequeñas ciudades. Al igual que en la economía, se asume al mercado y a la acción de los particulares en búsqueda de la rentabilidad, como el principio ordenador del territorio. Tanto los instrumentos de fomento, como la práctica de la planeación regional y urbana desarrollada desde el sector público, ha sido puesta fuera de circulación. La tendencia a un desarrollo regional cada vez más desigual y desequilibrado, es una consecuencia lógica de la política de ordenamiento territorial del gobierno actual.

La planeación que hoy se maneja, se refiere en el caso del sector privado, a la planeación de rentabilidad y operación detallada por proyecto. En el caso del sector público, se refiere a un creciente cúmulo de dispositivos legales restrictivos. En este esquema, las posibilidades de articular intereses estratégicos del mercado, del gobierno y la sociedad, sobre territorios determinados, se vuelven casi imposibles.

**10<sup>o</sup>** En el capítulo de *desarrollo agrario*, llama la atención que el único tema que se aborda sea el del reordenamiento de la propiedad agraria.

No se mencionan programas de desarrollo, instrumentos específicos de política económica, vínculos entre desarrollo regional, producción agrícola o mejoramiento del ingreso. Estadísticas acerca del Programa de Reordenamiento de la Propiedad Rural y Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, ocupan todo el apartado. Se instituyen los Consejos Estatales Agrarios y se descentraliza CORETT. Según la propuesta presidencial, en el próximo año quedará concluido el rezago en materia de propiedad agraria y se seguirá avanzando en la regularización de los distintos tipos de propiedad del suelo.

Durante el sexenio de Salinas, se reformó el art. 27 constitucional, iniciando el desmontaje del régimen de propiedad agraria, que fue una de las principales conquistas sociales de la revolución mexicana. Su revocación es una de las principales demandas de la insurrección zapatista de 1994. Si antes se repartían tierras y luego títulos de propiedad, ahora sólo se redistribuyen certificados de derechos. La titulación individual y venta legal de

parcelas, es un verdadero viacrucis burocrático. La duplicación de autoridades vuelve aún más incierto el derecho de posesión de la tierra para los pobres del campo.

El mejoramiento de las condiciones de vida de la población, el anclaje de las tímidas políticas asistenciales que se reseñan en otros capítulos del Informe, la autosuficiencia alimentaria y el desarrollo regional sustentable, quedan canceladas con esta política de desarrollo agrario. La política agraria que se plantea culmina la línea del anterior gobierno, disloca el hábitat en el campo, produce exclusión, migrantes adicionales a las zonas depauperadas de las ciudades, produce más braceros y sobre todo situaciones sin salida, propicias a la rebelión y a la creciente militarización del país.

**11<sup>º</sup>** El Presidente hace notar, que por primera vez se cuenta con una estrategia para promover un desarrollo que preserve el *medio ambiente*, aproveche racionalmente los *recursos naturales* y proteja el *patrimonio ecológico* de los mexicanos del mañana. Existe indudablemente una preocupación genuina, a la que se suma una creciente conciencia ciudadana y presión internacional. Si bien es cierto que una política laxa en materia ambiental se utilizó en el pasado para atraer inversiones, hoy se le teme en verdad a la posible fiscalización en el marco del TLC, que puede constituirse en una poderosa arma de presión internacional.

El trabajo gubernamental en materia ambiental, se ha orientado desde el sexenio pasado al reconocimiento, documentación, legislación y reglamentación. El andamiaje institucional es endeble y disperso, los recursos dedicados muy escasos y la capacidad de movilización social desde la política gubernamental, casi inexistente. El criterio que hoy puede aplicarse, es básicamente conservacionista. Muchas veces se ha contrapuesto este criterio al derecho de colonos y campesinos. PEMEX, la industria automotriz y la operación cotidiana de las grandes ciudades, siguen siendo cotos cerrados. La mezcla de situaciones conflictivas sobre derechos de suelo que genera la política agraria, aunadas a la poca capacidad de intervención de la política oficial, han dado pie a conflictos muy agudos, como el caso reciente de Tepetztlán.

Parece remota aún la posibilidad de una política que pueda armonizar participación, derecho y libertad de las gentes, con conservación y revita-

lización de recursos. Más lejana aún parece la posibilidad de articular una política y cultura ciudadana de sustentabilidad del desarrollo, desde las ciudades, en estos tiempos de imperio del dinero.

12º En el capítulo dedicado a *superación de la pobreza extrema*, el Presidente plantea que la mayoría de quienes viven en *condiciones de marginalidad*, habitan en *zonas rurales*. Anuncia un programa piloto para las regiones de mayor marginalidad, que paulatinamente se extenderá a 4 millones de familias para el año 2000.

Un primer programa al que se le da continuidad es el de nutrición. Se subsidia para compra de leche a 5.2 millones de niños, para compra de tortilla a 2.8 millones de familias y se distribuyen 2.7 millones de desayunos escolares.

Dos terceras partes del *Ramo 26* para desarrollo social del presupuesto federal, han sido transferidos a través de los gobiernos estatales, para que sean ejercidos por los municipios, lo cual equivale a aproximadamente 7,300 mdp. Estas asignaciones anuales que se denominan *Fondo de Desarrollo Social y Municipal*, corresponden aproximadamente a \$200 pesos/persona extremadamente pobre, o a \$ 3,700/municipio. El programa radicará el 65% de estos recursos en los municipios y coordinará los programas con los estados y la Federación. Se asignarán prioritariamente recursos a los estados de Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Puebla y Guerrero. Una parte importante de estos recursos, se transfiere a municipios, lo mismo que funciones que antes eran competencia de los gobiernos estatales, como agua potable y catastro. Más que recursos para una política compensatoria local, son recursos destinados a apoyar las maltrechas haciendas de los municipios.

Los *Convenios de Desarrollo Social con los estados*, funcionarán de manera similar. Sus fondos se destinan a programas emergentes de empleo temporal y a los fondos de coinversión social de los estados. A estas versiones estatales, mucho más pequeñas y menos burocratizadas que el PRONASOL anterior, sí tienen acceso organizaciones sociales. Sin embargo, los apoyos son extremadamente limitados en recursos y perfil programático. Sólo se apoyan proyectos de capacitación y pequeñísimos proyectos productivos.

Es difícil pensar que estos tres instrumentos de desarrollo social puedan hacer una contribución substancial a la superación de la pobreza extrema.

13º El capítulo acerca del *Distrito Federal*, es interesante por develar la política urbana del gobierno de Zedillo. Para la gran ciudad por excelencia, la *estrategia general* plantea potenciar el desarrollo económico y preservar su viabilidad financiera. Hacerla una ciudad segura, mejorar el entorno urbano y preservar el medio ambiente.

A diferencia del sexenio pasado, en que sí había un proyecto propiamente urbano, anclado a la matriz espacial de la ciudad, no se hace mención en este Informe siquiera, a su *dimensión territorial*.

La estrategia para potenciar el desarrollo de las *actividades económicas* se basa en el ARE y el ADE. Se habla de acelerar el gasto público de inversión, en obras viales y del metro.

Se contemplan también, un conjunto de medidas orientadas a la simplificación administrativa y a la desregulación económica empresarial. Mientras no se registra un crecimiento en la actividad económica de la capital, el 50% de la generación de ingreso sigue desarrollándose en la economía informal. Este segmento tenderá seguramente a crecer en el futuro.

En materia de *gasto público*, éste se siguió financiando de manera creciente con ingresos propios del gobierno del D.F., buscando suprimir próximamente transferencias, déficits y subsidios.

Una de las políticas principales de esta regencia, consiste en incrementar en todo lo posible, la recuperación de tarifas por venta de servicios que aún maneja el D.D.F. El regente Espinosa ha venido promocionando la concesión privada de infraestructuras públicas, como carreteras urbanas, estacionamientos, paraderos, puentes peatonales, mercados públicos y plantas de tratamiento de aguas residuales.

Llama la atención el enorme espacio dedicado en el Informe a *fuerzas de seguridad* en el D.F. Se reseñan detalladamente los programas de ciudad segura, la reorganización e incremento de la policía, junto con la transferencia del mando a oficiales del ejército. Declaraciones muy fuertes y reformas administrativas de combate a la delincuencia y guerra al crimen organizado, aparecen en el Informe.

Si bien es cierto que la ciudad es crecientemente insegura, el problema fundamental es un problema de desarrollo económico y social, que desde el gobierno se está enfocando como un problema policial. Cabe recordar, que durante este sexenio se duplicó la cantidad de manifestaciones, los con-

flictos entre ambulantes y policía, así como el número de desalojos que son cosa de todos los días. Los grotescos operativos de *razzia* al principio del mandato, fueron revocados por la ciudadanía. Las represiones abiertas son frecuentes en este período. Casos como el concierto de Caifanes, golpiza reciente a maestros disidentes y la pertinaz ofensiva contra los trabajadores de la ex-Ruta-100 de autobuses, son algunos ejemplos.

Entró en vigor la nueva *Ley de Desarrollo Urbano* del D.F. después de un muy prolongado proceso previo de consulta y elaboración que se promovió desde la Asamblea Legislativa del D.F. Provee un marco muy racional para la solución de conflictos en torno a usos de suelo en la ciudad, que, sin embargo, es previsible seguirán sucediendo como algo cotidiano.

Sobre la vivienda. Se reporta acerca del *instituto de vivienda*, sus fideicomisos de edificación, suelo y recuperación. Aunque éste es un organismo público local promotor muy *sui-generis*, en términos generales sigue las mismas tendencias de los demás organismos públicos de vivienda. El Informe plantea que se edificaron 35,000 viviendas nuevas durante la primera mitad del año, a las que se sumaran 7,000 más. Es probable que algunas de estas acciones se deban a organismos federales y a la terminación de proyectos de organizaciones sociales. En todo caso, la demanda anualizada de acciones de vivienda para el D.F., es de 75,000 unidades al año.

No se menciona que por el perfil del programa y la creciente participación de la banca privada en el financiamiento del instituto, progresivamente se empuja hacia arriba el perfil de beneficiarios nuevos, cuyo ingreso mínimo requerido es actualmente de 5 veces el salario mínimo. Por otra parte, los costos de refinanciamiento se incrementan frecuentemente a las familias que ya habitan viviendas de ese tipo hace tiempo, de manera que un altísimo porcentaje de beneficiarios tiene situaciones de moratoria o retraso.

Se promulgó una nueva *Ley de Transporte* del D. F., y se trabajó en la reordenación del servicio público de transporte de pasajeros y construcción de obras de infraestructura vial. Se definió y puso en marcha la política para la regulación tarifaria que implicará aumentos de tarifas en el corto plazo

El Informe no menciona el tortuoso proceso legal que se puso en marcha, los costos sociales y la durísima resistencia de los extrabajadores de

Ruta-100, que provocó la decisión de privatizar el transporte de autobuses. No menciona tampoco entre muchas otras cosas, que el 75% del agua que se consume en el D.F. no recibe tratamiento, que la cantidad de contaminantes atmosféricos crece año con año, que en los últimos 7 años se perdieron 30,000 hectáreas de bosques.

Tampoco da cuenta de cómo el efecto conjunto de la redefinición del papel gubernamental, con la subsunción del *mercado inmobiliario* por el sector financiero, cuyo vehículo privilegiado es la propia política gubernamental, está alterando radicalmente la fisonomía de la ciudad y la vida de la gente. Un primer dato es que de 1988 a 1994, los precios del suelo urbano y alquileres en relación a salarios, se dispararon 400%. Los conflictos inquilinarios arrojan más de 50,000 juicios anuales. El decreto de descongelamiento de rentas afectó a casi 80,000 viviendas. Así, en la última década, el primer cuadro de la ciudad expulsó por insolvencia a más de un millón de personas. Dos terceras partes de los pobladores de Chalco eran originalmente residentes de partes más céntricas de la ciudad.

Zonas del primer contorno, llegan a tener desocupado hasta 20% del parque habitacional, sin quién pueda rentar o quién quiera comprar. A los expulsados de antes, se suman ahora los deudores de agobiados por créditos hipotecarios o de cualquier otro tipo. El centro se vacía y la ciudad se desparrama sin límite sobre sí misma. El costo de redes y transporte se multiplica. En el caso de la ciudad de México, existen 3,000 hectáreas de baldíos o predios subutilizados, en los cuales podrían edificarse 1.5 millones de unidades adicionales sin expandir la mancha urbana; casi otro tanto de todas las viviendas existentes.

A la vieja segregación residencial, se sobreponen centros y zonas residenciales exclusivas, y una miseria urbana masiva que parece no tener fin ni futuro. Este fenómeno, se repite con variantes en todas las grandes ciudades del país. Es posible que su desempeño macroeconómico sea hoy mejor, sin embargo, implica costos sociales, culturales, ambientales y estratégicos, incalculables.

14º De 1982 a 1994, se operó el *desmantelamiento del Estado Benefactor*. Los dos años de la administración actual prácticamente se han abocado a consolidar esta tarea. Desde el ciudadano común, no sólo se resiente la caída

del ingreso y el empleo, lo impacta también el nivel de bienestar social, el aumento de tarifas, la calidad decreciente o liquidación de servicios que aún presta el sector público. El nuevo papel asignado al suelo, su régimen y concentración de la propiedad, implican para muchísimos, desdibujamiento del derecho legal, aumento irracional de gastos cada vez más difíciles de afrontar, pérdida definitiva del patrimonio productivo o la vivienda. La pinza de la creciente diferenciación y desigualdad, se cierra por todos lados. La realidad de la exclusión social ha llegado a niveles intolerables.

15<sup>º</sup> En la *teoría de la política pública del neoliberalismo*, el gran igualador de oportunidades en la sociedad, es el mercado. El Estado no debe ser regulador de las desigualdades sociales ni de las anteriormente llamadas imperfecciones del mercado. Debe deshacerse de todas aquellas funciones que sean susceptibles de privatización o consumo individualizable, que incluyen también los servicios de salud y educación. La creciente conflictividad social que genera el reajuste estructural, se resuelve mediante la expedición de marcos normativos y reglamentaciones crecientemente restrictivos. En rigor solamente son necesarios en este modelo, la hacienda, el dispositivo de expedición y aplicación de las leyes y la seguridad pública. Desarrollar al país implica crecer la economía. Crecer la economía se entiende ante todo como promover el ahorro interno, a toda costa. El Estado se convierte, así, en su más activo y decidido promotor.

En los trece primeros puntos del ensayo se ha buscado mostrar cómo el conjunto de la política habitacional ha sido permeada por la lógica de la acumulación financiera, donde el aparato gubernamental y su política juegan un papel fundamental. Evidentemente, al resultado de esta política se incorporarán la sobredeterminación de procesos políticos y las modificaciones en el papel de agentes del mercado y grupos políticos. Particularidades regionales, acontecimientos y coyunturas influirán en su evolución. Pero sobre todo la acción e impronta de una sociedad civil cada vez más consciente y participativa, con una larga tradición de gestión social de proyectos y políticas públicas alternativas, será un factor definitorio de un futuro, hoy algo incierto.

México vive una etapa de grandes cambios, de signos contradictorios, peligros y posibilidades inéditas. El futuro, por supuesto, no está escrito.

Después de todo, el hábitat y las ciudades, con o sin políticas públicas adecuadas, básicamente las seguirán haciendo, padeciendo, amando y viviendo, con tesón y alegría, las gentes de carne, corazón y hueso.

3 de octubre 1996, Guadalajara.

## Referencias

- ZEDILLO, Ernesto, *II Informe de Gobierno*. Presidente Ernesto Zedillo. *La Jornada*, Septiembre 2, 1996.
- ZEDILLO, Ernesto, *II Informe de Gobierno*. Presidente Ernesto Zedillo. Sistema Internet de la Presidencia.
- ZEDILLO, Ernesto, *I Informe de Gobierno*. Presidente Ernesto Zedillo. *La Jornada*, Septiembre 2, 1995.
- La Jornada*, varios números 1996.
- COPEVI, *Boletín Hemerográfico*, colección 1995. Centro de Información y Documentación. Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, A. C.
- COALICIÓN INTERNACIONAL DEL HÁBITAT, "El derecho a la vivienda adecuada". México. Diario *El Día*, Metrópoli, Enero 1994.
- COALICIÓN INTERNACIONAL DEL HÁBITAT, *El pueblo hacia Hábitat - II*. La Habana, Mayo 1995
- COALICIÓN INTERNACIONAL DEL HÁBITAT, *La declaración de Guadalajara*. México. Guadalajara, Octubre 1995

## LAS HIJAS DE VECINO ANTE LA CRISIS EN EL AGRO

*Magdalena Villarreal<sup>1</sup>*

A la fecha no son pocos los estudios que se orientan a analizar las transformaciones que sufre el agro como resultado de los procesos de reestructuración económica y el auge de las políticas neoliberales. En contrapartida, se examinan críticamente las políticas de compensación social, es decir, los esfuerzos gubernamentales por mitigar los efectos de dicha reestructuración, caracterizados como acciones de beneficencia, solidarias o simplemente estratégicas para evitar problemas sociales mayores. Lo que poco se analiza es cómo los campesinos y campesinas logran salir adelante ante los desastres económicos y sociales que se han sobrevenido a raíz de dichas políticas. ¿Cómo le están haciendo para sobrevivir los cambios en las políticas hacia el agro?

Quiero retomar esta pregunta desde la perspectiva de las mujeres campesinas: ¿cómo vive estas transformaciones cualquier hija de vecina en un pequeño poblado del Occidente? ¿Qué mecanismos utiliza para balancear su situación económica? ¿Qué implicaciones tienen estas transformaciones en términos de sus relaciones sociales, en especial con respecto a diferencias de género y poder? Para abordar estas interrogantes, analizo el caso del poblado de Ayuquila, Jalisco, ubicado en el valle de Autlán-El Grullo.

El estudio de caso forma parte de un proyecto de investigación más amplio<sup>2</sup> que pretende documentar y analizar las prácticas de compensación

<sup>1</sup> Investigadora en el CIESAS Occidente.

<sup>2</sup> El proyecto se lleva a cabo desde CIESAS Occidente. Agradezco las aportaciones de Saskia Kreutzer, Francesco Zanotelli, Toon Jetten y Sonja van der Eijk, quienes han participado activamente en las discusiones, y en especial a Mariela Flores, quien levantó el censo de Ayuquila, a Carlos Díaz, quien se quebró la cabeza sistematizando los números, y a Santiago Bastos, quien nos proporcionó generosamente su ayuda en el manejo del SPSS.

social y la economía cotidiana en cuatro microregiones del Occidente de México, dos en el estado de Jalisco y dos en Nayarit. Aunque el proyecto aún se encuentra en la fase de trabajo de campo —y estamos de alguna manera adelantando conclusiones— el caso nos muestra una economía basada en la deuda en la que las acciones económicas se encuentran estrechamente entrelazadas con acciones sociales. Resalta aquí la versatilidad y flexibilidad del trabajo de la mujer, los cambios en las relaciones de género a raíz de la retracción del crédito oficial y la creciente importancia de los ingresos femeninos en relación al ingreso total del poblado.

Es pertinente mencionar de inicio, que no tomo el caso de unas mujeres en un pequeño poblado por mera curiosidad antropológica. Tampoco quiero reforzar las afirmaciones prudentes pero vacías, que pretenden dar “crédito” a la aportación de las mujeres en el campo para justificar su posición “políticamente correcta” sin dejar de conceptualizar los ámbitos femeninos como pertenecientes a la esfera de lo trivial. Mi argumento fundamental es que el estudio del funcionamiento cotidiano de la economía nos lleva a replantear los criterios básicos en que frecuentemente basamos nuestros análisis. Parto de la consideración de que muchas veces los análisis a nivel macro terminan centrándose únicamente en las maldades de un neoliberalismo arrasador y dejan de lado a los campesinos como actores que también intervienen en su propio desarrollo. Si bien es importante abstraernos de las particularidades para identificar un modelo global que nos permita ordenar de alguna manera la maraña de relaciones, intereses, vínculos, asociaciones, conflictos y contingencias en el ámbito rural, frecuentemente caemos en generalizaciones y reduccionismos. Es de mencionar, sin embargo, que las descripciones, análisis y críticas al sistema neoliberal son de gran relevancia estratégica, en cuanto que señalan los intereses políticos que se juegan detrás de las transformaciones de los programas y proyectos gubernamentales, denuncian la profundización de las diferencias sociales que implican y apoyan la generación de modelos utópicos que sirven de guía en la construcción de alternativas más democráticas. Sin embargo, no podemos construir estas alternativas sin constatar las maneras en que los campesinos mismos se dan a la tarea de acoplarse y resistir.

Considero que el análisis de las prácticas concretas lleva implícito un estudio de los puntos reconocidos como más débiles y de los actores más

vulnerables a las fuerzas económicas del país. Además nos lleva a adentrarnos en la problemática de la pobreza, del “desarrollo” socioeconómico y de la injerencia de factores sociales más que económicos –o económicos en sus significados sociales– en la vida rural.

### **La economía local y las coyunturas**

En enero de 1994, no se hablaba de otra cosa en Ayuquila.

La falta de empleo y el alza de precios, en especial los insumos agrícolas, era tema de todas las conversaciones. Los productores de maíz no habían podido saldar sus deudas con las cosechas y muchos vacilaban en volver a sembrar. La queja más fuerte en ese momento era la caída en los precios del ganado debida a la apertura de la frontera a la carne en canal de los Estados Unidos. Un grupo de ejidatarios, quienes se endeudaron con BANRURAL para comprar un lote de ganado, se quejaban amargamente, de que si bien en ocasiones anteriores habían podido cubrir sus deudas con la venta de un becerro o dos, ahora ni vendiendo todo el hato alcanzaban a pagar. Beatriz, una ejidataria del grupo del ganado, me comentó en privado que ella, junto con los demás deudores, se había incorporado al Barzón. El apoyar a grupos opositores al PRI era inusitado en Ayuquila, donde los ejidatarios se ufanaban de aliarse con el gobierno para seguir gozando de ciertos privilegios ante los funcionarios en turno. Además, no faltó quien preguntara detalles sobre el Ejército Zapatista. Aunque en ese entonces la opinión generalizada era que serían aplastados y que esa no era la vía, no dejaban de manifestar sus dudas: ¿podría la revolución prenderse hasta acá?

Sin embargo, seis meses después, en julio de ese mismo año, la gente de Ayuquila casi no mencionaba la crisis. A preguntas expresas, me contestaban con frases estereotipadas: “para los campesinos, siempre hay crisis, y se acostumbra uno a vivir haciendo maromas y engañando al estómago. Cuando hay trabajo –me decían– come uno bien. Cuando no, se aguanta uno o se endroga aquí y allá con la esperanza de que pronto pase la mala racha.”

La verdad es que coyunturalmente la situación había cambiado, si bien no a nivel de las grandes políticas, sí a nivel de su implementación concreta. Se aproximaban las elecciones y las obras de PRONASOL se multiplicaron. En Ayuquila las obras de Solidaridad vinieron a dar un respiro, no tanto

porque se enfocaran directamente a la creación de empresas o a apoyar la producción, sino porque al construir un centro de salud se requería mano de obra, al igual que los trabajos en las canchas deportivas, en la canalización del drenaje, etc. La parte que la comunidad debía aportar para las obras se tomaba de aquí y de allá: por ejemplo, en las obras de introducción del agua potable sobró tubería, la cual se vendió para pagar la contribución de la comunidad para la cancha de fútbol; la Liga de Comunidades Agrarias les proporcionó un cheque de 10,000 nuevos pesos para “que votaran por el PRI” (!) y esto se usó para el Centro de Salud; se vendieron pasturas ejidales y el dinero se destinó a la obra del drenaje.

Al terminarse las obras, se acabó el trabajo, pero llegó el dinero de PROCAMPO. Puesto que llegó bastante tarde, algunos agricultores lo utilizaron para saldar las deudas que habían contraído en la compra de insumos agrícolas o en las tiendas locales. Aunque muchos campesinos afirman que PROCAMPO es una verdadera burla, pues de ninguna manera compensa el alza de precios en los insumos, hemos podido observar cómo, en varios poblados, el recurso entra a formar parte de las negociaciones entre renteros, rentistas y coamileros. Además, los beneficios de PROCAMPO llegan solamente a una parte de los agricultores vinculados con las redes ejidales.

Posteriormente hubo ingresos de las cosechas. Por otro lado, la devaluación había incrementado el valor de las remesas provenientes de Estados Unidos. Sin embargo, cuatro ejidatarios se vieron en la necesidad de vender sus parcelas durante este período y otros 11 vendieron el total o parte en los dos años subsiguientes. Los ganaderos finalmente renegociaron sus créditos.

### **Las deudas y las relaciones de género**

A pesar de que un sector de campesinos pudo aprovechar momentáneamente las coyunturas políticas, los estragos del endeudamiento se han dejado ver. Pudimos observar a una mujer que, en la farmacia del Grullo, llevó a empeñar algunos objetos a cambio de medicinas. La dependienta los recibió como si fuera cosa de todos los días. Otro señor dejó empeñado un reloj para cubrir una llamada de larga distancia. En Ayuquila, un albañil iba de casa en casa ofreciendo dos cucharas (es decir, ¡sus instrumentos de trabajo!) en venta, debido a la enfermedad de uno de sus hijos. Prácticamente

ticamente no había semana en que no se vieran por las calles hombres con aspecto de jugadores de fútbol americano, vestidos de traje —aunque generalmente viejito y desteñido— con destino a amedrentar a algún deudor que no había abonado siquiera algo a sus deudas en las mueblerías o tiendas del Grullo.

La economía basada en la deuda no es nueva en Ayuquila, ni en ninguno de los pueblos que estamos estudiando, pero sí parecen haberse modificado las relaciones sociales que la sustentan, las implicaciones en términos de relaciones de poder y la magnitud.

La gente siempre se ha ido “al norte” para pagar las deudas contraídas durante la enfermedad de algún familiar que acaba de fallecer o para pagar las deudas de la cosecha que no funcionó. Algunas mujeres sacan prestado de la caja popular para pagar sus débitos en las tiendas locales o con los “aboneros”. Nos explican que para cuando entran recursos a las familias, éstos ya se deben en las tiendas locales, a los vendedores ambulantes, a la caja popular y a familiares. Se abona aquí y allá. Afirman que frecuentemente no queda nada para comer, pero cuando menos siguen teniendo algunas posibilidades de crédito porque ya abonaron.

Hasta donde hemos podido observar, existen múltiples formas de deuda en estas comunidades rurales: los resabios de crédito bancario, cajas populares, agiotistas, sistemas de abono en tiendas locales o grandes cadenas que utilizan vendedores ambulantes, comerciantes locales que traen ropa, zapatos, juguetes y colchas a vender a plazos, contratas (como se conocen localmente las tandas, cundinas o rifas) y préstamos de amigos, familiares o patronos, que se cubren en muchas ocasiones a cambio de trabajo o favores.

En Ayuquila prácticamente se abandonó el recurso a la banca oficial desde 1988 —antes de las reformas al sistema crediticio rural. Los campesinos se quejaban de la ineficiencia y corrupción por parte de los funcionarios. La Caja Popular Santa María de Guadalupe —iniciada en 1964 por la Acción Católica en El Grullo e introducida a Ayuquila en 1974— ha venido cubriendo en gran parte las necesidades crediticias de los productores —y en general de los pobladores— con tasas de interés muy bajas.

Lo interesante es que los cambios en el sistema crediticio han venido modificando sutilmente la injerencia de las mujeres en las finanzas agríco-

las, lo cual pudiera ir repercutiendo en las relaciones de género y poder dentro del hogar. Expliquemos: los requisitos para ingresar y permanecer en la Caja son mínimos, entre ellos el asistir a una reunión anual, ahorrar sistemáticamente y solventar sus pagos, o en su caso, presentarse a solicitar prórrogas. Sin embargo, los campesinos ven con molestia el tener que asistir a las reuniones y mencionan que no les gusta sufrir humillaciones cuando no han cubierto sus deudas completamente. Muchos productores prefieren dejar los trámites de la Caja en manos de sus esposas, cosa que no podían hacer en el caso de los créditos de BANRURAL. Así, es muy frecuente que los miembros de la Caja sean las mujeres. Ellas ahorran, negocian y se presentan a las reuniones. En este sentido, las mujeres han adquirido un mayor conocimiento de los detalles financieros que implican las siembras, las cosechas y en general los procesos productivos del campo. También han aprendido a hacer “maromas” con sus cuentas. Por ejemplo, cuando se les vence el plazo y no tienen dinero para pagar, piden a un familiar que solicite un crédito a la misma Caja. Con éste, cubren su deuda y tienen derecho a pedir el doble. Aunque generalmente sólo solicitan lo indispensable, alcanzan a pagarle a su familiar y logran extender el plazo de su deuda.

El pedir “fiado” en las tiendas, generalmente recae en las mujeres. De hecho los comercios locales funcionan en gran parte con este sistema de crédito basado en la confianza como estrategia para asegurarse clientela. A su vez, éstos adquieren crédito de sus proveedores. Hicimos un estudio con 12 mujeres de distintos sectores de la población, registrando el ingreso, regalos y préstamos que obtuvieron, así como los gastos y el consumo que hicieron cada día durante una semana en el mes de julio de 1996. Sólo dos de las mujeres no recurrieron a “sacar fiado” de la tienda, para otras dos la adquisición de mercancías “fiadas” significó casi el 50% de sus gastos semanales y cinco de ellas adquirieron entre 14% y 30% de su consumo familiar semanal mediante este sistema.

Este pequeño estudio nos reveló además tres aspectos que es importante resaltar. Uno es la manera en que utilizan recursos caseros tales como nopales, huevos de corral y hierbas del campo, para complementar la alimentación y procurar la salud de la familia. Segundo, pudimos observar que el trabajar con sistemas de fiado no necesariamente se correlaciona con el nivel económico familiar (algunos productores obtienen grandes ganancias

en ciertas temporadas del año pero funcionan con préstamos mientras obtienen los recursos económicos). Finalmente, comprobamos cómo el obtener productos “fiados” es a veces una estrategia de género: varias de las mujeres explican que ellas consiguen productos fiados de la tienda y compran en abonos ropa y zapatos para obligar a sus maridos a que cubran los costos familiares. Afirman que sus maridos muchas veces se muestran renuentes a proporcionarles dinero, pero con el argumento de que ya lo deben, éste se ve obligado a pagar.

Los tenderos, sin embargo, muestran preocupación por los cambios económicos de los últimos años. Siempre les había funcionado el sistema de crédito basado en la confianza y afirman que ellos saben que cuando sus clientes tienen dinero, lo primero que hacen es venir a cubrir su deuda o cuando menos a abonar. Al abonar, muestran disposición de pagar y el tendero les puede seguir fiando. Sin embargo, conocen la situación de sus clientes, quienes son a la vez familiares, compadres y amigos cercanos, y no pueden exigir más de lo que la gente puede pagar. Algunas tiendas han tenido que cerrar por esta situación.

Los agiotistas locales, por otro lado, han venido a menos. Se mencionan varios casos de prestamistas del Grullo que tuvieron que migrar a los Estados Unidos y se afirma que éstos nunca han sido una fuente confiable de recursos. Además, para obtener crédito de un agiotista profesional se requieren avales, lo cual implica compromisos sociales y morales. La gente recurre más bien a prestamistas locales y afirma que: “los ricos son tacaños, y casi nunca quieren prestar”. Esto nos muestra la valoración positiva que se hace de los prestamistas, a pesar de que los intereses generalmente se cobran entre un 10 y un 20% mensual.<sup>3</sup> Nos muestra además que, como lo sugiere Chandavarkar (1987, citado en Mansell Carstens, 1995) “la disponibilidad del crédito es más importante que su precio en el sector informal”.

Entre los prestamistas locales, sobresalen algunas mujeres, frecuentemente viudas con hijos en Estados Unidos, quienes reciben remesas regu-

<sup>3</sup> Mansell Carstens (1995), en su estudio sobre las finanzas populares en sectores urbanos, habla de la escasa evidencia de que los agiotistas exploten sistemáticamente a sus clientes extrayendo utilidades monopólicas puras. Aunque, al anualizar las tasas de interés resulten escandalosamente altas, casi siempre se aplican a préstamos pequeños y a corto plazo, y por lo general reflejan riesgos, costos de transacción y de fondeo gravosos, así como una limitada escala de operaciones.

larmente y cuentan con un pequeño sobrante. Generalmente no alcanzan a financiar más de tres o cuatro préstamos a la vez y utilizan los intereses para el sostenimiento de su hogar. Sin embargo, es común recurrir a préstamos de familiares y amistades. En estos casos casi nunca se cobran intereses, aunque se esperan retribuciones sociales y la posibilidad de regresar el favor, facilitando un préstamo cuando el familiar o amigo se enfrente a una emergencia. Pudimos observar que un mayor porcentaje de los préstamos se hacen “por la vía materna”, es decir, es la mujer quien aborda a su madre, su hermana, su padrino o su compadre. Aun cuando se recurra a un prestamista que no esté vinculado directamente a las redes familiares de la mujer, es frecuente que sea ella quien acuda a solicitar el préstamo, aunque los fondos se requieran para las labores agrícolas. También es ella quien se presenta a cubrir los pagos o a solicitar una extensión del crédito.

Los préstamos de patronos también son comunes, especialmente en el caso de los “hojeros” (en el corte de hoja de maíz para tamal), quienes necesitan cortadores hábiles y los “amarran” de antemano ofreciendo préstamos en la época difícil. A su vez, ellos consiguen crédito de los dueños de empacadoras para ofrecer esta facilidad. En situaciones de emergencia —en caso de enfermedad del trabajador, por ejemplo— las esposas o madres también se presentan a los patronos de sus maridos o hijos a solicitar un préstamo a nombre de éstos.

Es importante señalar, sin embargo, que las deudas no se contraen exclusivamente en la mal llamada “sobrevivencia”. Las necesidades prioritarias de los habitantes de Ayuquila van más allá de los alimentos indispensables. Aunque generalmente son deudas adquiridas por la muerte y enfermedad de algún familiar cercano, o debido a fracasos en las cosechas, no es poco frecuente que se contraigan para pagar la fiesta de 15 años de la hija, un bautizo o una sala de madera fina traída de Sonora que un vendedor ambulante les vendió a crédito.

Y no es que los campesinos sean “poco entendidos” en el uso de los recursos. Si como señalamos arriba, gran parte de las necesidades económicas se solventan mediante deudas locales y las deudas locales implican necesariamente relaciones sociales sólidas, es imprescindible cuidarlas y ampliarlas en lo posible. Además, la imagen de solvencia ayuda a garantizar

la confianza necesaria para adquirir crédito. En otras palabras, la sobrevivencia incluye la sobrevivencia social al igual que la económica.

### **La ideología de débito y las mujeres**

En lo expuesto hasta ahora, hemos hecho hincapié en la importancia de la mujer dentro de una economía de deuda. Pareciera que ellas fueran también los principales agentes impulsores de tal sistema. Sin embargo, no es que exista una ideología de débito como tal, no es sólo un: “resuelvo el problema ahora y a ver mañana cómo me va”.

Por ejemplo, curiosamente son las mujeres las más reacias a adquirir créditos del gobierno. Pudimos observar cómo un grupo de apicultoras del poblado, constituidas en UAIM (Unidad Agrícola e Industrial de la Mujer) se negó en tres ocasiones a recibir un crédito para su empresa. Aceptaron el primer apoyo de BANRURAL para iniciar su actividad y lo pagaron religiosamente antes del plazo, para lo cual tuvieron que realizar otra serie de actividades como vender pollo, hacer cenas y organizar bailes, pues su empresa no rendía beneficios económicos. A pesar de la sugerencias de los funcionarios y la insistencia de sus maridos y familiares en el sentido de que reinvirtieran el capital y pagaran poco a poco, las aterraba estar endeudadas con el banco. Posteriormente rechazaron un crédito de la SARH para construir una bodega, la que finalmente se construyó mediante maromas de los funcionarios para cubrir los costos y la intervención del presidente municipal. Finalmente, rechazaron un crédito de BANRURAL para ampliar la empresa, dado que éste imponía ciertas condiciones que inflaban mucho los costos, y en su lugar solicitaron préstamos de la Caja Popular para terminar de instalar la bodega.

Además, la mayoría de las mujeres buscan maneras de ahorrar, ya sea manteniendo cuentas en la Caja Popular, guardando sus “sobrantitos” dentro de la casa o participando en contratas que organizan con amigas y familiares. Son pocos los hombres que participan en contratas, pero pudimos constatar que en una semana de julio (mes en el que difícilmente hay ingresos relacionados con la agricultura) se ahorraron 5,000 pesos en contratas, en tanto que la Caja Popular sólo reunió 2,500<sup>4</sup> incluyendo los pagos a prés-

4 Ver Sonja van der Eijk (1996).

tamos. La encargada de la Caja Popular afirma que esa es una cantidad promedio, salvo en los meses en que hay cosechas, mientras que, de acuerdo a nuestras estimaciones, las contratas llegan a aumentar mucho en los meses de más trabajo. Las mujeres solicitan sus "turnos" en la contrata previendo la época de mayor necesidad, por ejemplo, cuando se les vence el plazo para una deuda, para tener dinero en caso de la graduación de un hijo o para comprar útiles escolares en septiembre. Dado que se organizan entre conocidos y parientes, tienen bastante flexibilidad, pues siempre pueden recurrir a cambiar su turno con algún otro miembro en caso de que se presente un imprevisto. Existen contratas de ropa, de colchas y de algunos otros bienes, y aunque la organizadora generalmente prefiere quedarse con los primeros números a manera de crédito, muchas afirman preferir los últimos para no sentir tan pesado el tener que pagar el dinero después de habérselo gastado.

El valor que se otorga al dinero, entonces, se rige bajo criterios distintos de los que acostumbramos adjudicarle desde los escritorios y las deudas se valoran en términos de las necesidades que se solventan frente a los riesgos sociales además de económicos. Esto implica que las relaciones de poder locales no pueden ser obviadas, lo cual es tema de otro documento (ver Villarreal 1994 y 1995).

### **El ingreso femenino**

Si bien la situación económica del poblado mejoró un poco en 1995 gracias al aumento en el precio del maíz, al apoyo de PROCAMPO, a las becas a escolares y despensas familiares, y al aumento en los índices de migración, encontramos una dependencia cada vez mayor de ingresos provenientes de actividades no-agrícolas. En especial se incrementó el número de mujeres (15% más que en 1988) trabajando fuera del hogar, a pesar de que las labores agrícolas para mujeres en el corte de jitomate y pepino han prácticamente desaparecido.

Al tiempo que disminuyó el número de campesinos que se dedican exclusivamente a la agricultura en sus propias parcelas o en parcelas rentadas, y se incrementó el número de jornaleros y migrantes, se incorporaron más mujeres al sector servicios como maestras, enfermeras, secretarías y edu-

cadoras. Este fenómeno se debe en parte a que, dada la falta de opciones de empleo para mujeres jóvenes, en los últimos diez años se ha registrado un mayor porcentaje de mujeres que continúan sus estudios después de la primaria, aunado a la presión social que induce a los hombres a aportar tempranamente al ingreso familiar.

Además, un buen número de mujeres buscaron resolver la situación económica familiar contratándose como afanadoras, tenderas y domésticas, trabajando en el empaque de hoja de maíz o autoempleándose como vendedoras de ropa, zapatos, jugos y comida preparada. Esta situación ha tenido consecuencias sociales importantes. En tanto que posteriormente los hombres que trabajaban en pequeñas empresas de Atlán y El Grullo fueron víctimas de recortes presupuestales, el trabajo de las mujeres adquirió mayor relevancia. De hecho, tomando los datos globales del poblado, el ingreso total anual aportado por las mujeres en el sector servicios es superior en 10% al ingreso total anual de los agroproductores cañeros y maiceros, entre lo cuales, hay que mencionarlo, se incluyen siete mujeres.

Sin embargo, las diferencias siguen siendo considerables. Si bien hay un 7% más de mujeres que trabajan en el sector servicios que hombres, su ingreso total es menor en 30% que el de los hombres en este sector. Por otro lado, las mujeres realizan una serie de actividades en pequeña escala que no aparecen en el censo, a pesar de que insistimos en que las señalaran. Aquí nos referimos a quienes venden leche, huevos o pollos de sus propias granjas, a las vendedoras de cosméticos y artículos de plástico —que por algún motivo no dejan de venderse—, a quienes fabrican empanadas, tamales, dulces y hielitos para vender o a quienes lavan y planchan ajeno o cuidan de mujeres recién paridas. Además, existen trabajos que no se contabilizan, como el limpiar el pescado o preparar la fruta y frituras que el marido o los hijos venderán por las calles, ayudar en las labores agrícolas, repepenar parcelas de frijol, maíz, pepino, cebolla y jitomate, cortar nopales y otras verduras y frutas silvestres para la venta o para el consumo familiar, criar pollos, pichones y puercos, y por supuesto, todas las actividades relacionadas con el mantenimiento del hogar, además de regatear precios y buscar la manera de economizar en alimentos y otros artículos indispensables.

La importancia económica de estas actividades salió a relucir cuando intentamos profundizar en la lógica de los números, para entender la manera

en que los productores habían logrado salir adelante a pesar de las desventajas económicas. Realizamos estudios de caso específicos de algunos productores, tanto en Ayuquila como en el Cachalote y pudimos comprobar que hay períodos en que los productores no han podido aportar prácticamente nada al sostenimiento del hogar. Si bien algunos diversifican sus actividades o las complementan con pesca o la caza de iguanas u otros animales silvestres, en ciertos tiempos las actividades del campo requieren de su trabajo sin remuneración inmediata. Las mujeres resuelven la situación mediante el tipo de actividades que hemos señalado, además de solventarla mediante la deuda.

### **Las hijas del vecino y las políticas públicas**

Sin embargo, las mujeres de Ayuquila, y las campesinas en general, siguen siendo las hijas del vecino. Las políticas públicas sólo las han considerado marginalmente, estableciendo programas compensatorios tales como UAIMs o Mujeres en Solidaridad, además de ocuparse de ellas en programas de salud o nutrición.

Es claro que, en la práctica, la compensación real se realiza mediante una multiplicidad de actividades desarrolladas por actores locales, entre los cuales destaca la mujer. No obstante, el valor que se atribuye a sus actividades se minimiza. Se entreteje con normas culturales que, tanto a nivel local como fuera de éste, tienen que ver con relaciones de poder. Aunque, como pudimos observar en Ayuquila, la mayor incidencia de la mujer en asuntos considerados masculinos –a raíz del proceso de privatización y la situación de crisis– pudiera dar algunos indicios de cambio.

Por otro lado, llama la atención la escasa importancia que se ha brindado al problema de la deuda local en los estudios rurales en México<sup>5</sup>. El endeudamiento, como hemos reiterado, se ancla firmemente en redes sociales locales, lo cual nos lleva a evaluar en su justa medida la estrecha relación entre las relaciones sociales y las relaciones económicas. Afortunadamente el papel de las redes sociales en la sobrevivencia de ciudadanos de bajos

<sup>5</sup> Habrá que mencionar aquí, entre otros, el estudio de Mansell Carstens sobre las finanzas populares en el medio urbano.

recursos ha sido trabajada de manera más extensa<sup>6</sup>. Sin embargo, en ocasiones se deja de lado las maneras en que dichas redes están conformadas en torno a liderazgos, diferencias sociales, relaciones de poder y valores políticos y morales que disfrazan muchas veces los roles que juega la mujer.

Por otro lado, estas redes no sólo constituyen una plataforma de seguridad, o un mecanismo para compensar los efectos estrangulantes de las nuevas políticas, sino que frecuentemente actúan como organismos traductores de las definiciones de las políticas, son agentes mediadores en el aprovechamiento de coyunturas específicas, luchan por espacios y negocian –dentro de sus posibilidades– los términos de adaptación.

El tema cobra mayor importancia en cuanto encontramos, en el análisis de las prácticas concretas, que las grandes políticas se transforman considerablemente en su implementación, que los programas tienen necesariamente que pasar por las acciones de agentes gubernamentales –léase personas– quienes los llevan a cabo de acuerdo a sus interpretaciones, lealtades e intereses, en negociación con agrupaciones políticas y civiles locales, aunque estas últimas no siempre presenten una forma organizativa bien deslindada y coherente.

<sup>6</sup> Ver por ejemplo González de la Rocha (1986), De la Peña y Escobar (1986), Lomnitz (1977) y Roberts (1973).

## Bibliografía

- DE LA PEÑA, Guillermo y ESCOBAR, Agustín (1986), *Cambio Regional, Mercado de Trabajo y Vida Obrera en Jalisco*. El Colegio de Jalisco, Guadalajara.
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, Mercedes (1986), *Los Recursos de la Pobreza: Familias de bajos ingresos en Guadalajara*. El Colegio de Jalisco, CIESAS, SPP. Guadalajara.
- KREUTZER, Saskia (1996), "El Unico Seguro Que Nos Queda es el Chingadazo: a socioeconomic study on livelihood strategies in El Cacalote, Jalisco". CIESAS-WAU, mimeo.
- LOMNITZ, Larissa (1977), *Networks and Marginality, Life in a Mexican Shantytown*. New York: Academic Press.
- MANSELL CARSTENS, Catherine (1995), *Las Finanzas Populares en México: El redescubrimiento de un sistema financiero olvidado*. Centro de Estudios Monetarios Lationamericanos, Editorial Milenio e Instituto Tecnológico Autónomo de México, México.
- ROBERTS, Bryan (1973), *Organizing Strangers: poor families in Guatemala City*. University of Texas Press, Austin.
- VAN DER EIJK, Sonja (1996), "Introduction to contratas in Ayuquila". CIESAS, mimeo.
- VILLARREAL, Magdalena (1994), *Wielding and Yielding: Power, Subordination and Gender Identity in the Context of a Mexican Development Project*. Wageningen Agricultural University, Wageningen (1995) "Secretos de Poder: El Estado y la Mujer Campesina" en *Nueva Antropología*, vol.XV, núm. 49.

# LA SITUACIÓN DE LA MUJER COMO OBJETO DE POLÍTICA PÚBLICA. EL PROGRAMA NACIONAL DE LA MUJER 1995-2000. ALIANZA PARA LA IGUALDAD

*Florinda Riquer Fernández*<sup>1</sup>

*¿Llegamos siempre tarde a dónde ya ha pasado todo?*

## **Introducción**

El 8 de marzo de 1996, fecha en la que se conmemora el Día Internacional de la Mujer, en la residencia oficial de los Pinos, el presidente Ernesto Zedillo presentó a la opinión pública el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000. Alianza para la Igualdad (en adelante PNM). A pesar de la importancia que se le dio al hecho (a juzgar por quién y dónde se presentó el programa, por el número de asistentes al evento y por su cobertura periodística), éste no es el primer programa de esta naturaleza que genera el gobierno<sup>2</sup>.

Por ello, porque no es el primero que se formula en los últimos 20 años, en este trabajo presento una reflexión acerca de sus posibles alcances. La pregunta que guía esta reflexión es ¿qué condiciones se requieren para

<sup>1</sup> Profesora-investigadora de la Universidad Iberoamericana, coordinadora del Programa Divisional de Investigación sobre Relaciones de Género de la misma institución.

<sup>2</sup> De enero a diciembre de 1975 funcionó el Programa Nacional del Año Internacional de la Mujer, el organismo se encargó de preparar el Informe de México a ser presentado en la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer 1975. En 1981, se creó la Coordinación del Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo (PRONAM) dentro del Consejo Nacional de Población (CONAPO). Al año siguiente y usando como marco de referencia el Plan Global de Desarrollo, se estableció el Proyecto de Plan de Acción para la Integración de la Mujer al Desarrollo. En 1985, se estableció la Comisión Nacional de la Mujer con el fin de coordinar actividades y proyectos sectoriales. La Comisión preparó la participación de México en la III Conferencia Mundial sobre la Mujer que tuvo lugar en Nairobi ese mismo año. Ocho años más tarde, la Secretaría de Gobernación estableció el Comité Nacional Coordinador para la IV Conferencia Mundial de la Mujer a celebrarse en 1995 en Pekín.

que el programa se convierta en una política pública encaminada a incidir en los mecanismos de reproducción de la desigualdad social de género?

La pregunta supone, es obvio, que el PNM en sí, no constituye una política pública. Sugiero que, en alguna medida, debido a que se inscribe (todavía) en la lógica gubernamental de la “planeación” más que en la de la formulación de políticas<sup>3</sup>. No obstante, en el propio programa se plantea que:

“Las nuevas realidades del país reclaman la activa participación y corresponsabilidad de los diferentes actores involucrados en el proceso de desarrollo, con el propósito de poner en práctica una política económica con perspectiva social, así como una *política social con enfoque de género*” (Secretaría de Gobernación, 1996: 9, el subrayado es mío).

Independientemente de si se trata o no de una frase retórica, la publicación y posterior puesta en marcha del PNM<sup>4</sup>, tal vez constituya una coyuntura en la que vale la pena plantearse la pregunta. Aunque cabe decir que mi finalidad no es responderla, sino sólo proponer algunos elementos que contribuyan a su respuesta.

### Puntos de partida

Parto de considerar que prácticamente ningún hecho o fenómeno en sí mismo, por sus características, complejidad y magnitud, constituye un problema que requiera la formulación de alguna política pública, ni de programas y planes de gobierno. Esta premisa supone que los rasgos “objetivos” que caracterizan un hecho o fenómeno, no bastan para presionar al Estado para que intervenga con el fin de modificar o alterar una situación determinada.

Para que un hecho o fenómeno se visualice como problema que amerite intervención estatal, más que los rasgos objetivos que lo caracterizan, pesa su construcción subjetiva. Esto implica que determinados rasgos que carac-

3 Por lógica de la planeación entiendo, centralmente, un modo de proceder del Estado que se remonta al cardenismo, en él los planes y programas de gobierno son (o parecen), resultado casi exclusivo de decisiones gubernamentales. La formulación de políticas públicas implica, necesariamente, la intervención de otros actores y no sólo del Estado, de tal suerte que no son sinónimo de “decisión” gubernamental.

4 Casi cuatro meses después de que se dio a conocer, se creó la Coordinación Ejecutiva del Programa a cargo de Dulce María Sauri Riancho.

terizan un hecho o fenómeno, sean *traducidos* por ciertos actores en términos de una situación problemática que afecta a muchos(as) o a toda la población y que representa un obstáculo o impedimento para lograr determinados objetivos, por ejemplo, mayor justicia, el desarrollo o mejor calidad de vida.

Un elemento más del que parto es de considerar que la traducción de un hecho “objetivo” en problema público genera un ámbito o arena de conflicto. Los actores que intervienen en la definición, subjetiva, de una situación como problema público que requiere intervención estatal, se disputan sus posibles significados, luchan, por tanto, por imponer el de cada uno. Al inicio de esta lucha, los actores tienen una posición (de poder) en relación a los otros actores, estas posiciones pueden modificarse en el proceso de definir el problema, así como al debatir las maneras y los recursos para atenderlo.

Considerando los elementos anteriores, entiendo la formulación de políticas públicas como un proceso de interacción entre determinados actores. El proceso, de acuerdo con Wildavsky (1979), se inicia con la elaboración del problema o, dicho de otro modo, con la problematización de un hecho o fenómeno. En su desarrollo se ponen en juego las percepciones de los actores que intervienen en dicha problematización, sus intereses y valores, así como las posiciones (de poder) de unos frente a otros.

En esta perspectiva, el resultado del proceso, la política propiamente dicha, es una suerte de primera síntesis del conflicto. Puede suponerse que esa síntesis, difícilmente dejará satisfechos a todos los actores que intervinieron en el proceso. De ahí que lo más probable es que la lucha continúe una vez que se ha establecido la política.

### **¿De la integración de la mujer al desarrollo a la política social con enfoque de género?**

Bajo las premisas expuestas, la caracterización de “la situación de la mujer”<sup>5</sup> que se presenta en el PNM, así como los retos prioritarios, objetivos,

<sup>5</sup> Esta caracterización incluye once aspectos: población femenina, educación, salud, participación económica, la carga de la pobreza para la mujer, mujer rural e indígena, joven y de la tercera edad, mujer y familia, violencia contra la mujer, imagen femenina en los medios de comunicación, participación en la toma de decisiones. Como se asienta en el documento, con base en estos aspectos, se trata de relevar las diferencias entre hombres y mujeres. Se afirma, también, que si bien ha habido avances

estrategias y líneas programáticas que enuncia, no son (sólo) el resultado de un análisis “objetivo” realizado con base en datos “confiables” que dieron pie a una evaluación “racional” de la viabilidad económica y política de las acciones a implementar.

El contenido del programa es una primera síntesis del proceso de interacción entre, por lo menos, integrantes del movimiento feminista, portavoces de algunas agencias norteamericanas de financiamiento del desarrollo, investigadoras del ámbito de los estudios de la mujer y grupos o facciones del Estado. Este proceso de interacción se inicia a principios de la década de los setenta. En su desarrollo, el PNM, como se mencionó, no es el único ni el primer pronunciamiento gubernamental acerca de la situación de la mujer ni, tampoco, el primer intento de intervenir en tal situación por medio de estrategias o acciones gubernamentales.

Mi hipótesis es, sin embargo, que una de las diferencias del PNM respecto de propuestas anteriores, está en que condensa temas, intereses y preocupaciones de los cuatro actores arriba mencionados. Las propuestas anteriores dejaban fuera perspectivas del movimiento feminista acerca de la situación de la mujer y no incorporaban conocimientos surgidos del campo de los estudios sobre la mujer<sup>6</sup>.

La “ausencia” de perspectivas feministas<sup>7</sup> en propuestas anteriores es fácil de comprender. En otro trabajo he planteado (1995a) que acercarse al feminismo es penetrar en una larga meditación, conversación y controversia

en “la *imposterable* tarea de mejorar la condición social de la mujer” es igualmente “evidente que en el umbral del nuevo milenio permanecen fuertemente arraigadas en la sociedad las condiciones *estructurales y culturales* que reproducen la desigualdad entre hombres y mujeres” (Secretaría de Gobernación, 1996: 11, los subrayados son míos).

<sup>6</sup> En adelante, no me referiré a la relación entre este campo de estudios y las acciones gubernamentales dirigidas a la población femenina. Sin embargo, es importante plantear que hace 20 años apenas se iniciaba el proceso de legitimar a “la mujer” como tema y objeto de investigación y docencia.

<sup>7</sup> En su fase contemporánea, el núcleo de las perspectivas feministas está dado por el trabajo de “desnaturalización” de la subordinación de la mujer y en consecuencia de la asimetría entre los sexos. Esto es, las feministas y las investigadoras del campo de los estudios sobre la mujer, han trabajado arduamente para mostrar que los rasgos que caracterizan la situación de la mujer y su destino como reproductora de la especie, no son el resultado natural de la realización de la “esencia femenina”, sino un producto social basado en la creencia en la inferioridad de la mujer. Inferioridad que por siglos ha justificado tanto su tutela de parte del padre, el marido u otro varón, como las diversas formas que asume la discriminación de la mujer.

sobre la subordinación femenina que ha dado por resultado pocos consensos. En el caso de las feministas mexicanas, entre los asuntos en los que no ha habido consenso se cuenta el de reconocer o no al Estado como interlocutor del movimiento (Bedregal, 1991; Riquer 1993; Lamas, 1994).

Desde principios de los setenta, cuando surgen a la luz pública los dos primeros grupos feministas en la ciudad de México<sup>8</sup>, se ha mantenido una tensión y conflicto, al interior del movimiento feminista, respecto de su relación con el Estado. En ese marco de tensión y conflicto, la postura que se impuso fue la de considerar que las demandas del movimiento no tenían que ser discutidas ni negociadas con el gobierno en turno y que la situación de la mujer no ameritaba respuesta en términos de políticas públicas. Esto no significa que durante 20 años ningún grupo haya dialogado con alguna instancia gubernamental o que ninguna demanda haya sido materia de propuestas de acción estatal<sup>9</sup>.

De cualquier modo, lo que se quiere enfatizar es que el tiempo que se mantuvo la postura de no discutir, dialogar, ni mucho menos concertar con el gobierno, fueron los años en los que se propuso llevar a cabo una serie de acciones gubernamentales encaminadas a “integrar a la mujer al desa-

<sup>8</sup> Se trata de Mujeres en Acción Solidaria (MAS) y del Movimiento Nacional de Mujeres (MNM).

<sup>9</sup> Las diferencias al interior del (re)naciente movimiento feminista se empezaron a manifestar de cara a la celebración en México de la Primera Conferencia Mundial de la Mujer. El MAS decide organizar una contra-conferencia, mientras que el MNM decide participar en el Programa de México para la Mujer. Este grupo se había planteado como una de sus primeras tareas, revisar leyes y códigos para proponer modificaciones a favor de la mujer y contra la discriminación por sexo. A finales de los setenta, habían elaborado y presentado a la Procuraduría del Distrito Federal, a través de la Coalición de Mujeres Feministas, un documento que serviría de base para iniciar la lucha conjunta (gobierno y feministas) contra la violencia hacia la mujer. En 1984, integrantes del MNM y otras mujeres, retoman el documento en el contexto de una propuesta de parlamentarias, de elaborar un proyecto de ley para Reformar el Código Penal en materia de violación (Bedregal, 1991: 49-54). A finales de esa década, también integrantes de este grupo, participaron en la elaboración de la propuesta para establecer las Agencias Especializadas en Delitos Sexuales (Lamas, 1994: 156). A lo largo de dos décadas, los acercamientos de feministas como las del MNM, con instancias gubernamentales así como las negociaciones con diputadas del Partido Revolucionario Institucional, causaban revuelo en el movimiento. En términos generales, integrantes de otros grupos reforzaban su postura de “autonomía” frente al Estado y sus críticas a quienes le “entregaban” las demandas y luchas feministas al gobierno. Todavía a finales de los ochenta, como afirma Lamas (1994: 164), “cuando se dio a conocer (el proyecto de creación de las Agencias Especializadas en Delitos Sexuales) integrantes del MNM tuvieron que afrontar una ola de agresiones verbales y cuestionamientos sobre su “colaboracionismo” y “priísmo”.

rollo<sup>10</sup>. Así, mientras las feministas mantenían esa postura, desde el gobierno se diseñaban estrategias para responder, al parecer, a demandas del exterior.

Puede plantearse que el contenido de propuestas previas al PNM sintetizaban, centralmente, el resultado de la presión sobre el Estado de porta-

<sup>10</sup> El Proyecto de Plan de Acción para la Integración de la Mujer al Desarrollo (1982), fue un ambicioso proyecto que partió de considerar a la mujer dentro de los "marginados" del desarrollo. De ahí la importancia de implementar un conjunto de acciones en diferentes ámbitos (trabajo, educación, salud, alimentación, etcétera) que deberían ser atendidos a través de programas concretos como PRONAM y por un conjunto de dependencias gubernamentales. En el mismo año de 1982, Miguel de la Madrid, candidato a la presidencia, planteó durante su campaña " (...) la preocupación por conocer, en forma objetiva, la situación de la mujer mexicana, con el fin de tener una visión realista de su problemática y de su proyección futura dentro de nuestro desarrollo" (Guitián, 1992: 8). Con esta afirmación y las reflexiones del candidato a la presidencia que Guitián recoge, da la impresión de que las más de 80 páginas del diagnóstico en que se basó el Proyecto de Plan de Acción para la Integración de la Mujer al Desarrollo (que consta de un total de 250), quedaron a un lado el mismo año que se imprimió el proyecto. Pero además, no obstante el interés del todavía candidato a la presidencia, el Plan Nacional de Desarrollo (1982-1988) se estructuró más a partir de la necesidad de "sortear la crisis" (Montemayor Seguy, 1988: 104) que de la importancia de mejorar las condiciones de la población de menos recursos del país y de la de integrar a la mujer al desarrollo. En el capítulo del PND dedicado a "Política Social" con claridad se asentó que: "mientras persista la crisis no se podrá avanzar cualitativamente en el proceso de justicia social" y "a corto plazo, no existen bases materiales para mejorar los niveles de vida de la población". Por ello, se veía como necesario que el Estado reestableciera, primero, los fundamentos para contrarrestar los efectos negativos de la crisis. De ahí, que había, antes que distribuir, recuperar la capacidad de crecimiento sostenido, generar los empleos necesarios para la población y después formular una política de redistribución de ingresos entre personas y regiones. Finalmente, para orientar las acciones del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994, con base en la modalidad establecida en el sexenio anterior de la "consulta popular". Se supone que del foro correspondiente a la participación de la mujer surgió la formulación al respecto contenida en el PND. Esta aparece en el capítulo "Acuerdo nacional para la ampliación de nuestra vida democrática", en el último apartado (Mujer y Juventud) y el párrafo correspondiente dice textualmente: "No obstante la participación más ampliada de las mujeres en los diferentes campos de la vida nacional, subsisten diferencias importantes y desigualdades en cuanto al número y calidad de oportunidades que el medio brinda a la mujer en la educación, en el trabajo y en las organizaciones políticas y sociales. Esta es una realidad incompatible con nuestras aspiraciones democráticas y que debemos transformar. Para ello el gobierno apoyará y promoverá la plena integración de la mujer al desarrollo nacional y a sus beneficios, atendiendo la legítima demanda de abrir los mayores espacios de participación en todos los órdenes". El capítulo seis está dedicado al "Acuerdo nacional para el mejoramiento productivo del nivel de vida" y en el se asienta que el aumento en el nivel de vida de la población se apoyará en dos bases económicas fundamentales: la creación de actividades y empleos bien remunerados y en el incremento de los salarios reales. En este capítulo, vuelve a mencionarse a las mujeres en el apartado sobre "Erradicación de la pobreza" señalándose que ellas y los jóvenes "deben ser agentes activos del cambio en las comunidades rurales y urbanas; su energía, su inquietud y su determinación harán posible una participación más amplia y efectiva en la lucha contra la pobreza" (Secretaría de Programación y Presupuesto, 1988: 50 y 127).

voces de una visión del desarrollo que a principios de los setenta consideraba que uno de los obstáculos para lograrlo en países del Tercer Mundo, era la situación de la mujer. A manera de ejemplo, en 1973 la Enmienda Percy de la Ley de Ayuda Exterior de los Estados Unidos, estableció que la cooperación de Estados Unidos debía intentar una mejora de la situación de las mujeres del Tercer Mundo, a través de su integración a los procesos de desarrollo (Muller, 1987, citada por Parpat, 1996: 338).

Un año antes, como se sabe, tras casi cuarenta de mantenerse una política poblacionista y pronatalista<sup>11</sup>, Echeverría anunció un giro radical en dicha política y estableció un nuevo marco jurídico e institucional para los planes y programas encaminados a reducir, significativamente, el crecimiento natural de la población<sup>12</sup>. Considero que los cambios en materia legislativa que propició Echeverría<sup>13</sup> y el cambio radical en materia de política de población, fueron dos de las acciones más significativas llevadas a cabo para responder a la presión del exterior.

De este modo, desde principios de los setenta y hasta la publicación

<sup>11</sup> Con los términos "poblacionista" y "pronatalista" se ha identificado la política gubernamental seguida desde 1936 y hasta principios de los setenta. A lo largo de esos años se sostuvo la premisa de que el desarrollo requería mano de obra abundante distribuida de manera equilibrada en el territorio nacional. En 1947, entre las medidas tomadas para alentar una alta fecundidad está la autorización de los matrimonios legales a los 14 años para la mujer y a los 16 para el varón, y la prohibición, establecida en el Código Sanitario, de la propaganda y venta de cualquier medida anticonceptiva. Cabe decir que el aborto era considerado en crimen desde 1931 (Riquer, 1995b: 11).

<sup>12</sup> Como señala Zavala (1993: 117), Echeverría, todavía durante su campaña electoral, afirmaba "gobernar es poblar". Por ello, resultó sorprendente que en la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo que se realizó en Santiago de Chile en 1972, anunciara el establecimiento de una política de población que haría frente al desafío que significaba la alta tasa de crecimiento poblacional para cumplir las metas del desarrollo. Ese mismo año se inician programas llamados de "paternidad responsable" en dependencias del sector salud; también en 1972, se formuló un nuevo Código Sanitario que autorizaba la propaganda y venta de métodos anticonceptivos; en diciembre de 1973, se votó la nueva Ley General de Población que entró en vigor en 1974; en diciembre de ese año, se modificó el artículo 4o. constitucional estableciéndose la igualdad hombre mujer y el derecho de las parejas a decidir libre e informadamente acerca de su descendencia; en marzo de ese mismo año, se instaló el Consejo Nacional de Población, nuevo organismo responsable de las políticas y programas en población, que a partir de 1980 se haría cargo de las acciones relacionadas con la "integración de la mujer al desarrollo" (Riquer, 1995b: 50).

<sup>13</sup> Entre ellos, como resultado de modificaciones a la Ley Federal de la Reforma Agraria, en 1971 se crearon las Unidades Agrícolas Industriales de la Mujer (UAIM). Además de la reforma a la Ley de Población, se cuentan, también, la del artículo 127 constitucional (fracciones I y V) y la del Código Civil.

del PNM, el gobierno mantuvo el discurso de “integrar a la mujer al desarrollo” y una de las políticas que han logrado desafiar la lógica sexenal: la de control del crecimiento natural de la población. Ambos, el discurso y las pocas acciones que de él se han desprendido, así como la política de control de crecimiento de la población, han contribuido a (re)definir a la mujer como medio para otros fines, esto es, como medio para lograr el desarrollo, pero no como un fin en sí misma.

No es fácil establecer (entre otras cosas porque no hay estudios ni evaluaciones al respecto) si las pocas acciones a las que me he referido influyeron en mejorar la situación de, por lo menos, algunas mujeres. Tampoco lo es, plantear una relación entre menor fecundidad, meta por excelencia de la política de control natal, y cambios favorables para la mujer. Lo que parece indicar la investigación que da cuenta de cambios en la situación de la mujer, es que una parte importante de lo que se suele considerar como “mejorías” se debe más a la dinámica propia de los procesos sociales, que a la intervención estatal<sup>14</sup>.

Por otra parte, es prácticamente imposible establecer, salvo como ejercicio de imaginación, qué impacto hubieran tenido las acciones gubernamentales si en estos 20 años la definición de la situación de la mujer hubiera incorporado perspectivas feministas y conocimientos derivados del campo de los estudios sobre la mujer.

Pero ahora, de cara al establecimiento del PNM, es posible pasar de formular esa interrogante en términos de “qué hubiera pasado” a plantearse qué ocurriría de ser cierto que perspectivas feministas y conocimientos acumulados en el campo de los estudios sobre la mujer, forman parte del contenido y las intenciones del programa.

Lo planteo porque hay indicios de que en los últimos años, la tensión y conflicto entre los grupos que integran el movimiento feminista en nuestro país, dio un giro hacia la posición contraria a la sostenida por dos décadas. Esto es, por un lado, hacia reconocer al Estado como un actor que debe

<sup>14</sup> Me refiero, en particular, a los estudios que dan cuenta del incremento en la incorporación y permanencia de las mujeres en los mercados de trabajo, los que se refieren al incremento en su participación en la educación formal, así como aquellos referidos a cambios en el patrón de morbi-mortalidad femenina. Es decir, a los estudios que se refieren a algunos de los indicadores convencionales por medio de los que se establecen los niveles de desarrollo (Ver Riquer, 1996).

intervenir para mejorar la situación de la mujer y por otro, hacia una participación activa de algunas feministas en la esfera de la *realpolitik*.

### **La hora del perdón**

Sería ingenuo pensar que la ausencia, durante dos décadas, de perspectivas feministas en la formulación de acciones gubernamentales encaminadas, por lo menos en el discurso, “a integrar a la mujer al desarrollo”, no ha hecho mella en la vida de las mujeres de nuestro país. Pensando específicamente en la política de regulación de crecimiento de la población, considero que uno de sus alcances, poco visibles “objetivamente”, es que ha contribuido a reforzar la división sexual del trabajo.

Esta política, si bien pudo persuadir a un número considerable de mujeres de que es “mejor” (para el desarrollo, no necesariamente para la mujer) tener “menos hijos”, poco o nada ha contribuido a problematizar la “naturalidad” de los papeles socialmente asignados a hombres y mujeres. Ya se sabe, a ellos, los protagonismos en el ámbito de la producción, a ellas, la responsabilidad central en la reproducción social de la especie.

Retomando la pregunta que guía esta reflexión, sugiero que una primera condición para que el PNM se convierta en política pública con enfoque de género, pasa por asumir lo siguiente. Las destinatarias principales de esa política, las mujeres, en su mayoría, no sólo no cuentan con elementos para problematizar la naturalidad del papel central que tienen asignado en la reproducción. Además, han estado escuchado de parte del Estado, por largo tiempo, que de ellas es la responsabilidad del cuidado de la salud de sus hijos(as), su puntual inscripción a la escuela, la prevención de accidentes, entre otros mensajes que refuerzan ese papel.

En la problematización de la naturalidad de semejante encargo social para la mujer reside, a mi entender, uno de los aportes claves de las perspectivas feministas. Sin embargo, para que éste y otros aportes sean eficaces en términos de la puesta en marcha del PNM, hay que llamar al perdón.

Las diferencias y los disensos entre integrantes del movimiento feminista en México, no se circunscriben, desde luego, al conflicto en torno a su relación con el Estado. Me parece, sin embargo, que desde hace dos décadas, cuando frente a la celebración en nuestro país de la Primera Conferencia Mundial éstas se evidenciaron, no se ha propiciado la ocasión para

discutirlas no tanto o no sólo como posturas personales o de “grupo”, frente a “otros” (el Estado, el PRI-gobierno, los partidos de oposición, la izquierda, la sociedad capitalista, el patriarcado), sino, mirando hacia dentro del feminismo, pensándolas como resultado de la naturaleza propia del “objeto” o fenómeno que da identidad al feminismo: la premisa de que la subordinación de la mujer es social y no biológica.

Lo que estoy planteando es la necesidad de una discusión que parta de considerar que las diferencias y disensos entre ellas son producto, en último análisis, de que la construcción de la situación de la mujer como problema, es problemática para las propias feministas, no sólo para las mexicanas, desde luego.

Dicho en otros términos, me parece necesario iniciar un debate partiendo de que el feminismo no es un terreno en el que reine la armonía debido, por un lado, a que sus integrantes no son idénticas, aunque sean mujeres, y no se “convierten” en feministas por los mismos motivos y experiencias. Por otro, debido a que aunque partan de las diferencias hombre/mujer para desentrañar los misterios de la desigualdad social basada en el sexo han tenido que lidiar, al mismo tiempo, con las diferencias que caracterizan a las mujeres.

Partir de ahí ayuda a comprender por qué no ven el mismo fenómeno (la situación de subordinación de la mujer) de la misma manera ni desde la misma perspectiva o punto de observación. Ayuda a comprender, por tanto, que la traducción del fenómeno en términos de problema público que requiere intervención estatal, constituye una arena de conflicto con “otros” actores y entre las integrantes del feminismo.

Si fuera posible iniciar el debate sobre sus diferencias y disensos colocándolas, insisto, en la naturaleza problemática del fenómeno de la subordinación femenina, tal vez se sanarían algunas de las heridas que ha dejado el difícil proceso de hacer visible y público para “otros” esta subordinación.

Si esto no fuera posible, iniciaremos el siglo XXI con un nuevo gobierno que quizá dará a conocer, un 8 de marzo, un programa más que surge “del reconocimiento de que la intervención estatal puede y debe contribuir a transformar y, en lo posible, erradicar las condiciones de discriminación que afectan a la mujer” —como se afirma en el PNM—, sin lograrlo.

## Bibliografía

- AGUILAR, Luis (1996). "Estudio introductorio", en *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, págs. 15-84.
- BEDREGAL, Ximena (1991). "Algunos hilos, nudos y colores en la lucha contra la violencia hacia las mujeres", en Ximena Bedregal, Irma Saucedo y Florinda Riquer, *Hilos nudos y colores en la lucha contra la violencia hacia las mujeres*, CICAM, México, págs. 39-84.
- GUITIÁN, Carmen (1992). *Igualdad de la Mujer*, PRI, Colección Democracia Política en México, México.
- JUSIDMAN, Clara (1994). "Las políticas públicas hacia las mujeres en México", en *Repensar y politizar la maternidad. Un reto de fin de milenio*, GEM, México, págs. 91-98.
- LAMAS, Marta (1994). "Algunas características del movimiento feminista en Ciudad de México", en Magdalena León (comp.) *Mujeres y participación política. Avances y desafíos en América Latina*, TM Editores, Colombia, págs. 143-165.
- MONTEMAYOR SEGUY, Rogelio (1988). "Reflexiones sobre la planeación en México", en *México 75 años de Revolución. Desarrollo Económico*, FCE, México, págs. 77-146.
- MUELLER, Adele (1987). "Peasants and Professionals. The Production of Knowledge about Women in the Third World", trabajo presentado ante la Association for Women in Development, Washington, D.C. (15-17 abril).
- PARPAT L., Julia (1996). "¿Quién es la otra?. Una crítica feminista postmoderna a la teoría y la práctica de mujer y desarrollo", en *Debate Feminista*, Año 7, Vol. 13, Abril, págs. 327-356.
- RIQUER, Florinda (1993). "El Estado mexicano, las feministas y los estudios sobre la mujer", en Claudia Serrano (coord.), *La investigación sobre la mujer en América Latina. Estudios de género y desafíos de sociedad*, INSTRAW/CIPAF, Santo Domingo, págs. 59-66.
- (1995a). "El feminismo como humanismo", en *Prometeo*, Núm 8, Universidad Iberoamericana págs. 38-44.
- (1995b). *Aspectos sociodemográficos de la población rural y urbana, Situación de la Mujer*. Aspectos Sociales No. 18, CONAPO, México.
- (1996). "Desigualdad de género y pobreza", en Enrique Valencia (coord.) *¿Devaluación de la política social?*, Red Observatorio Social, Guadalajara, págs. 139-158.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (1996). *Alianza para la Igualdad. Programa Nacional de la Mujer 1995-2000*, México.

SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO (1983). *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México.

— (1988). *Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994*, México.

WILDAVSKY, A (1979). *Speaking Truth to Powe*, Little Brown, Boston.

ZAVALA DE COSÍO, Ma. Eugenia (1993). “El contexto social y el cambio de la política de población”, en *El poblamiento de México. México en el siglo XX. Hacia el nuevo milenio: El poblamiento en perspectiva*, Tomo IV, CONAPO/Secretaría de Gobernación, México, págs. 106-125.

## NOTAS PARA REFLEXIONAR ACERCA DE LA METODOLOGÍA DE GÉNERO EN LA INVESTIGACIÓN Y LAS ACCIONES GUBERNAMENTALES Y CIVILES

*Daniel Cazés<sup>1</sup>*

Toda investigación, toda política pública y toda acción civil con perspectiva de género, tienen como centro y objetivo primordial a las relaciones de género. Esto significa que conciernen a relaciones de desigualdad. El contexto de estas relaciones es la opresión patriarcal en una sociedad que desde hace más de un siglo está en plena transformación democratizadora: en su seno se amplían la definición, la defensa y el ejercicio de los derechos de los sujetos que la integran, y éstos actúan en las instituciones oficiales, académicas y civiles para contribuir de diversas maneras a ese cambio. Este largo proceso consiste en la construcción de relaciones igualitarias en todos los ámbitos de la vida social. Se trata de la construcción de la equidad, la igualdad y la justicia de género, fundamentales para la cimentación de la democracia genérica.

Lo anterior significa que los estudios y las acciones gubernamentales y civiles, tienen que ver con la definición, el análisis, las posibilidades reales de ejercicio y la defensa de los Derechos Humanos vigentes y de los que van formulándose y adoptándose paulatinamente. En México, al hablar de Derechos Humanos se alude necesariamente a las Garantías Constitucionales, y en el mundo de hoy, a los Derechos Humanos Específicos de las Mujeres.

Y todo esto forma parte de la compleja y contradictoria edificación de la democracia genérica, a la que también llamamos democracia cotidiana y democracia vital. Es decir, a una nueva construcción de la equidad, la igualdad y la justicia de género, como base indispensable para esa convivencia democrática.

<sup>1</sup> Investigador en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades - UNAM.

En la formulación de proyectos de investigación y de acciones que se proponen a instituciones públicas o a organismos civiles, con frecuencia la perspectiva de género exigida por alguna normativa o por los requerimientos de las financiadoras, no siempre queda clara ni satisfactoriamente incorporada. A veces parece que bastará mencionar la palabra género en el proyecto o destinarlo a algún grupo de mujeres para llenar el requisito, lo que en esos casos suele dejar una sensación de inseguridad y, aunque sea parcialmente, de frustración que se agregan a la exigencia de precisión en las evaluaciones y los informes.

Para enmarcar de manera adecuada la conceptualización sobre esta problemática, conviene tener presente las prioridades planteadas en el Foro de Organismos Gubernamentales de América Latina y el Caribe, reunido en Mar del Plata, Argentina, a fines de 1994:

- La necesidad de que nuestras sociedades avancen en la construcción de marcos alternativos de desarrollo fundados en la equidad y la democratización social, económica y política, para dar paso a una globalización impulsada por la solidaridad.
- La nueva definición del desarrollo debe incorporar valores sociales e indicadores de calidad de vida, de discriminación y subordinación; debe también visibilizar a las mujeres y su desarrollo, e identificar las áreas de acción que son necesarias para avanzar hacia la igualdad.
- Las políticas para enfrentar la pobreza tienen que ofrecer los mecanismos que impidan la extensión e intensificación de la pauperización, con especial atención al fenómeno de la feminización de la pobreza.
- Esas políticas deben propiciar acciones integrales que tomen en cuenta la relación entre la producción y la reproducción social, y la influencia del manejo macroeconómico en las vidas de las mujeres, antes que en medidas compensatorias que sólo promueven el clientelismo político y la exclusión.
- Medidas que detengan a tiempo los daños, riesgos y desventajas que experimentan las mujeres en materia de salud y educación, tendientes a eliminar el analfabetismo femenino, la mortalidad materna por aborto clandestino y otros patrones de morbimortalidad femenina por causas evitables, así como una educación que contribuya a fortalecer equitativamente la ciudadanía, sobre todo en grupos excluidos.
- Establecer políticas orientadas a ampliar las oportunidades de las mujeres para conseguir empleo digno, adquirir independencia económica, acceder a recursos

en la esfera productiva y al mercado bajo marcos institucionales sólidos y sensibles a la influencia de género, que protejan sus derechos económicos, sociales y culturales.

- Promover la creación de condiciones que garanticen la participación efectiva de las mujeres y sus organizaciones en la toma de decisiones en todos los niveles y esferas de la sociedad, incluyendo medidas de acción positiva que amplíen sus oportunidades para acceder a cargos de dirección y representación, así como un pleno ejercicio de su ciudadanía.
- Propiciar políticas y acciones educativas a nivel formal e informal, y en los medios de comunicación, que lleven a las mujeres a un ejercicio masivo de sus derechos, así como el desarrollo de la legislación y mecanismos efectivos para la erradicación de la discriminación y la impunidad, y que garanticen el acceso de las mujeres a la justicia.
- Establecer mecanismos e impulsar acciones que garanticen la democratización de la sociedad en el uso y acceso a tecnologías de información y sistemas de comunicación.
- Fortalecer las acciones y los mecanismos jurídicos, sociales y culturales dirigidos a eliminar la violencia contra las mujeres, buscando que se suscriban, ratifiquen y cumplan los instrumentos internacionales sobre la materia.
- Impulsar acciones tendientes a lograr que las mujeres participen activamente en los procesos de pacificación y reconstrucción, y que se tomen en cuenta los graves efectos que los conflictos armados causan en la condición social de las mujeres.
- Lograr que los estados respondan con políticas y acciones oportunas y adecuadas al problema de la migración femenina, particularmente en la de alto riesgo, garantizando condiciones para la protección de los derechos fundamentales de las migrantes y sus familias.

Además de lo anterior, desde la perspectiva de género, es preciso tener siempre presentes, de manera diferencial, las necesidades, las funciones, las responsabilidades y las aspiraciones de las mujeres y de los hombres.

El concepto de construcción de la equidad, la igualdad y la justicia de género, y el de democracia genérica (cotidiana y vital) es elaboración de la *Teoría de Género* y ubica en la perspectiva de ésta la especificidad de las necesidades, funciones sociales, responsabilidades y aspiraciones que la sociedad asigna por tradición a mujeres y hombres. Emprender cualquier

acción para esa construcción, presupone concebir nuevas oportunidades y expectativas para unas y otros, y para las relaciones entre ambos.

Identificar en cada caso esas necesidades, funciones, responsabilidades y aspiraciones, permite comprender cómo las mismas influyen sobre las motivaciones y las capacidades de mujeres y de hombres para involucrarse en la construcción de la equidad, la igualdad y la justicia desde sus propias condiciones y situaciones. Permite igualmente apreciar la medida en que cada investigación o cada acción, aunque sólo se destine a mejorar situaciones, incide realmente en el cambio profundo de la condición. Con tal evaluación crítica permanente, podrá saberse si la acción de que se trate profundiza o no la condición que con ella se pretende conocer y transformar, y si contribuye furtivamente o no a reproducir o acentuar prerrogativas asimétricas.

En esa forma, es posible captar el sentido concreto de la construcción y activar la disposición de hombres y mujeres para entender, y en su caso asumir, las acciones que van en esa dirección. Así podrá estimularse la participación de ellas y ellos en el diagnóstico de las situaciones, el planteamiento de las necesidades y aspiraciones, el diseño de los planes y programas, la ejecución de los mismos y el seguimiento crítico de los resultados.

En todo momento es preciso tener presente que cada faceta y cada detalle de la construcción provocan en los hombres reacciones y sentimientos diferentes de los que produce en las mujeres. Lo que para las mujeres puede ser una mínima retribución a sus esfuerzos infatigables y constituir la apertura de nuevos horizontes en sus vidas, a los hombres les puede parecer la reducción de ventajas incuestionablemente propias e irrenunciables, porque en las tradiciones y las costumbres son vistas como tales.

Por lo anterior, los hombres involucrados en las acciones tendientes a la construcción de la equidad, la igualdad y la justicia en cualquier ámbito, pero sobre todo en el del género, precisan de informarse y reflexionar sobre el significado de su propia condición, de sus situaciones de vida y de su compromiso como funcionarios, como activistas y ciudadanos.

Esa información y esa reflexión tienen como meta dejar claro que la construcción de la equidad, la igualdad y la justicia de género permite estructurar el cumplimiento equitativo de responsabilidades y obligaciones. Con ello los privilegios, las cargas inequitativas y las prohibiciones irra-

cionales pueden dejar de ser parte de la convivencia entre los géneros y ésta puede volverse no sólo más justa y digna, sino también más armónica y gratificante.

Teniendo en mente lo dicho hasta aquí, y sin pretender agotar con todo esto la reflexión sobre el tema, considero que los criterios fundamentales para dilucidar si las investigaciones, las políticas públicas y las acciones civiles emprendidas se ubican en la perspectiva de género, pueden definirse a partir de las respuestas a las interrogantes siguientes agrupadas y enumeradas de la siguiente manera:

### **Generales:**

1. a) ¿Es claro que la investigación, la propuesta política o la civil de que se trate tienen como eje Derechos Humanos, Garantías Individuales o Derechos Específicos de las Mujeres?; b) ¿cuál o cuáles abarca?; c) ¿cuáles está destinada a promover?; d) ¿qué definiciones propone cambiar?; e) ¿qué contribución hace a la ampliación de su ejercicio?
2. ¿Cómo contribuye a clarificar la cultura de la opresión genérica, y a deconstruirla para cimentar la edificación de una nueva estructura de relaciones?
3. a) ¿Cómo contribuye a cimentar, ampliar y desarrollar la cultura de la equidad, la igualdad de oportunidades, la transformación de las relaciones entre hombres y mujeres, la democracia cotidiana y la paz?; b) ¿cómo lo hace con respecto al desarrollo económico, social, cultural y político de mujeres y hombres?
4. ¿Cómo define de manera concreta el enfoque de género?
5. ¿Cómo aplica teórica y metodológicamente el enfoque de género al sujeto o los sujetos que han de estudiarse o que son destinatarios de la política pública o la acción civil?
6. ¿Asume que el proyecto debe partir de la explicitación de la condición genérica y de las situaciones de vida de los sujetos en que se desarrolla el proceso a estudiar?

7. a) ¿Se plantea reconocer las aspiraciones propias de los sujetos estudiados o a quienes se dirigen las políticas y acciones, y las de los demás?; b) ¿se propone definir lo que entre los sujetos es semejante, diferente y específico?

8. a) ¿Analiza la síntesis de las situaciones genéricas con otras condiciones y situaciones que también definen relaciones de opresión (de edad, de clase, nacional, étnica, lingüística, religiosa, de preferencia sexual, de filiación partidista, etcétera)?; b) ¿reconoce la manera en que esa síntesis otorga o suprime recursos, bienes, oportunidades y posibilidades de satisfacer necesidades y ejercer derechos a los sujetos cuyas relaciones estudia o a los que están destinadas las políticas y acciones?; c) ¿reconoce la forma en que dicha síntesis produce privilegios y reduce o suprime recursos, bienes, oportunidades, satisfacción de necesidades y ejercicio de derechos a los mismos sujetos?

9. ¿Qué acciones concretas traducibles en políticas públicas o de organismos civiles propone?

10. ¿Propone la formulación de un derecho no definido hasta ahora o la especificación, la modificación o la ampliación de alguno vigente?

11. ¿Toma en cuenta que toda investigación y toda acción gubernamental o civil con perspectiva de género es al mismo tiempo una forma de pedagogía de género, de concientización de las necesidades prácticas y estratégicas de los sujetos estudiados o destinatarios de las acciones gubernamentales o civiles?; b) ¿define para ello con claridad cuáles son esas necesidades entre los sujetos diferentes y semejantes, y entre aquéllos cuya especificidad es imprescindible tomar en cuenta?

### **En la investigación:**

1. ¿Define con claridad la necesidad de especificar carencias, necesidades, intereses y aspiraciones de los sujetos estudiados en sus semejanzas, sus diferencias y sus especificidades?

2. ¿Establece todos los elementos que intervienen en el proceso estudiado, y la manera en que cada uno de ellos incide sobre los demás y es afectado por ellos?
3. ¿Se trata de un estudio de relaciones genéricas enfocado hacia la condición femenina, hacia la condición masculina, hacia las situaciones de vida de las mujeres o de los hombres, o a determinadas relaciones intra o intergenéricas?
4. ¿Plantea con claridad la disciplina o las disciplinas del conocimiento involucradas, y la forma en que se conjugan sus paradigmas teórico-metodológicos?
5. ¿Ubica al proceso sometido a estudio en sus dimensiones histórica y cultural, y toma en cuenta las concepciones de las relaciones genéricas en el momento y el lugar?
6. ¿En qué medida y de qué manera intervienen los sujetos de la investigación en la definición y en la realización de la misma?

#### **En las políticas públicas y en las acciones civiles:**

1. ¿Está claro si se enfoca a intereses y aspiraciones de las mujeres, o si se trata sólo de satisfacer parcialmente algunas demandas y preservar los privilegios masculinos?
2. ¿Da la posibilidad de que los hombres involucrados perciban sus privilegios, reflexionen sobre ellos y sobre la enajenación masculina que generan, los critiquen y se planteen la necesidad de establecer relaciones equitativas y no enajenantes con las mujeres?
3. ¿Abre la posibilidad de establecer compromisos para construir relaciones cotidianas e institucionales igualitarias entre hombres y mujeres?
4. ¿Promueve la participación democrática de las mujeres?
5. Si en la toma de decisiones y en la aplicación de la política intervienen hombres, ¿cómo asegura que ellos no controlen ventajosamente ni una ni otra y no reduzcan ni expropian los intereses, las aspiraciones y la participación de las mujeres?

6. ¿Qué espacios de democracia genérica contribuye a crear, ampliar o desarrollar?
7. ¿En qué medida contribuye a profundizar el corporativismo y el individualismo, o, por el contrario, a establecer y extender las relaciones ciudadanas tanto en la institucionalidad como en la cotidianidad pública, laboral y doméstica?
8. ¿En qué medida y de qué manera intervienen los destinatarios en la definición, la puesta en marcha y el seguimiento de la política pública o de la acción civil?
9. ¿Cómo se propone incidir en aspectos concretos de la opresión genérica y en cuáles?

Una vez definidos los objetivos concretos de plazo inmediato, mediano y largo, y de especificar a qué sujetos están destinadas la política pública o las acciones civiles de que se trate, es imprescindible enumerar las propuestas y actividades concretas que han de emprenderse, así como las estrategias de coordinación entre instituciones, organizaciones, etcétera. Cada enunciado debe formularse críticamente con referencia a las respuestas halladas para las preguntas anteriores.

### **Otras consideraciones**

Finalmente, puesto que quienes investigan y quienes formulan y aplican políticas públicas y acciones civiles son mujeres y hombres que participan de la organización genérica de su propia sociedad, siempre resulta pertinente que se hagan las siguientes preguntas:

1. ¿Han analizado las relaciones de género en la vida interna de su propia institución u organización?
2. ¿Su trabajo con perspectiva de género estimula la incorporación de sus reflexiones y de los resultados a la dinámica cotidiana de sus relaciones laborales para abrir espacios de democracia genérica?
3. ¿Le sirve de algo esa reflexión en su vida personal, pública y privada?

Y como es imperativo que en toda política pública y en toda acción civil se busquen su eficiencia y su eficacia, además de los aspectos técnicos y organizativos también tienen que aclararse las siguientes cuestiones:

- a. ¿Cuáles son sus fundamentos legales o la necesidad de cambios o innovaciones jurídicas?
- b. ¿En qué medida y cómo influye el financiamiento en las posibilidades o la obligación de incorporar la perspectiva de género?
- c. ¿Es preciso realizar talleres, impartir cursos y solicitar asesorías sobre género para aclarar lo oscuro, reflexionar sobre objetivos y vías, y para sensibilizar y capacitar al personal?
- d. ¿Cuáles son las necesidades de capacitación de personal del proyecto con perspectiva de género?
- e. ¿Con qué instrumentos y posibilidades cuenta para negociar y persuadir sin abandonar el enfoque de género?

Hay desde luego muchas otras preguntas posibles y en cada caso será necesario reformular las que sea pertinente plantear. Todas ellas hay que responderlas en concreto al diseñar el programa, durante su desarrollo y al realizar su evaluación.

Tal vez estas notas redactadas con base en mis propias reflexiones contribuyan al trabajo de otras personas. Para aquellas a quienes pueda serle útil, presento esta breve bibliografía:

## Bibliografía

- AMORÓS, Celia. 1990. "Violencia contra las mujeres y pactos patriarcales". En *Violencia y sociedad patriarcal*, compilado por Virginia Maqueira y Cristina Sánchez. Pablo Iglesias, Madrid.
- CAZÉS, Daniel. 1994. "La dimensión social del género. Posibilidades de vida para hombres y mujeres en el patriarcado". En *Antología de la sexualidad humana*, CONAPO, México.
- 1996. *Los hombres ante su paternidad*. PUEG-UNAM, México, en prensa.
- 1996. "Metodología de género en los estudios de hombres". En *Ventana*, Guadalajara, en prensa.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Estudios básicos de derechos humanos IV*, IIDH, Comisión de la Unión Europea, San José de Costa Rica.
- LAGARDE, Marcela. 1990. *Cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*. Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- 1993. *Identidad de género*. Cenzontle, Managua.
- 1994. *Género y feminismo en el desarrollo y la democracia*. Horas y HORAS la editorial, Madrid, en prensa.
- VINCENT MARQUÉS, Josep. 1974. "Masculino, femenino, neutro". En *El viejo topo*, 24. Barcelona.
- 1991. *Curso elemental para varones sensibles y machistas recuperables*. Temas de hoy, Madrid.
- ONU. 1995. *Documentos finales de las Conferencias Mundiales de Población* (El Cairo) y *de la Mujer* (Pekín).

## JALISCO: GOBIERNO PANISTA E (IN)SEGURIDAD PÚBLICA

*Jorge Regalado*<sup>1</sup>

En México la seguridad pública (s.p.) es desde hace varios años un problema nacional y por eso se ha convertido en tema obligado en las discusiones sobre la política social de los gobiernos federal, estatales y municipales. Dicho académicamente, la s.p. se encuentra transformada en variable independiente y por ello la estamos encontrando en una diversidad de análisis sociopolíticos<sup>2</sup>. No es para menos si todos estamos de acuerdo en que el país se encuentra sometido a una impresionante y aterradora situación, en donde el crimen organizado y el narcotráfico han sentado sus reales y han devenido en poderes con capacidad para exhibir la enorme ineficacia o acaso la indisposición gubernamental para combatirlos y para corroer nuestros de por sí débiles lazos de gobernabilidad<sup>3</sup>.

Tal poder y la evidencia de que existen estrechas y peligrosas relaciones entre crimen y cuerpos de seguridad, ha generalizado un sentimiento social de inseguridad e indefensión. Dicha situación ha tenido un impacto político en la población, lo que está generando situaciones de crisis que han llevado,

<sup>1</sup> Investigador del Departamento de Estudios sobre Movimientos Sociales (DESMOS) del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) de la UdeG.

<sup>2</sup> Una pequeña muestra de ello la constituye este mismo III Seminario de Política Social. La cuestión de la seguridad pública es considerada como elemento de análisis en las ponencias presentadas por Jorge Alonso, Alberto Aziz y Jaime Preciado.

<sup>3</sup> Por ejemplo, en el D.F., “los múltiples hechos delictivos cometidos contra la ciudadanía en general –hurto, robos y asaltos a menudo acompañados de agresiones armadas– han alcanzado (...) niveles que ponen en cuestión los sistemas diseñados e instrumentados por las autoridades para garantizar la seguridad de la ciudadanía (...) con alarmante frecuencia los robos y los asaltos en la ciudad de México los cometen agentes de las diferentes corporaciones policiacas, y en algunos casos éstas solapan los delitos (...) un amplio sector de la población hoy por hoy parece hallarse en total indefensión frente al hampa” (*La Jornada*, 17/12/94, pág. 2).

por ejemplo en el caso de Jalisco, a convertirse en elemento que explica algunos porqués de la alternancia política<sup>4</sup>.

Pero la falta de seguridad no es un problema de ahora, no es otra hija indeseable de la crisis actual, si bien ésta la ha magnificado. Al menos en Jalisco, éste es un problema que data de algunos años atrás. Varios gobiernos, como se verá más adelante, han tratado infructuosamente de hacerle frente. La realidad actual nos indica que la criminalidad profesional se encuentra desatada, incontrolable y que los gobiernos y sus cuerpos de seguridad han sido rebasados. Por otro lado, si bien éste es un problema histórico, sólo recientemente su solución se ha convertido en demanda de cada vez más amplios segmentos de la sociedad. Es decir, la inseguridad pública ha pasado de ser demanda social a demanda política o politizable<sup>5</sup>.

El hecho de que en Jalisco este problema se esté manifestando ahora igual o con mayor crudeza que en gobiernos anteriores, reafirma que la inseguridad, igual que otros problemas, no es una cuestión que pueda resolverse con el solo hecho de la alternancia política.

El caso Jalisco, incluso, podría ayudarnos a plantear la hipótesis de que la alternancia política o las crisis agudas del sistema político mexicano implican, en parte, el crecimiento de los índices de las prácticas delictivas en tanto que los cambios de partido en el gobierno, por ahora a nivel estatal y municipal, significan el rompimiento de posibles acuerdos y/o compro-

<sup>4</sup> Véase, Jorge Alonso: *El Cambio en Jalisco. Las elecciones de 1994 y 1995*, CEEJ-CUCSH-UdeG-CIESAS, México, 1995, pág. 59-60; Alicia Gómez: *Crisis y transición en Jalisco*, tesis de maestría, CUCSH-UdeG, 1995, págs. 151-152; Juan Manuel Ramírez Saíz y Jorge Regalado: *¿Olvidar o recordar el 22 de abril? La Fuerza Política de la Memoria Colectiva*, CUCSH-UdeG, México, 1995, págs. 24-29; Jaime Tamayo, "Elecciones", en Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa: *La República Mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*, CIIH-UNAM/La Jornada, México, 1994, pág. 154; Andrés Valdez Zepeda, "La Metamorfosis de un régimen petrificado. Un acercamiento propositivo al estudio del cambio y la transición democrática en Jalisco", en *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, Vol. I, No. 6, mayo-agosto, 1996, México, pág. 87-88, 106; José Manuel Barceló y Carlos Mendoza Sepúlveda: *Sociedad Civil y Poder Político*, Agata, México, 1995, pág. 166; Rubén Martín y Eduardo Mar de la Paz, "Elecciones estatales en Jalisco. 21 de agosto, descalabro del PRI", en *Libro del año 1994. El desengaño, Siglo 21*, 1995, pág. 178.

<sup>5</sup> Lo que quiero decir es que la demanda de seguridad pública ha dado pie, por ejemplo, a que se realicen algunas de las principales movilizaciones sociales del primer quinquenio de los noventa; a que se haya convertido en preocupación o planteamiento permanente y sistemático de los partidos políticos en campañas y su práctica política cotidiana, y a que también se considere como variable que puede modificar el comportamiento electoral ciudadano.

misos entre el hampa, el narcotráfico y los elementos corruptos de los cuerpos de seguridad.<sup>6</sup> Dicho de otra manera, cuando la hegemonía del partido de Estado se debilita y cuando la oposición partidaria y la sociedad avanzan en un sentido democrático, “los demonios se sueltan” o “los malosos” se ponen a trabajar.

Este trabajo pretende subrayar de manera breve, a) la importancia histórica que en Jalisco y particularmente en Guadalajara ha tenido el problema de la s.p., b) la ineficacia sistemática de los gobernantes y sus cuerpos de seguridad para combatir con éxito al crimen organizado y c) presentar algunos comentarios críticos al Plan Estatal de Seguridad Pública recientemente presentado por el Secretario General de Gobierno del Estado de Jalisco.

### **Inseguridad histórica**

En el estado de Jalisco, como dije, la falta de seguridad pública es un problema bastante añejo. A diferencia de otros problemas de carácter social, éste ha sido reconocido como prioritario por los gobernantes y la sociedad, sin embargo, como veremos, todo lo hecho hasta ahora no ha sido suficiente para regresar a Jalisco y su capital Guadalajara la imagen de un estado y una ciudad segura que tenía hasta antes de los años 70.

Desde luego, los motivos y los actores generadores de esta imagen, no han sido siempre los mismos. Estos han variado con el paso del tiempo, conforme se ha ido complejizando la problemática urbana y se han ido fortaleciendo estrechas redes de intereses entre agentes del gobierno, de las corporaciones policiacas y de las bandas profesionales de delincuentes.

Así, a principios de los años 70, la inseguridad de la ciudad de Guadalajara, estuvo ligada a las constantes balaceras que con saldos de varios muertos se sucedían en cualquier parte de la ciudad, dentro del campus universitario, en el interior de restaurantes, etc., entre miembros de la Federación de Estudiantes de Guadalajara (FEG) y los cuerpos policiacos para reprimir y desarticular al Frente Estudiantil Revolucionario (FER).

<sup>6</sup> Para dar mayor fundamento a esta hipótesis habría que indagar si en los demás estados gobernados por la oposición panista también se ha dado un crecimiento significativo de la delincuencia.

Más entrados en la década, la inseguridad pública se identificó con la relativa intensidad con que actuó en Jalisco, pero particularmente en la ciudad, la guerrilla urbana, principalmente a través de la “Liga Comunista 23 de Septiembre”, las “Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo” (FRAP) y la “Unión del Pueblo” (UP). Fueron muchos los casos de incendios provocados por el estallamiento de artefactos explosivos (bombas)<sup>7</sup> y el secuestro y la muerte en algunos casos (se decía ajusticiamiento) de varias personalidades de la vida diplomática, económica y política de la localidad.<sup>8</sup>

Bajo este contexto llega a la gobernatura de Jalisco, Flavio Romero de Velasco (1977-1983). En voz del propio exgobernador, la situación de inseguridad pública era posible porque recibió “el gobierno con los residuos delictivos del tristemente célebre Carlos Morales García “El Pelacuas” (...) actuaban también la Liga Comunista 23 de Septiembre (...) y una FEG armada e insolente; había una serie de secuestros. Actuaba en el estado toda clase de delincuentes, entre ellos los policías acreditados con credencial y placa, como la preventiva del estado, el servicio secreto, la policía judicial federal y la policía de la dirección general de seguridad”<sup>9</sup>.

Con los gobernadores priístas siguientes, Enrique Álvarez del Castillo (1983-1989), Guillermo Cosío Vidaurri (1989-1992), Carlos Rivera Aceves (1992-1995) y el panista Alberto Cárdenas Jiménez (1995), el problema de la inseguridad pública fue adquiriendo importancia máxima, no sólo porque

<sup>7</sup> Por ejemplo, los casos de Juguetería Ramar; la tienda de ropa Almacenes Franco en pleno centro de la ciudad (Colón y Pedro Moreno); las incontables ocasiones en que fue destruido el Monumento al Soldado, ubicado precisamente en el cruce de la Av. del Ejército y la calle 5 de febrero, y la destrucción, en una ocasión, de las grandes siglas de la CTM que se encuentran a la entrada de las oficinas centrales de esta organización por el rumbo del parque Morelos.

<sup>8</sup> Entre las personalidades secuestradas, figuraron el cónsul norteamericano, Terrance George Leonardy (4 de mayo de 1973). Fue liberado a cambio de 30 presos políticos que se encontraban en el penal de Oblatos y que fueron exiliados a Cuba; el cónsul honorario de la Gran Bretaña, Anthony Duncan Williams (10 de octubre de 1973), fue liberado a cambio de nada. El industrial Luis Fernando Aranguren Castiello, fue ajusticiado después de que el gobierno se negó a liberar a otro grupo de presos políticos; el exgobernador de Jalisco, José Guadalupe Zuno Hernández (28 de agosto de 1974) suegro del presidente Luis Echeverría Álvarez, fue liberado mediante el pago de un rescate que no se hizo público; el industrial Pedro Sarquis Marrewé (7 de junio de 1974), falleció de un ataque cardíaco estando secuestrado; el de Juan de Dios de la Torre (8 de marzo de 1976), presidente del Club Deportivo Atlas y de la Federación Mexicana de Fútbol, fue liberado después del pago de un rescate de más de un millón de pesos.

<sup>9</sup> *Proceso*, No. 802, 16 de marzo de 1992, pág. 26.

los índices delictivos fueron incrementándose notablemente, sino porque al politizarse, se mantiene como elemento coadyuvador de las crisis políticas estatales.

En su campaña electoral, el tema de la seguridad pública ocupó un espacio al señalar que escuchó “de los tapatíos el clamor por la seguridad y por el respeto y goce íntegro de las garantías constitucionales (...) (también decía que) la ciudadanía no tenía porqué soportar corrupción y arbitrariedad de ningún tipo de autoridad”<sup>10</sup>.

Ya como gobernador electo, en el acto de toma de posesión, manifestó que se disponía “a emprender la renovación moral y técnica en los cuerpos de seguridad pública. Solicitó de la ciudadanía jalisciense su participación, apoyo y crítica en el desarrollo de estos procesos”<sup>11</sup>.

El exgobernador Cosío, reconociendo la importancia de la inseguridad pública pero sin plantear nada novedoso, se comprometió a “fortalecer nuestros cuerpos policiacos, a prepararlos mejor, darles elementos adecuados, desde el punto de vista material y lo que para mí es fundamental: estimular de manera conveniente a los servidores públicos de este ramo con salarios decorosos a la altura de la labor que desempeñan”<sup>12</sup>.

La política de seguridad pública de Cosío quedó definida en dos decisiones, una, la desarticulación de la política intermunicipal, al parecer aconsejado por Carlos Rivera Aceves y Alfredo Barba Hernández, entonces alcaldes de Zapopan y Tlaquepaque respectivamente,<sup>13</sup> y dos “*dejar los cuerpos de seguridad en manos de militares: el Departamento de Seguridad Pública estuvo en manos del teniente coronel Eduardo Ramírez Santamaría; la policía judicial del estado quedó al mando del general Alejandro García Celis; la policía municipal de Guadalajara bajo las órdenes del teniente coronel Fernando Huigera Ramírez; y la seguridad pública en Zapopan al*

<sup>10</sup> Enrique Álvarez del Castillo. *Discursos de Campaña*. Candidato del Partido Revolucionario Institucional al gobierno de Jalisco, 1983-1989, PRI-Comité Ejecutivo Estatal, s.f., pág. 219.

<sup>11</sup> *Ibidem*, pág. 240.

<sup>12</sup> Juan Manuel Ramírez Saíz y Jorge Regalado: *¿Olvidar o recordar el 22 de abril? La fuerza política de la memoria colectiva*, CUCSH-UdeG, México, 1995, pág. 24.

<sup>13</sup> *Conciencia Pública*, No. 153, 16 de mayo de 1992, pág. 24.

*mando del mayor Antonio Bejos Camacho. Sólo Tlaquepaque contó con un mando policiaco no militar: José Córdoba Lemus*"<sup>14</sup>.

Durante el trienio de Carlos Rivera Aceves, constatando la preocupación por la inseguridad pública, fue elaborado un Plan Estatal de Seguridad Pública<sup>15</sup> que tenía como objetivo fundamental "bajar los índices de violencia, delincuencias y robos que hay en Jalisco"<sup>16</sup> y *destacadamente implicó el decreto de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Jalisco y ésta a su vez la creación de la Subsecretaría de Seguridad Pública y con ella se dio pie a la integración de los Consejos Estatal y Municipales Consultivos de Seguridad Ciudadana. Fue a partir de este Plan que también empezó a funcionar el número telefónico de emergencia 08 en la Zona Metropolitana de la ciudad de Guadalajara (ZMG) y el 800 para el resto del estado.*

Sin embargo, el Plan Rivera también consideraba que "habría apoyo de aviones y helicópteros para vigilar las zonas de difícil acceso (...) (y) el incremento de los retenes de seguridad en la ZMG, y en el resto del estado, así como mejorar el equipamiento de armas y vehículos de los cuerpos policiacos"<sup>17</sup>.

Al momento de dar posesión a Arturo Zamora como primer titular de la Subsecretaría de Seguridad Pública, el secretario de Gobierno Leal Sanabria consideró que "la inseguridad pública es el principal problema que enfrenta el gobierno estatal"<sup>18</sup>.

El primero de marzo de 1995, tomó posesión Alberto Cárdenas Jiménez como primer gobernador panista de Jalisco. Una de las herencias más pesadas que recibió fue precisamente un ambiente de inseguridad generalizado. El PAN, antes de conquistar el poder político, había estado combatiendo esta situación y por ello sabía de su magnitud, razón por la cual durante la campaña electoral, la seguridad pública fue una demanda y una promesa recurrente.

<sup>14</sup> Juan Manuel Ramírez Saíz y Jorge Regalado, op. cit., pág. 25.

<sup>15</sup> Dicho Plan fue presentado públicamente por el secretario General de Gobierno, José Luis Leal Sanabria, el 8 de julio de 1993.

<sup>16</sup> *Siglo 21*, 9 de julio de 1993.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> *Siglo 21*, 5 de octubre de 1993, pág. 5.

Ya instalados en el gobierno y consecuentes con esa preocupación, en el actual Plan Estatal de Desarrollo son considerados once objetivos estratégicos, de los cuales tres tienen que ver con la seguridad pública: 1) asegurar una verdadera procuración de justicia, 2) atacar prontamente la delincuencia y 3) otorgar garantía irrestricta a los derechos humanos<sup>19</sup>.

Siguiendo esta orientación se proponen ocho líneas de acción para fortalecer las condiciones de seguridad pública: 1) atacar frontalmente a la delincuencia, 2) crear un Instituto de Criminología, 3) mejorar la formación en las academias de policía, 4) adecuar el número de elementos al rango de uno por mil habitantes, 5) mejorar sus condiciones de vida, 6) prever las necesidades de equipo y tecnología en materia de seguridad, 7) adecuar el equipo a las necesidades actuales y 8) realizar campañas permanentes de prevención ciudadana<sup>20</sup>.

### **La ineficacia gubernamental en la lucha contra la delincuencia**

El siguiente cuadro muestra con cifras oficiales el récord histórico de robos en la ZMG y en él se observa que durante los dos primeros años de los tres que duró en el gobierno Cosío Vidaurri se dio una reducción significativa del índice de robos, se mantuvo en ese mismo nivel con Rivera Aceves y ya con el PAN en 1995 se incrementó nuevamente.

<sup>19</sup> Véase: *Compromisos entre sociedad y gobierno para el desarrollo sustentable de Jalisco. Plan estatal de desarrollo Jalisco 1995-2001*, Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, Guadalajara, Jal., 1995, pág. 27. El resto de objetivos estratégicos no menos importantes son: favorecer el equilibrio entre los tres poderes de gobierno; sostener una relación firme y solidaria con el gobierno central que garantice un nuevo federalismo; respetar e impulsar la vida municipal; fortalecer la atención y participación ciudadana; emprender la reforma integral del marco jurídico administrativo, que garantice la democracia, la libertad, la justicia social y la paz; asegurar respeto total a la libertad de expresión; promover la consulta y el consenso con las diferentes corrientes de pensamiento; y coadyuvar a la seguridad jurídica en todos los procesos.

<sup>20</sup> *Ibíd.*, pág. 42.

**CUADRO 1**  
**Cantidad de robos en la zona metropolitana de Guadalajara**  
**(1983 - 1995)**

AÑO	NUMERO DE ROBOS
1983	17,883
1984	19,667
1985	18,210
1986	22,171
1987	23,868
1988	25,095
1989	25,103
1990	19,806
1991	17,353
1992	20,110
1993	20,970
1994	21,948
1995	27,606

FUENTE: Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco.

El cuadro anterior, independientemente de sus altas y bajas, y de la verosimilitud de sus cifras, confirma la presencia sistemática en la ZMG, durante trece años, de un ambiente de inseguridad y la persistente incapacidad del gobierno para modificarla.

Hay un salto evidente y significativo entre 1994 y 1995 que coincide con la coyuntura de la derrota del PRI y la conquista de la gubernatura por el PAN. Más allá del persistente problema de la fiabilidad de los datos oficiales, quizá el incremento de la delincuencia en la ZMG durante el gobierno panista quede más claro si el total de robos se desglosa. Veamos:

**CUADRO 2**  
**Robos en la zona metropolitana de Guadalajara:**<sup>21</sup>

TIPO DE ROBO	1994	1995
<b>Vehículos</b>	8,309	12,905
<b>Bancos</b>	24	69
<b>Casas habitación</b>	2,712	3,420
<b>Personas</b>	5,906	6,384
<b>Negocios</b>	3,851	4,669
<b>TOTAL</b>	19,992	27,447

Es notable y muy preocupante el incremento de un año a otro en todas las prácticas delictivas. Además los hechos han mantenido e incrementado el sentimiento social de inseguridad y siguen señalando la carencia de una política efectiva de s.p. en el gobierno de ACJ. Estos hechos son los siguientes:

1. Los cinco motines en el penal de Puente Grande que se realizaron durante los meses de abril y mayo de 1995, y que arrojaron un saldo de once internos muertos y más de doscientos heridos. Fue muy cuestionada la actitud represiva de los elementos de la Policía Judicial Federal y del Departamento de Seguridad Pública del Estado. Los policías federales involucrados en la masacre no han sido sometidos a la ley y sólo se logró la detención de algunos policías estatales.

2. El asesinato, el 10 de mayo de 1995, de Leobardo Larios Guzmán, exprocurador de Justicia del Estado, presuntamente por pistoleros a las órdenes de los hermanos Arellano Félix. Hasta la fecha no se ha aclarado este asesinato que causó mucha inconformidad en especial en el gremio de los abogados. Socialmente no fue bien visto que, con el argumento de ahorrar recursos, el nuevo gobierno retirara casi de inmediato la guardia personal del exprocurador, hecho que se supone facilitó el homicidio.

3. El asesinato, el 19 de febrero de 1996, de la joven Elba Rosa Frank Ramírez quien había sido secuestrada. A través de la familia se logró nego-

<sup>21</sup> Cuadro tomado de *Libro del año 1995. Los debutantes, Siglo 21*, 1996, pág. 48.

ciar con los secuestradores, sin embargo en la huída se armó una persecución policiaca por las calles céntricas de la ciudad. Los policías dispararon antes de asegurar la vida de Elba Rosa y dieron muerte a uno de los secuestradores pero también a quien pretendían rescatar. De paso, en esta ocasión, se criticó a los medios de comunicación por su desmedido protagonismo.

4. El caso más reciente fue el de Francisco Hernández López, ex policía y homicida, que después de haber realizado un asalto, se refugió en su hogar y desde ahí protagonizó todo un espectáculo televisivo en donde el periodista Carlos Cabello Wallace no sólo se autosequestró sino que obstruyó el cumplimiento de la ley y el trabajo de los cuerpos de seguridad, y dio “tips” al delincuente y declaró públicamente que “ojalá no lo agarraran”.

Todos estos casos, y muchos más, han evidenciado las enormes deficiencias profesionales de los cuerpos de seguridad pública, pero sobre todo, la carencia de una política de s.p. por parte del gobierno panista. No es que nada se esté haciendo, sino más bien que las medidas inmediatas que se han adoptado no han traído los resultados esperados.

### **El plan estatal de seguridad pública**

Recientemente nos hemos enterado que desde el pasado mes de agosto se ha puesto a funcionar el denominado Plan Estatal de Seguridad Pública (PESP) elaborado por la Subsecretaría de Seguridad Pública, instancia dependiente de la Secretaría de Gobierno. Se entendería que el PESP, de menos en líneas gruesas, representa o refleja la política de s.p. del gobierno de ACJ.

En dicho Plan se reconoce que Jalisco es uno de los estados del país con mayores tasas de criminalidad. Se advierte también que para su elaboración, “fue analizada la problemática actual de s.p. durante parte del primer semestre de 1996, observando cifras, estadísticas e índices de criminalidad, revisando planes y programas de diversas corporaciones policiacas, entrevistando mandos medios, superiores y personal de línea, escuchando a las ONG’s, etc.”.

Analizando lo que el PESP presenta como los doce problemas de la s.p. en Jalisco<sup>22</sup> —donde por cierto no aparecen la corrupción, el autoritarismo

<sup>22</sup> Según el PESP los doce problemas de la s.p. en Jalisco son: 1) falta de coordinación interna y externa de las corporaciones, 2) falta de liderazgo entre los dirigentes policiacos, 3) multiplicidad de coordi-

y la relación con el crimen organizado— es fácil concluir que más que un plan de seguridad pública, se trata de doce problemas que tienen los cuerpos de seguridad. Dicho de otra manera, la forma como se estructura el PESP evidencia que en los panistas también predomina una visión policiaca del problema. Hay que repetir que la s.p. es un problema social complejo que nunca se va a resolver sólo con mayores recursos económicos, más policías, más armamento, más capacidad de fuego, etc.

Desde luego, por ser así de complejo, no se pueden exigir ni esperar soluciones fáciles ni rápidas. Los planes deben concebirse con una visión de largo plazo, transexenal. También deben plantearse con claridad y objetividad los problemas que sí pueden resolverse durante el sexenio. Dicho de otra manera, plantearse el resolver dicha problemática no sólo es comprometedor sino utópico y demagógico. Lo que sí puede hacerse es definir las partes a encarar con la firme decisión de resolverlas.

Todo parece indicar que para la elaboración del PESP no se realizó ningún tipo de evaluación, por ejemplo, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Jalisco ni de la funcionalidad y eficacia de la Subsecretaría de Seguridad Pública.

Llama la atención que en el PESP no sólo no se retoman (como podría suponerse) las ocho acciones definidas por el Plan Estatal de Desarrollo para el fortalecimiento de la s.p., sino que ni siquiera se hace alusión a cuatro cuestiones que pudieran considerarse como aporte o novedad de los gobernantes panistas:

1. El “debate” inconcluso entre el capitán Horacio Montenegro, exdirector del Departamento de Seguridad Pública del Estado, y Jorge López Vergara,

nadores, 4) indisciplina, egoísmo y aislacionismo, 5) falta de interés en capacitación y actualización, 6) capacitación heterogénea y sin orientación de conjunto, 7) falta de apoyo presupuestario en recursos humanos y materiales, 8) sistemas y canales de información y comunicación deficientes, 9) falta de planes y programas que ocasiona que las acciones cotidianas de las corporaciones sean reactivas sin obedecer a metas y objetivos, 10) falta de evaluación y seguimiento de las acciones policiacas, 11) profesionalismo deficiente en funciones y actividades inherentes a los puestos y 12) cultura policial inadecuada. En el documento se utiliza un esquema de dos columnas, en la primera se apuntan estos doce problemas y en la segunda se indican las causas y los efectos, sin embargo, no se incluye una tercera columna, que sería importantísima, con las propuestas o acciones a realizar para resolver esos doce problemas.

Procurador de Justicia del Estado, sobre cómo estos cuerpos de policía pueden ser eficaces en el combate a la delincuencia sin violentar o lesionar los derechos humanos. El discurso de respeto a la legalidad y de evitar los excesos de fuerza ha adquirido alguna importancia, sin embargo, también siguen siendo evidentes la prepotencia, autoritarismo, abuso de poder y el gatillo fácil.

2. La firme posición del alcalde de Guadalajara, César Coll Carabias, de no facilitar efectivos de la policía municipal para que resguarden los bancos, mientras los banqueros no modifiquen su actitud y decidan colaborar significativamente. Los banqueros, comerciantes e industriales han sido los que con mayor insistencia demandan s.p. al gobierno, sin embargo, en el caso de los banqueros, no es congruente su posición con el regateo al ayuntamiento de apoyos económicos para enfrentar dicho problema.

3. Toma importancia la polémica que sostienen diversos funcionarios sobre la eficacia de la instalación de retenes en el combate a la delincuencia. En este debate participan sobre todo, el Procurador de Justicia, el alcalde de Guadalajara, el gobernador, el secretario de Educación y el secretario general de Gobierno. Se cuenta con la opinión de expertos juristas, medios de comunicación, editorialistas, dirigentes políticos, etc. Fundamentalmente se han discutido dos ideas: a) la constitucionalidad de dicho operativo y b) su eficacia real para combatir al crimen organizado.

En realidad, el grueso de la discusión ha girado sobre la legalidad de tal operativo. Hasta ahora no se ha llegado a ningún acuerdo. El procurador sigue manifestando su desacuerdo y ahora también el secretario de Educación. El gobernador asumía la posición del procurador, sin embargo últimamente ha matizado su opinión. Es probable que el secretario de Gobierno esté de acuerdo pero no se ha atrevido a definirse claramente.

En reciente comparecencia del secretario general de Gobierno ante el Congreso del Estado para discutir el problema de la s.p., dijo que sí pero no a los retenes. El alcalde de Guadalajara es el más activo promotor de los retenes en su municipio y para legitimarlos ha realizado una encuesta entre los miembros de organizaciones vecinales en donde resulta que los retenes son una demanda social ante el crecimiento de la criminalidad.

El vicepresidente en funciones de alcalde en Zapopan, José María Her-

nández Quintero, declaró “estar preparado para apoyar al gobierno del estado en la disposición de instalar retenes en la zona metropolitana”<sup>23</sup>. En realidad, el gobierno del estado no ha decidido su instalación, al menos no públicamente. De tomarse esta decisión, el procurador se verá en un serio aprieto, pues manifestó que él renunciaría antes que aceptar la instalación de los retenes.

Los retenes son un tema que divide las opiniones de la sociedad y de los gobernantes. Flavio Romero de Velazco estuvo de acuerdo; Guillermo Cosío Vidaurri estaba de acuerdo pero no los implementó porque Carlos Salinas de Gortari decidió lo contrario; Carlos Rivera Aceves estuvo de acuerdo y los implementó; Alberto Cárdenas inicialmente estaba en desacuerdo pero ahora ya no se sabe. Por la sociedad, han sido los banqueros y empresarios en general los que los exigen, pero el resto de la sociedad no los ve con buenos ojos o los rechaza abiertamente.

Hay que insistir en que los retenes no se han mostrado eficaces para combatir la criminalidad cuando se les ha instalado. Nunca se ha sabido que en algún retén se haya capturado a grandes narcotraficantes o peligrosos delincuentes. El 24 de mayo de 1993, día en que asesinaron al cardenal Posadas Ocampo, había retenes y ninguno detectó la enorme cantidad de armas y gran número de pistoleros que actuaron en el aeropuerto internacional de Guadalajara. Lo único que han arrojado como resultado es la detención de ciudadanos que portan armas blancas o de bajo calibre quizá como autodefensa.

Si existen fuertes nexos entre agentes de seguridad y criminales, resulta evidente que los segundos estarán enterados de lugares y horarios de la instalación de los retenes.

En fin, cada vez hay más indicios de que se instalarán. De ser así, al menos se debería dar un plazo para evaluar su eficacia. A propósito, en el PESP, no se establece nada sobre de ellos.

4. Llama la atención el hecho que no esté considerado ningún cambio en la estructura y los mandos de los cuerpos policiales, cuando esto se ha señalado como un problema. Las propuestas de crear un cuerpo policial metropolitano

<sup>23</sup> *Siglo 21*, 8 de octubre de 1996, pág. 8.

y de constituir la Secretaría de Seguridad Pública, al parecer ni siquiera fueron planteadas como posibilidades. Si hay problema de recursos, de diversidad de mandos, de coordinación e indisciplina, entonces concentrar los recursos y centralizar los mandos podría ayudar.

Finalmente quiero señalar algunas cuestiones que me parece tampoco fueron consideradas en el PESP y sin embargo pueden ser parte de su núcleo duro:

1. Todo plan de combate a la delincuencia debe diferenciar de menos dos tipos de ella: a) la que se practica de manera organizada y profesional, es decir la que opera a través de bandas o cárteles perfectamente organizados a nivel nacional y/o internacional, b) la emergente que se practica como manera de sobrevivencia, la que de manera novata y principiante se da como respuesta a los crecientes índices de pobreza y desempleo. No pueden ni deben combatirse ni castigarse igual estos tipos de criminalidad.

2. La creciente inseguridad pública habría que entenderla y asumirla como uno de los efectos más negativos de la política económica y social que el gobierno federal ha impuesto sobre todo el país. No obstante que algunos estados y gran cantidad de municipios están gobernados por la oposición, los resultados en s.p. no han sido diferentes. Aunque parezca un argumento de última instancia, la delincuencia emergente mencionada anteriormente, no podrá reducirse mientras no se modifiquen radicalmente las políticas del gasto social.

3. Si es cierta la hipótesis de que la s.p. también se explica a partir de que la alternancia en el gobierno significa el rompimiento de acuerdos y equilibrios entre gobiernos, cuerpos de seguridad y bandas de criminales y narcotraficantes, entonces, dos ideas deberían empezar a discutirse con toda seriedad y responsabilidad: a) reconociendo que el crimen organizado es un poder real, plantearse la posibilidad o la pertinencia de establecer nuevos acuerdos o por el contrario, aquí sí, decidir confrontarlos “con toda la fuerza del Estado”, y b) particularmente, en el combate al narcotráfico, a nivel federal y de cada estado, toda política de s.p. debería plantearse la pertinencia de legalizar el uso de algunos tipos de droga.

## DIGNIDAD CIUDADANA: COLECTIVO JALISCIENSE DE ORGANISMOS CIVILES POR LA SEGURIDAD... UNA EXPERIENCIA EN CIERNES

*Oscar E. Ramos Martínez*<sup>1</sup>

El presente es un documento realizado por un integrante del Colectivo, espera ser fiel en la reseña de las actividades del mismo, aunque las valoraciones probablemente estarán contagiadas de puntos de vista particulares, no necesariamente coincidentes con otros integrantes de Dignidad Ciudadana.

### **Marco en el que se origina el Colectivo**

Este colectivo se creó hacia febrero de este año a raíz de un momento y una acción singular que despertó la atención local y nacional con el asesinato imprudencial de Elva Rosa Frank. Una joven de una familia socialmente reconocida de la ciudad; había sido secuestrada y en la persecución de los secuestradores por calles céntricas de Guadalajara fue asesinada en medio de la acción descoordinada e imprudente de los cuerpos policiacos; todo parece indicar que fue ultimada por elementos de estos mismos cuerpos sin que se tenga total claridad de quién haya sido el directamente responsable.

Mi propósito aquí no es precisar responsabilidades sino ubicar las circunstancias del surgimiento y el proyecto de trabajo del Colectivo Jalisciense Dignidad Ciudadana:

— un asesinato que por sus características despertó una atención especial de los medios de comunicación,

<sup>1</sup> Educador del Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario.

- un acto calificado por la ciudadanía como totalmente imprudencial y como una prueba especialmente sintomática de la incapacidad de los cuerpos policíacos,
- un acto que funcionó tanto como amplificador de la inseguridad pública como de la valoración que de ella tienen los ciudadanos,
- por último un acto que funcionó, al menos momentáneamente, como detonador de una crisis política de no pocas consecuencias.

En los momentos y días posteriores a este hecho se abrió la caja de pandora de las relaciones entre la sociedad, los medios de comunicación y el gobierno, y de las contradicciones dentro de este último.

Desde la sociedad se levantaron voces de indignación no sólo por el hecho en cuestión sino por las implicaciones que supuestamente se derivarían de él: había sido asesinada una joven de un segmento social que supuestamente está alejado de esta posibilidad y a partir de ese momento cualquiera podría ser víctima de la inseguridad pública. Tiempo atrás había sido asesinado el cardenal de Guadalajara y Elva Rosa era la mejor comprobación de esa certeza. De ahí a la posición de exigir mano dura para enfrentar la delincuencia no faltó nada, al grado que en diversos desplegados y cartas abiertas en la prensa se solicitara la intervención del ejército casi sin mediar consideración o precaución alguna.

Por su lado, los medios de comunicación, aparte de cubrir el hecho noticioso en sí mismo, se dieron a la tarea de indagar todos los ángulos del asesinato, de las acciones gubernamentales posteriores y las reacciones de diversos sectores sociales. Con todo y que desde tiempo atrás la nota roja ya tenía un lugar especial en los medios, a partir de ese momento parece tomar un lugar aún más especial.

Por su parte, el gobierno entra en una espiral de errores y contradicciones que evidencian su fragilidad en la concepción y el tratamiento para enfrentar la inseguridad pública: la inexistencia de una línea de mando policíaco única o de varias coordinadas con un sentido homogéneo, los conflictos entre corporaciones, el corporativismo dentro de ellas, la intromisión del ejército en asuntos de seguridad pública, la corrupción interna, la debilidad de la política de comunicación social de las instancias de gobierno que tienen responsabilidad en el tema... y otras más.

Ese es el marco en el que 18 organismos civiles deciden sentar su posición:

- el reconocimiento de la situación crítica en el terreno de la inseguridad pública y de la ineficacia de las autoridades,
- una autocrítica como sociedad que sólo se indigna y moviliza en actos de este tipo, olvidando la delincuencia cotidiana que sufren otros sectores sociales,
- la necesidad de revalorar una concepción integral de los Derechos Humanos y de su utilidad en manos de los ciudadanos,
- un llamado de atención a los medios de comunicación para que ejerzan su función informativa con plena responsabilidad,
- la demanda de detener la militarización de los cuerpos policiacos y las acciones de fuerza bruta que violen los derechos humanos,
- la necesidad de que el Congreso Local retome la iniciativa de reforma al Ministerio Público y, por último,
- que el gobierno se abriera a un diálogo con la sociedad, rindiendo cuentas de su actuación y abriendo mecanismos reales de participación ciudadana.

En el marco aludido y con esa posición de principio, el Colectivo se propuso ir mas allá de un pronunciamiento periodístico con la idea de diseñar y desarrollar una campaña de educación ciudadana que facilitara la expresión propositiva de la sociedad en el asunto de la delincuencia-inseguridad pública, para ello se dio a la tarea de indagar los rasgos centrales de la inseguridad pública en el país y el estado, llegando a las siguientes valoraciones y programa de trabajo, que reseñamos de manera esquemática.

### **Valoraciones sobre la inseguridad pública ... a dos años del gobierno de Ernesto Zedillo**

A lo largo de diversas reuniones constatamos la necesidad de enmarcar nuestro análisis en una dimensión nacional, habida cuenta de la existencia de situaciones semejantes en otras partes del país y de la política con que el gobierno federal está enfrentando el clima de inseguridad nacional. Los resultados de este análisis fueron los siguientes:

#### *La creación del sistema nacional de seguridad pública*

Operada tiempo atrás con el objetivo de establecer las bases de coordinación entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios para combatir las causas que generan la comisión de delitos y conductas

antisociales, en realidad facilita la legalización de la violación a los Derechos Humanos, hostigamientos, detenciones arbitrarias, cateos ilegales, represión y asesinatos, entre otros, con la participación de diversas corporaciones policiacas, guardias blancas en algunas regiones del país e incluso el mismo ejército.

### *El proyecto de ley contra la delincuencia organizada*

Este proyecto, entre otros propósitos, contemplaba inicialmente modificar las condiciones para otorgar la libertad condicional a acusados de diversos delitos, reducir la edad penal a 16 años y legalizar el espionaje telefónico a discreción del juez.

### *La militarización en el país*

Este proceso se ejemplificaba en el nombramiento de militares a cargo de instancias de impartición de justicia, comúnmente ocupadas por civiles.

### *La campaña de descalificación hacia los Derechos Humanos y los organismos civiles*

Esta descalificación se ha desarrollado a través de intimidaciones diversas y pronunciamientos sobre los organismos civiles como entidades de desestabilización socio-política en el país.

Estos hechos nos indicaban con certeza la idea de que el gobierno federal pretendía enfrentar la inseguridad pública con la valoración de que ésta se había agravado al grado de considerarla ya no como un asunto delincuenciales sino como un tema de supuesta seguridad nacional y que en su solución sólo quedaba el camino de la mano dura desde el Estado. Tal idea, incluso se pretendía hacer pasar como un reclamo ciudadano, como argumento justificatorio de cualquier acción estatal aun cuando no respetara derechos humanos fundamentales de los ciudadanos.

### **Proyecto de trabajo del Colectivo**

Frente a lo anterior, un grupo de organismos civiles de Jalisco decidió fundar el Colectivo Dignidad Ciudadana. Los organismos fundantes del Colectivo fueron: Movimiento Ciudadano Jalisciense, Colectivo Jalisciense

por la Paz en Chiapas, Alianza Cívica-Jalisco, Unión de Colonos Independientes Cerro del Cuatro, Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, Programa de Derechos Humanos del CIFS-ITESO, Una Sola Voz, Círculo de Mujeres por y para México, Convención Nacional Democrática, Movimiento Humanista, Patlatonalli, Congruencia Democrática Xalisco y personas adherentes de otras organizaciones.

Este Colectivo se planteó un programa de trabajo orientado por los siguientes objetivos:

- propiciar en los ciudadanos el análisis de las causas de la inseguridad pública en el estado y el país,
- fomentar la acción preventiva-defensiva de los ciudadanos organizados y
- desarrollar la capacidad de elaborar demandas y planteamientos ciudadanos contra la inseguridad pública y su conversión en políticas públicas.

Esto debería lograrse a través de la producción de los siguientes materiales y eventos a realizarse:

*a) Encartes en la prensa.*

Producción de encartes a ser insertados en periódicos locales con objeto de posicionar la campaña en la opinión ciudadana y generar interés en la población para su involucración en las actividades sugeridas. Cada encarte se realizaría como historieta ilustrada.

**Encarte 1:**

- Presentación del Colectivo y de la campaña: objetivos, estrategia, organismos involucrados.
- Cuestionario para la valoración de la incidencia de la inseguridad pública en los ciudadanos y propuestas de solución (concurso de propuestas).
- Datos de organismos donde conseguir más información.

**Encarte 2:**

- Devolución de resultados de encuesta, de propuestas de solución y resultados de concurso.
- Análisis de viabilidad de las propuestas ciudadanas.

- Compromisos de las autoridades.
- Otros encartes.

*b) Calcomanías*

Realización de cuatro calcomanías con lemas alusivos a la campaña para facilitar su difusión en los medios de transporte.

- Calco 1: De la casa a la ciudad... seguridad con dignidad.
- Calco 2-4: Delitos vemos...causas indagaremos.  
...asegurarnos podemos.  
...a las autoridades proponemos.

*c) Mensajes cortos en radio y televisión.*

Diversos mensajes en los medios para despertar el interés ciudadano en el tema, en la campaña y para propiciar el acercamiento de ellos hacia los organismos vecinales en los que se realizarían actividades de análisis y elaboración de propuestas organizativas.

*d) Trípticos de información, cada uno de ellos enfatizando un eje temático de la campaña: delincuencia común y corrupción.*

*e) Manual de Autodiagnóstico.*

Folleto metodológico para el desarrollo de autodiagnósticos de la delincuencia e inseguridad pública a nivel de barrios, colonias y comunidades campesinas, a ser utilizadas por organizaciones ciudadanas básicas: comités de vecinos, delegaciones municipales, organizaciones sociales y civiles, grupos parroquiales y otros organismos que se involucren.

*f) Juego de Mesa.*

El Laberinto del Delito: juego didáctico para analizar las circunstancias que favorecen y obstaculizan la generación del delito. A ser utilizado en talleres de capacitación, reuniones de análisis y profundización convocadas por las organizaciones involucradas e insertadas en periódicos.

*g) Video educativo-organizativo para propiciar el desarrollo de comités ciudadanos de prevención del delito.*

*h) Presencia de miembros del Colectivo en programas radiofónicos y de televisión.*

*i) Foros de análisis sobre Seguridad Pública, Derechos Humanos e Impartición de Justicia, con la presencia de analistas y autoridades conocedores de estos temas.*

## **Epílogo**

Al momento de escribir estas notas el Colectivo se hallaba produciendo estos materiales con la expectativa de que la campaña se realizara en los próximos meses. Faltará esperar para verificar los logros esperados.

Por lo pronto, quisimos identificar aquí las hipótesis de trabajo que están a la base de la experiencia en cuestión y verificarlas en algún otro momento.

Diseñamos esta campaña con la certeza de que la capacidad propositiva de la sociedad está ahí, no fácilmente reconocible; casi apostaríamos a que sólo falta saber escucharla, ofrecerle condiciones para que se organice, generarle cauces para su manifestación y abrir la capacidad de escucha en las personas e instituciones que toman las decisiones políticas.



*A dos años: la política social de Ernesto Zedillo*  
se terminó de imprimir el mes de marzo de 1997,  
en los talleres de Rota Impresos Nueva Galicia,  
Torrecillas 1949, Col. Atlas, S.R.,  
Guadalajara, Jalisco, México.  
Tipografía y edición: *Amaroma*  
Tiraje: 1,000 ejemplares







**IDEA**

