

# QUÓRUM

Año IX / No. 71 / marzo-abril 2000



## Retos y estrategias de la política social en México

DIP. CLARA MARINA BRUGADA MOLINA ♦ DIP. CARLOS SOBRINO SIERRA ♦ DIP. RUBÉN FERNÁNDEZ ACEVES ♦ ALEX MUNGUÍA SALAZAR ♦ JOSÉ ARTURO MÉNDEZ BENÍTEZ ♦ KARINA MORENO ♦ JOSÉ GANDARILLA SALGADO ♦ MIGUEL ANGEL SOTELO AGAMA ♦ IRMA ERÉNDIRA SANDOVAL BALLESTEROS



## DIRECTORIO

### *Directora Editorial*

Irma Eréndira Sandoval Ballesteros

### *Consejo Editorial*

Miguel Acosta Romero • Olivia Sarahí Ángeles Cornejo • Francisco Berlín Valenzuela Eligio Calderón Rodríguez • Francisco Gil Villegas • Jesús González Schmal • José González Torres† • María del Pilar Hernández Martínez Carlos Morera Camacho • Alonso Lujambio Irazábal • Ignacio Marbán Laborde • José Luis Méndez Martínez • María de la Luz Mijangos Borja • Patricia Olamendi Torres • Ignacio Quezada-Castillo • Pablo Retes González-Coss Emilio Romero Polanco • Luis Sandoval Ramírez Javier Torres Parés • Gloria Villegas • Jeffrey Allen • Weldon Uitti • Pedro Zorrilla Martínez

### *Coordinación Editorial*

Francisco Palomino Ortega

### *Coordinación Administrativa*

Gladys Castillo Torres

### *Redacción*

Virginia Ballesteros Corona

### *Promoción*

Rogelio López Cordero

### *Distribución*

Héctor Pérez Serrano

### *Formación, impresión y acabados*

Impresiones Integradas del Sur, S.A. de C.V.  
Amatl 20, Col. Santo Domingo, Coyoacán,  
México 04369, D. F.

### JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Diputado Arturo Núñez Jiménez  
Diputado Pablo Gómez Álvarez  
Diputado Carlos Medina Plascencia  
Diputado Ricardo Cantú Garza  
Diputado Jorge Emilio González Martínez

### INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS

#### *Presidente*

Diputado Bernardo Bátiz Vázquez

#### *Secretarios*

Diputado Gerardo Sánchez García  
Diputado Alberto Cifuentes Negrete  
Diputada María de la Luz Núñez R.

#### *Miembros de la Comisión*

Diputado Juan Moisés Calleja Castañón  
Diputado Jesús Martín del Campo Castañeda  
Diputada Martha Laura Carranza Aguayo  
Diputado Rubén A. Fernández Aceves  
Diputado Vicente Fuentes Díaz  
Diputada Fabiola Gallegos Araujo  
Diputado Miguel Ángel Garza Vázquez  
Diputada Juana González Ortiz  
Diputado Ángel Sergio Guerrero Mier  
Diputado Juan Enrique Ibarra Pedroza  
Diputado Sergio César Alejandro Jáuregui Robles  
Diputado Francisco Javier Loyo Ramos  
Diputado Rubén Mendoza Ayala  
Diputado Américo Alejandro Ramírez Rodríguez  
Diputado Gerardo Ramírez Vidal  
Diputado Mauricio Alejandro Rosell Avitia  
Diputada María Guadalupe Sánchez Martínez  
Diputado Gustavo Arturo Vicencio Acevedo

*Quórum* (Voz latina, genit. Pl. Del relativo *qui, quae, quod*) m. Número de individuos necesario para que un cuerpo deliberante tome ciertos acuerdos. Real Academia de la Lengua Española.

*Quórum*, Publicación del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados registrada en el Instituto Nacional del Derecho de Autor de la Secretaría de Educación Pública con el número 206/98.532. Certificado de Licitud ante la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación, en trámite.

Los artículos firmados son responsabilidad de los autores y no reflejan la política del Instituto de Investigaciones Legislativas.

El material publicado puede reproducirse parcial o totalmente, previa solicitud por escrito a la dirección editorial de la revista *Quórum*.

Avenida Congreso de la Unión 66, Col. El Parque, Delegación Venustiano Carranza, C.P. 15969, México, D.F. Tel. 5542 3062 y 5628 1421. Dirección electrónica: [immaeren@servidor.unam.mx](mailto:immaeren@servidor.unam.mx)

Tiraje 5,000 ejemplares

En este número la obra de

**Rafael Barajas Durán**



# REVISTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA 16

Julio · Septiembre 1999 Volumen 5, N°

## Congreso y gobernabilidad

### Medalla de Honor Belisario Domínguez

María de los Ángeles Moreno Uriegas y Carlos Fuentes.



### Posiciones

Francisco Xavier Salazar Sáenz y Jorge A. Calderón Salazar.



### Ideas

Jorge Fernández Menéndez, Ricardo J. Sepúlveda L., Javier Treviño Cantú,  
Axel Didriksson T., José Ramón Cossío D., Nicolás Loza Otero,  
Álvaro López Lara, José Fernández Santillán, Jesús Ángel Arroyo Moreno,  
Enrique Montalvo Ortega y Valentín González Bautista.



### Debate

Tarcisio Navarrete Montes de Oca, Anabella Pezet Bátiz  
y Samuel Lara Villa



### Actividad legislativa



### Documentos



### Acervo

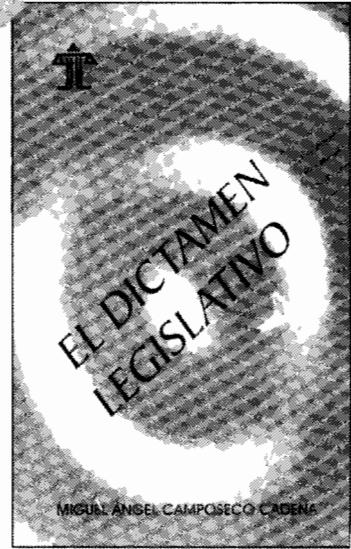


Instituto  
de Investigaciones Legislativas

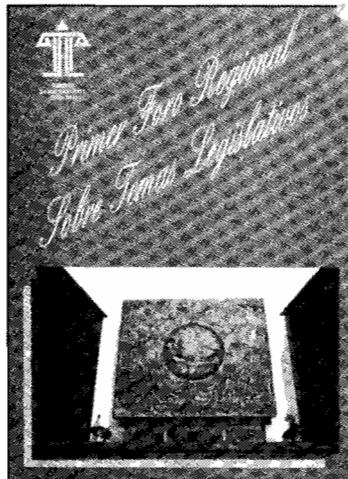
# Publicaciones del Instituto de Investigaciones Legislativas



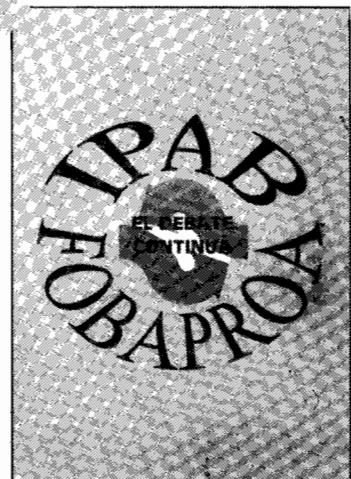
*Autonomía y derechos de los pueblos indios*  
Compilado por GABRIEL GARCÍA COLORADO  
E IRITIA ERENDIRA SANDOVAL  
junio de 1998



*El dictamen legislativo*  
MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA  
diciembre de 1998



*Primer Foro Regional  
Sobre Temas Legislativos*  
febrero de 1999



FOBAPROA-IPAB *El debate continúa*  
Coordinado por GABRIEL GARCÍA COLORADO  
febrero de 1999

Año IX / N° 71 / marzo-abril 2000

# QUÓRUM

*Director General:* DIPUTADO BERNARDO BÁTIZ VÁZQUEZ

Retos y estrategias de la política social en México



# Contenido

EDITORIAL			
Diputado Bernardo Bátiz Vázquez	3	constitucional en materia de responsabilidad económica	107
I REFORMA DEL ESTADO: RETOS Y ESTRATEGIAS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO		Manuel González Oropeza <i>La amonestación a legisladores</i>	126
<i>Visión de los legisladores</i>	5	Laura Valencia Escamilla <i>Democracias contemporáneas y actualidad parlamentaria en los procesos de transición: Chile, Hungría y España</i>	129
Diputada Clara Marina Brugada Molina <i>El debate normativo de la política social en el Congreso de México. Hacia una Ley de Desarrollo Social</i>	7	IV ANÁLISIS DE COYUNTURA	145
Diputado Carlos Sobrino Sierra <i>Por una política social incluyente, democrática y humana</i>	13	Javier Torres Parés, Adel Gutiérrez Tenorio y Jorge Humberto Miranda Vázquez <i>Universidad, educación y cambios constitucionales y legales en el régimen de Carlos Salinas de Gortari</i>	147
Diputado Rubén Fernández Aceves <i>El nuevo federalismo en México y su impacto en la región de San Diego y Baja California</i>	25	Luis González Souza <i>CAUSA CIUDADANA de cara al 2000: Principales retos y líneas de acción</i>	200
II REFORMA DEL ESTADO: RETOS Y ESTRATEGIAS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO		Raúl Ross Pineda <i>México: los derechos políticos de sus ciudadanos en el extranjero</i>	205
<i>Perspectiva académica</i>	31	V HISTORIA DEL SIGLO XX	217
Alex Munguía Salazar y José A. Méndez Benítez <i>La política social y el crecimiento de la pobreza en México</i>	33	Luis Sandoval Ramírez <i>Los líderes políticos del siglo xx (Segunda Parte)</i>	219
Karina Moreno y José G. Gandarilla Salgado <i>El Estado y la política social ante el empuje neoliberal en México y América Latina</i>	55	VI RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS	227
Miguel Ángel Sotelo Agama <i>Superación de la pobreza y educación: bases estratégicas de toda política social</i>	71	Cristina Rosas <i>México y la política comercial externa de las grandes potencias</i>	229
Irma Eréndira Sandoval Ballesteros <i>Reflexiones críticas sobre la "globalización" de la pobreza</i>	86	Subcomandante Marcos <i>Desde las montañas del sureste mexicano</i>	232
III INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS	105	José Jesús Fonseca Villa <i>Sugerencia de bibliografía básica para legisladores del 2000</i>	234
Miguel Pérez López <i>Constitución y responsabilidad del Estado. Notas sobre dos iniciativas de reforma</i>			

# Editorial

**Diputado Bernardo Bátiz Vázquez**

El tema de la política social está necesariamente ligado al del papel del estado en la economía; para quienes acepten que las leyes del mercado están por encima de los estados y de los gobiernos y que por tanto, toda estructura económica debe funcionar libremente, sin injerencias públicas, sin reglas externas impuestas por la autoridad, libre a su automático juego de las leyes de la oferta y la demanda y a la también libre contratación, no pueden ser partidarios de políticas sociales.

Éstas exigen que el estado asuma su papel de rector de la economía y mitigue y aminore las desigualdades sociales y las injusticias en la distribución de los bienes e intervenga mediante mecanismos públicos de redistribución y apoyo a los más desprotegidos y más necesitados.

La discusión actual sobre la política social, por tanto, tiene dos dimensiones por una parte, la que se refiere al marco de la política general; si o no a la responsabilidad del estado, como organización jurídico-político del pueblo, en materia de redistribución de recursos y bienes entre la totalidad de los integrantes del conglomerado social y por otra, en cuales áreas de la actividad social se requiere una política estatal y que montos del presupuesto público se han de destinar a ellas.

Tradicionalmente, las áreas que reclaman una política social, han sido salud, educación, vivienda, cultura y apoyo a sectores productivos deprimidos y a consumidores sin recursos.

Los partidarios del sistema de libre mercado, extendido a nivel mundial por el nuevo dogma de la globalización, convencidos de una "selección de las especies" social, que permite un acomodo natural entre los integrantes de la colectividad, según sus habilidades y sus cualidades, proponen que los servicios que muchos estados, entre ellos el nuestro, han dado a las personas, dejen de estar incluidos en el sector público y queden a cargo de particulares que los prestarán a quienes se los paguen y en esa lógica, a quienes se los paguen mejor.

Esta convicción, conlleva a la privatización de los servicios de salud, del campo, de los sistemas educativos, empezando por supuesto por las universidades y otras instituciones de educación superior, la supresión de los organismos de vivienda, de los apoyos al campo y al consumo de productos básicos, reduciendo la acción estatal, a las relaciones exteriores, la administración de justicia y la elaboración y aplicación de leyes de política y buen gobierno, suprimiendo todos los mecanismos e instituciones

con los que un estado rector puede y debe contar para buscar la justicia social.

Entre los problemas actuales sobre la reforma del estado, claramente se encuentra el del papel de éste como una autoridad con responsabilidad frente a los que menos tienen. La justicia, hay que recordarlo y repetirlo, es tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales y su impartición no puede dejarse sólo a la libre determinación de los particulares ni al juego automático del mercado, porque en él, los menos predominan sobre los más y las diferencias económicas entre las diversas categorías sociales se ahondan cada vez más y producen a lo largo, falta de cohesión social, procesos disyuntivos, que aflojan los lazos sociales y finalmente conflictos violentos que acarrear graves males a todos.

La igualdad de oportunidades en una exigencia moral de la política social y no puede ser puesta de lado por exigencias de una política que en especial, a los países de Latinoamérica se nos pretende imponer de fuera. A despecho de no complacer quienes crean en la competencia, como única forma de incentivar trabajo y

producción, las sociedades de una prosapia cultural menos materialista y más apegada a fórmulas sociales en las que los valores supremos no son la ganancia y el éxito, deben ver hacia adentro y no hacia afuera, crecer a su propio ritmo y posibilidades, no sacrificar sus tradiciones, su historia, sus valores artísticos, culturales y espirituales al valor crematístico. "Que inventen ellos" decía Unamuno cuando alguien elogiaba en su presencia las habilidades mecánicas de los sajones, "lo nuestro es otra cosa".

Sin llegar a esos extremos, si es posible pensar en nuestras diferencias, en que no es un imperativo el volvernos competitivos, eficaces a toda costa y en que es posible seguir siendo como somos y buscar simultáneamente fórmulas solidarias para unir fuerzas, suplir carencias y distribuir mejor lo que tenemos y lo que producimos, que tampoco es poco.

Una política social pues, desde esta perspectiva, se requiere independencia política y especialmente de criterio, un gobierno fuertemente unido al pueblo que representa sentido de justicia. Lo demás se resolverá como consecuencia.

---

**Reforma del Estado:  
Retos y estrategias de  
la política social  
en México**

*Visión de  
los legisladores*

# El debate normativo de la política social en el Congreso de México. Hacia una Ley de Desarrollo Social

Diputada Clara Marina Brugada Molina\*

México es parte de los cambios vertiginosos y profundos que se han escenificado en el mundo durante las dos últimas décadas, cuyas transformaciones han sido de tal magnitud que marcan un parteaguas en la historia de la humanidad.

Se trata de un proceso más bien inconcluso que consolidado, muy incierto, en extremo contradictorio y con resultados marcadamente desiguales entre las naciones. Frecuentemente somos testigos y víctimas de fenómenos macroeconómicos críticos que generan inestabilidad en los procesos de desarrollo y profundizan los grados de iniquidad social y nos exhiben realidades que son incompatibles con el grado de capacidad acumulada y de desarrollo científico-tecnológico de la humanidad en los amaneceres del siglo XXI.

Como es sabido, a grandes rasgos el análisis teórico tiene como punto de partida la inviabilidad histórica —o el agotamiento— de un modelo de desarrollo que debía ser sustituido por otro. El supuesto era que la superación de una realidad agotada por otra nueva y vigorosa conduciría a la nación —como en otras latitudes del mundo— por senderos de mayor prosperidad,

justicia y equidad en los frutos del desarrollo con crecimiento sostenido.

Sustancialmente podría decirse que, para algunos, dicho proceso está en vías de consolidación y que, por tanto, sus frutos están a punto de madurar; mientras que otros consideramos todavía muy lejana, sino es que inviable, dicha posibilidad después de dos décadas de accidentados cambios y transformaciones.

La indispensable y legítima contradicción ideológico-política que genera el debate y la puesta en práctica de las ideas, debe sustentarse sin embargo en elementos de objetividad para que tanto la inteligencia como la experiencia aporten frutos positivos.

Así, para los mexicanos resulta inobjetable que, de veinte años a la fecha, hemos transitado por un sinnúmero de crisis macroeconómico-financieras recurrentes y articuladas de largo aliento en el tiempo con periodos cortos de recuperación. Tal es el hecho que, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina, hemos crecido a un promedio de 3% durante la última década, indicador notoriamente insuficiente para las necesidades del país.

---

\* Diputada Federal, miembro del grupo parlamentario del PRD. Presidenta de la Comisión de Desarrollo Social de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados.

Más aún, la crisis de 1994-1995 costó al país 70 mil millones de dólares, al tiempo que significó la pérdida de 3 millones de empleos y de miles y miles de patrimonios acumulados al través del tiempo. "En México —dice la CEPAL— el brusco menoscabo del ingreso por habitante de 1994 a 1996 (-6.5%) contribuyó a que el índice de pobreza se elevara en ese periodo en siete puntos porcentuales." La concentración de la riqueza es tal que "...en 1996, un 10 por ciento de los hogares más pobres... recibió un 1.79 por ciento del ingreso nacional, mientras que en el decil de mayores ingresos fue de 36.60 por ciento". Además, todo mundo reconoce que la caída del poder adquisitivo del salario ha sido constante y sostenida, al grado de valer menos de la tercera parte que hace veinte años.

Más recientemente, nuestro país ha tenido problemas de magnitudes tales que resultaría improbable demostrar que nuestra macroeconomía y, en general, nuestro proceso de desarrollo es sano, fuerte y consolidado, menos aún cuando arrastra el pesado lastre de más de la mitad de su población en estado de pobreza. Por tanto, resulta igualmente difícil argumentar que con estas realidades macroeconómicas se pueda impulsar una política social y de erradicación de la pobreza estratégicamente sostenible.

A este respecto, cabe decir que el producto interno bruto orientado al gasto social es hoy menor que en 1994.<sup>1</sup> La relación del gasto social respecto del programable se redujo recientemente, lo mismo que el PIB asignado a programas contra la pobreza. Igualmente, el gasto social per cápita es actualmente menor que hace cinco años, ubicándose entre los más bajos en América Latina, tanto como la proporción del gasto social respecto del PIB.

En los últimos años se redujo en dos millones y medio el universo de beneficiarios del

programa de leche y se redujeron en 900 mil las familias que reciben tortilla subsidiada. Mientras que los indicadores arrojaron un rezago sin precedentes de 6 millones de unidades en la construcción de vivienda.

Naturalmente, habrá quienes encuentren en el proceso dimensiones distintas y las contrasten con las antes descritas y probablemente obtengan conclusiones diferentes. En todo caso, como decía anteriormente, para unos habría que demostrar que los frutos están por madurar y, por tanto, que habría que persistir y acelerar la estrategia vigente; mientras que otros habrán de convencer que tal posibilidad es inviable y, por ende, que debe cambiarse de estrategia, pero en ambos casos es imperativo sustentarse en el análisis objetivo.

Independientemente del enfoque diagnóstico y de la inclinación ideológico-política de cada quien, existe la plena conciencia de que las transformaciones señaladas han superado en general el marco legislativo vigente de la política social —aun y cuando en esta materia también han habido cambios normativos sustanciales como sería el de la seguridad social, entre otros.

Por tanto, desde hace tiempo, pero en particular durante la presente legislatura de nuestro país, ha existido y existe la inquietud por actualizar y fortalecer las leyes que están relacionadas con la política de desarrollo social. En consecuencia, en el seno de la Comisión de Desarrollo Social que tengo la oportunidad de presidir, los partidos representados en el Congreso de la Unión desde el principio arribamos al acuerdo —que yo considero trascendente— de impulsar un proceso de análisis y de hechos que nos condujera a lograr ese necesario, pero muy difícil propósito; sobre todo porque en nuestro país la raíz sui generis del capítulo social de nuestra Constitución encuentra su origen en una revolución social igualmente sui generis

que propició un rico marco normativo secundario que, a través del tiempo, se hizo muy complejo hasta llegar incluso a la contradicción que se suma al cambio de tendencias al que nos hemos referido.

A decir verdad, el principio fue un tanto incierto, pues relativa e informalmente se hablaba de la probabilidad de generar una iniciativa de Ley de Desarrollo Social; es decir, de una ley marco o general; de una ley madre que ubicara las normas secundarias sectoriales y las de los ámbitos federal, estatal y municipal de gobierno. El proceso empezó a cobrar forma cuando los partidos consensaron un método y las acciones para acercarse al objetivo. El método fue heterodoxo en el sentido de no partir de una iniciativa redactada por uno o más partidos para llegar al consenso, sino que se habilitó al grupo de apoyo profesional de la Comisión para que investigara y produjera elementos, impulsara una serie de acciones y presentara avances al respecto. No obstante, realizaría su tarea a partir de un indicador sustancial: la meta era ahora diseñar una iniciativa de Ley de Coordinación para el Desarrollo Social; es decir, un ordenamiento que regulara la acción de los actores involucrados en la gestión y aplicación de la política social.

A partir de ese principio general se iniciaron los análisis y la generación de elementos, pero sobre todo los actos de convocatoria al debate de aquellos actores calificados que a la vez tuvieran un reconocimiento y una representación de peso en la opinión pública del país. La acción de investigación de los diputados se amplió posteriormente a las experiencias de países de América Latina y, finalmente, al de otras latitudes, precisamente con la realización de este Coloquio. El propósito es que entre el actual y el próximo periodo ordinario de sesiones —que será en marzo del año que entra— el objetivo pueda idealmente ser cumplido.

A decir verdad, la misión no resulta nada fácil teniendo el tiempo en contra, considerando la complejidad del problema y atendiendo al especial periodo política por el que atraviesa el país, toda vez que el año 2000 habrá elecciones generales en un contexto por demás caliente y álgido.

Me voy a permitir reseñar a grandes rasgos los que han sido los lineamientos más generales del análisis y los principales elementos que contiene el producto que hasta ahora se ha logrado, no sin antes precisar que todavía no ha entrado a la fase definitiva de estudio y de toma de decisiones por parte de las fracciones parlamentarias representadas en la Cámara de Diputados. También es importante decir que recientemente el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, ha generado su propia iniciativa que se inscribe también en la tendencia de una Ley de Coordinación para el Desarrollo Social. Ello significa, por supuesto, el análisis y el contraste de ambas, así como la consolidación del diálogo entre poderes de la República con el objetivo de alcanzar acuerdos y consenso generales.

Sin dejar de considerar que existen voces que se expresan en el sentido de nada más modificar las leyes ya existentes para adecuarlas a la nueva realidad, el primer rasgo general de la polémica gira en torno del objeto, la estructura y los contenidos definitivos de la iniciativa de ley, aun y cuando haya pronunciamientos inicialmente sólidos en torno de que sea una ley de coordinación, en vez de una ley general o una ley particular de asistencia social y combate a la pobreza o de un híbrido de posibilidades, siempre que no se transgreda la coherencia normativa.

El segundo rasgo general que está a debate es si antes de proceder a la redacción de una iniciativa de estas características, procede una

reforma constitucional que explicita la facultad de la Cámara de Diputados para legislar en materia de coordinación para el desarrollo social. Si así fuere, entonces el proceso en el tiempo se torna más complejo, toda vez que para que el producto se realice en la presente legislatura, resulta imperativo que dicha reforma constitucional tenga lugar en el presente periodo legislativo ordinario que concluye el próximo 15 de diciembre.

En cuanto al objeto, la estructura y los contenidos del producto que hasta ahora se ha logrado y que en el futuro inmediato analizarán los partidos para su toma de posición, a reserva de que puedan estudiarlos con más detenimiento en el ejemplar que le será proporcionado, en términos generales podríamos decir lo siguiente:

Su estructura contiene sólo tres títulos:

El primero es sobre el objeto de la ley que se define en tres apartados:

- I. Establecer las normas y procedimientos para la coordinación democrática entre niveles de gobierno para la planeación, programación, ejecución y control de la política de desarrollo social.
- II. Fijar los principios, criterios, objetivos, prioridades, instrumentos y responsabilidades generales que la administración pública federal, las entidades federativas y los municipios deberán observar en la planeación y programación de la política social, así como los lineamientos presupuestales correspondientes.
- III. Establecer las bases para impulsar la participación democrática de los sectores social y privado en la planeación, evaluación y seguimiento de la política de desarrollo social.

En el mismo título se crea la Comisión Nacional de Planeación del Desarrollo Social, constituida por la representación de los estados de la república y por la administración pública federal, cuyas funciones son las siguientes: proponer y adoptar medidas y procedimientos para diseñar y ejecutar la política de desarrollo social; aportar los criterios y lineamientos generales para definir las prioridades, estrategias, objetivos y metas; así como coordinar la formulación, ejecución, evaluación y seguimiento del Programa Nacional de Desarrollo Social

Enseguida se establecen las atribuciones y competencias del gobierno federal que conduce la coordinación para la planeación y la programación; mientras que a los estados y municipios compete participar en la formulación de los programas federales de desarrollo social; formular, coordinar, ejecutar, evaluar y dar seguimiento a los programas de desarrollo social cuyo financiamiento se realice con recursos propios; coordinar, ejecutar, administrar los presupuestos, evaluar y dar seguimiento a los programas de desarrollo social de carácter federal; definir las zonas, grado, tipo y condición de pobreza y pobreza extrema, así como las necesidades de los grupos prioritarios en el área de su competencia.

El título segundo se refiere a la política de desarrollo social, estableciendo sus principios y criterios generales de aplicación obligatoria que están inspirados en la Cumbre de Desarrollo Social realizada en Copenhague, e incluyen la dimensión presupuestal, tal que se pretende que el gasto social per cápita del año vigente no pueda ser menor que el año antecedente, así como la necesidad de una metodología de su distribución entre entidades y municipios de acuerdo con la equidad y criterios de eficiencia en la prestación de los servicios sociales.

Se establece asimismo la existencia de un Programa Nacional de Desarrollo Social, consti-

tuido de programas sectoriales, incluido el de Equidad Social que pretende ser algo más que un programa de asistencia social y combate a la pobreza.

La ley tiene un tercer título que se refiere a la participación social en donde se definen los organismos y las reglas a través de las cuales pueden participar en la definición y aplicación de la política social los organismos sociales y civiles, tales como los Consejos Estatales y Municipales de Planeación del Desarrollo Social. De una iniciativa de ley que los grupos civiles organizados turnaron a la Comisión de Participación Ciudadana, se retomaron los capítulos del registro, derecho y obligaciones de los organismos civiles; finalmente la ley establece el

derecho a la información así como el de denuncia popular en materia de desarrollo social.

Este es en síntesis el objeto, la estructura y los contenidos que se encuentran examinando los diversos grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados. La concreción de este proyecto de ley, sin duda será un importante punto de partida para avanzar en la construcción de una política social integral y de largo plazo.

## Nota

<sup>1</sup> En 1999 fue de 8.81%, mientras que en 1994 fue 9.05%.

QUÓRUM



Collage y técnica mixta  
**Rafael Barajas Durán**

# Por una política social incluyente, democrática y humana

Diputado Carlos Sobrino Sierra\*

*La riqueza acumulada allá arriba se queda allá arriba, y la miseria  
acumulada allá abajo se queda allá abajo.  
Por un progreso incluyente, Carlos Fuentes*

*Cada vez que me acercaba a la bella mujer que se encontraba parada en el horizonte,  
ella se alejaba dos pasos. Volví yo a caminar acercándome, y ella se alejaba...  
y yo me pregunté ¿para qué sirven las utopías?  
... para eso, para caminar  
Eduardo Galeano*

Cada vez que realizo un trabajo de esta naturaleza, cada vez que me siento a pensar y a escribir sobre las políticas sociales y el desarrollo social, no puedo dejar de ver los ojos de los niños mexicanos que caminan por la calle pidiendo "para un taco". Por más que pienso en los remedios y en las posibilidades de solucionar el problema, me enfrento a un espiral decadente entre la grilla y la vorágine mundial. Siendo un país pobre, chantajeado por las economías poderosas, certificados por la policía mundial, las perspectivas para hacer un plan de desarrollo que tenga en el centro de la discusión al ser humano se vuelven cada vez más utópico.

Los retos de la política social son —esencialmente— claros para cualquiera, pero difícilmente realizables. Lograr el desarrollo equitativo y equilibrado de un país es el reto de cualquier política social. De nada sirven programas y proyectos mientras sigan habiendo seres hu-

manos que viven sin dignidad y que apenas sobreviven cada día.

En los países de América Latina, las condiciones de desigualdad y pobreza han provocado un empate de conceptos. Así, nuestras políticas sociales se han convertido en programas de combate a la pobreza,<sup>1</sup> nuestro gasto social se ha convertido en subsidios "emergentes" para dignificar un poco la vida o para frenar el ataque voraz de la pobreza. Mientras no logremos un proyecto social de largo plazo, donde lo social sea ese entramado que va desde la seguridad social a las jubilaciones, de la educación preescolar al desarrollo científico y tecnológico, nuestro gasto social estará desperdiciado. Es decir, estamos empleando recursos para combatir las consecuencias de la pobreza y no sus causas.

Se han llevado a cabo un sinnúmero de proyectos y programas que, aun realizando bien su estrategia y cumpliendo sus objetivos,

---

\* Diputado Federal, miembro del grupo parlamentario del PRI. Secretario de la Comisión de Desarrollo Social LVII Legislatura, Cámara de Diputados.



- Debe tener en el centro, como eje rector, la dignidad de los seres humanos porque eso es lo que nos caracteriza como una "civilización" la posibilidad de dignificar y permitir el desarrollo pleno de las capacidades de cada individuo.
- Finalmente, debe ser de largo aliento. Es decir, el proyecto no debe estar sujeto a modas políticas o sexenales, no debe usarse como chantaje de oposiciones, no puede cambiarse por capricho. Debe ser de largo aliento, pero esto no quiere decir que sea estático. Debe, en este sentido, ser perfectible, modificarse según las circunstancias por las que atraviesa el país pero sin traicionar ese sueño del que hablábamos anteriormente.

Pero, ¿qué busca realmente cualquier política social? Se ha discutido y evolucionado en la concepción de la igualdad. ¿De qué? De ingresos, de oportunidades, de consumo... El premio Nobel de Economía, Amartya Sen propone el concepto de capacidades "como un nivel de éxito funcional, intermedio entre recursos y bienestar".<sup>5</sup> Según John Scott, "la política social en su conjunto, representa la herramienta principal con que cuentan los gobiernos para promover el objetivo de igualdad de oportunidades, y así, ha sido motivada tradicionalmente por los gobiernos posrevolucionarios en México hasta la fecha."<sup>6</sup>

Para avanzar en la justicia social a la que aspiran los mexicanos el Gobierno de la República ha diseñado una política social que tiene como objetivos propiciar la *participación de la población en las actividades productivas en igualdad de circunstancias*...<sup>7</sup>

En este sentido, Amartya Sen se pregunta sobre la trascendencia de saber cuál es el PIB

per cápita de un país, si esta cifra no nos dice cómo es su salud o su educación, si su trabajo es adecuado o monótonamente tedioso, cómo es la relación con sus patrones y si la mano de obra es humana o denigrante, cuáles son sus privilegios legales o políticos, cómo son sus relaciones humanas, familiares, de género... "sobre todo, se requiere saber la forma en que la sociedad de que se trata permite a las personas imaginar, maravillarse, sentir emociones como el amor y la gratitud, que presuponen que la vida es más que un conjunto de relaciones comerciales, y que el ser humano es un *misterio insondable* que no puede expresarse completamente en una *forma tabular*".<sup>8</sup>

El objetivo central de cualquier política social es crear condiciones que permitan la inclusión de valores individuales en las decisiones colectivas y estas, además deben ser consistentes con el conglomerado de los derechos humanos. El análisis de la información de los criterios de bienestar individual afectan las decisiones colectivas y la distribución de la riqueza modifica todo el tejido social. Entonces es prioritario considerar ampliamente las metodologías y los índices que marcarán el diseño de las políticas sociales. No se trata solo de igualdad de ingresos, de consumo, o de oportunidades. Se trata en realidad de que el individuo cuente con el desarrollo pleno de su capacidad para aprovechar esas oportunidades, y al mismo tiempo, tenga la libertad individual de decir qué es lo que más le conviene.

"El desarrollo humano es un proceso de ampliación de las opciones de la gente. Se logra ampliar esas opciones aumentando la capacidad y los funcionamientos humanos. En todos los niveles de desarrollo las tres capacidades esenciales para el desarrollo humano consisten en que la gente viva una vida larga y saludable, tenga conocimientos y cuente con

acceso a los recursos necesarios para tener un nivel decente de vida. Si no se logran estas capacidades básicas simplemente no se cuenta con muchas opciones y muchas oportunidades siguen siendo inaccesibles. Pero el ámbito del desarrollo humano es mayor: los sectores esenciales de las opciones, que la gente valora en gran medida, van desde las oportunidades políticas, económicas y sociales de ser creativos y productivos hasta el respeto por sí mismos, la potenciación y la conciencia de pertenecer a una comunidad".<sup>9</sup>

En este sentido, para efectos del análisis creo conveniente dividir los ejes que afectan de una u otra manera el desarrollo de una política social. Esta es un entramado complejo que abarca al Estado, a la política económica, a las normas y relaciones sociales y políticas, a la educación y la democracia.

Para fines de este análisis dividiré las vertientes que afectan y determinan una política social en cuatro:

- a) La política económica. Hasta ahora, la política social ha estado atada a las corrientes neoliberales y macroeconómicas dejando de lado al ser humano y buscando soluciones inmediatas. El reto, en este sentido, es lograr un proyecto conjunto, económico y social, que tenga en el centro el sentido humanista. Para desarrollar una política social exitosa se debe contar con un Estado fuerte, que promueva la participación y el consenso entre las diferentes esferas.
- b) La organización política. Este es el espacio de concordancia entre la sociedad, el sector privado, los partidos políticos, los niveles de gobierno y las instituciones. Es esta organización social basada en el sentido democrático amplio,

la que garantizará una política social integral.

- c) Marco normativo. Son necesarias leyes y reglamentos que marquen responsabilidades y ámbitos de participación y concurrencia dentro de la política social.
- d) Educación. Finalmente, pero no por eso menos importante, el instrumento que logra aglutinar el proyecto social. Sin educación, ninguno de los tres puntos anteriores cuentan con una base sólida para desarrollarse. Con educación nos referimos a todo lo que implica la formación de capital humano, desde la capacitación para el trabajo hasta la formación de mejores seres humanos.

POLÍTICA ECONÓMICA:  
¿CÓMO CONSTRUIR UN ESTADO  
FUERTE Y UNA POLÍTICA SOCIAL PROPIA  
EN UN MUNDO VORAZMENTE  
GLOBALIZADO?

Un punto que no podemos perder de vista es la necesidad de contar con una política económica eficiente, que permita construir un Estado fuerte —no grande— que al mismo tiempo permita realizar un proyecto integral e incluyente de política social. Una política económica eficiente es aquella que ve más allá de sus propias fronteras.

Dice Guillermo O'Donnell: "es hora de que la política social recupere un grado considerable de autonomía en relación con la política económica. Ninguna persona razonable discute hoy que incluso para lograr eficacia en la esfera social se necesitan recursos resultantes de políticas económicas inteligentes y responsables. Pero en los últimos tiempos la política económi-

ca ha soslayado por entero la dimensión social, la ha abordado exclusivamente en términos de sus consecuencias económicas o a prestado atención a las cuestiones sociales sólo cuando estas parecieran poner en peligro el logro de los objetivos económicos".<sup>10</sup>

Ante la realidad mundial y la globalización, un país como el nuestro debe estar atento a las tendencias y presiones que ejercen los países ricos sobre los pobres. El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y las potencias poderosas "obligan" a los países en vías de desarrollo a seguir ciertos mandamientos. En búsqueda de un desarrollo sostenido y un crecimiento económico recomiendan evitar déficits grandes o de larga duración (lo que les asegura a ellos —que nos han prestado dinero— un pronto pago) disminuir la inflación; resistir la tentación de expandir el sector público; abrir sus economías al libre mercado y; generar capital humano mediante la inversión sostenida en la educación. De todas estas recomendaciones, la última es la única que tiene una influencia real en el desarrollo de los países y que no está mediada por los intereses ajenos al nuestro.

Esos países ricos y organismos internacionales realizan este tipo de recomendaciones porque son buenas para ellos. Por ejemplo, ahora que los precios del petróleo no les son benéficos ya no están tan de acuerdo con el "libre" mercado, quieren hacer pactos para evitar los descalabros del ese intercambio "libre".

El consumo mundial ha aumentado a un ritmo sin precedentes a lo largo del siglo XX llegando el gasto de consumo privado y público a 24 billones de dólares en 1998, el doble de 1975 y seis veces el de 1950. Pero, ¿qué nos dice este consumo? ¿es un mejor mundo, con mejor calidad de vida, con mejor distribución? "El 20 % más pobre de los habitantes del mundo y más han quedado excluidos de la explosión del con-

sumo (...) las desigualdades del consumo son brutalmente claras. A escala mundial, el 20 % de los habitantes de los países de mayor ingreso hacen el 86% del total de los gastos en el consumo privado, y el 20 % más pobre, un minúsculo 1.3%".<sup>11</sup> Mientras la relación del mundo sea tan desigual como lo demuestra los Informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo el reto de las políticas sociales no puede dejar de voltear los ojos a las condiciones mundiales. Un reto de debemos afrontar desde nuestro país, y desde los países de América Latina, es encontrar mecanismos que respondan a esta vorágine internacional, pero que al mismo tiempo permitan y respeten los tejidos sociales y económicos de nuestras sociedades.

Para proponer un ejemplo, quiero citar aquí la propuesta publicada a finales de 1998 por dos brasileños llamada *Una alternativa práctica al neoliberalismo*<sup>12</sup> de Ciro Gomes y Roberto Mangabeira. En ella proponen, desde una perspectiva socialdemócrata "a la brasileña" una serie de pasos o tareas necesarias para construir una teoría económica aplicable a la realidad latinoamericana considerando esa llamada globalización y las presiones del mercado internacional.

En resumen, dicen los autores, seis directrices deberían orientar la política democratizante del desarrollo económico:

1. Consolidar la estabilidad de la moneda.
2. Asegurar la elevación en el nivel de ahorro interno.
3. Promover nuevas prácticas vanguardistas de flexibilidad y experimentalismo productivo.
4. Organizar una forma descentralizada de asociación entre el Estado y las pequeñas y medianas empresas de la segunda economía.

5. Imponerle el capitalismo a los capitalistas en la economía privada del gran capital, para romper monopolios y acabar con proteccionismos en el "libre" mercado.
6. Desarrollar el libre comercio sin dogmas.

Sé que algunas de estas directrices sue-  
nan a lista de buenas intenciones pero conside-  
ro que la creatividad económica de los autores,  
abre una puerta para la implementación de polí-  
ticas económicas internas e intrínsecas a los  
problemas Latinoamericanos. En este sentido,  
la verdadera alternativa de desarrollo debe  
estar basada en la fortaleza económica del Es-  
tado. Fomentar el ahorro interno, incrementar  
las tasas impositivas y obligar al Estado a par-  
ticipar en experiencias productivas innovadoras  
en sociedad con pequeñas y medianas empre-  
sas, no son sueños irrealizables.

La fortaleza económica se lograría con un  
aparato impositivo altamente eficaz. Ellos propo-  
nen castigo fuerte a quienes no paguen impues-  
tos así como incrementar los impuestos sobre el  
consumo. Es decir, el IVA cercano al 30%. "El sis-  
tema tributario debe permitir —dicen Gomes y  
Mangabeira— una renta pública alta que incre-  
mente, por etapas, en cerca del 40 por ciento al  
PIB. Para reconciliar tal nivel de tributación con  
los imperativos del ahorro y de la inversión pri-  
vados, tenemos que concederle un papel impor-  
tante a la tributación indirecta al consumo..."<sup>13</sup>  
(tomando en cuenta las consideraciones mexi-  
canas, que son sobre todo, políticas)

Por el otro lado, los brasileños proponen,  
la promoción de experiencias productivas van-  
guardistas y de sociedades productivas entre el  
Estado y las pequeñas y medianas empresas.

Hay que reconocer, dicen Ciro Gomes y  
Roberto Mangabeira, "que hay países pobres

como Brasil y México, en los que la debilidad  
en la difusión de la pequeña propiedad, así  
como el tamaño minúsculo de las políticas  
compensatorias frente a la magnitud de las  
desigualdades, propicia que la discusión  
entre vanguardia y retaguardia asuma sus  
proporciones y surta sus efectos más crueles.  
No hay política social y compensatoria que  
pueda prevalecer contra las consecuencia del  
dualismo extremo, que propicia que la mayo-  
ría trabajadora de un país se vea condenada  
a la marginación, a la inseguridad y a la igno-  
rancia". Con vanguardia se refieren a la pro-  
ducción adelantada de las economías desa-  
rrolladas y centrales y con retaguardia hacen  
referencia a las economías pobres y periféri-  
cas. "La característica esencial de la produc-  
ción de vanguardia no es ni la gran capitaliza-  
ción, ni la tecnología perfeccionada, ni la ma-  
no de obra altamente calificada, ni la escala  
menor y más flexible. Es el experimentalismo  
productivo: la revaloración constante de los  
productos o servicios y de las prácticas, rela-  
ciones y procesos productivos a la luz de la  
experiencia y de la oportunidad, y por el mé-  
todo de la discusión permanente".<sup>14</sup> Es esta  
la razón por la que proponen promover nue-  
vas prácticas vanguardistas de la flexibilidad  
y el experimentalismo productivo, con la par-  
ticipación del Estado en sociedad con las pe-  
queñas empresas.

Vemos aquí una alternativa desarrollada  
desde una perspectiva latinoamericana. No  
quiere decir que éste sea nuestro modelo, ni  
que debemos adoptar medidas tan drásticas,  
sino que en realidad una de las estrategias que  
debemos desarrollar de manera inmediata  
para construir una política social de largo alie-  
nto es la manera de garantizar un estado fuerte,  
y enfocar las políticas económicas al sentido  
humano.

DE LA DEMOCRACIA Y OTROS  
VALORES AGREGADOS:  
CIUDADANÍA, NORMATIVIDAD  
Y EDUCACIÓN

¿Por qué menciono la democracia como un eje rector? Estamos acostumbrados a creer que la democracia es equivalente a elecciones libres y transparentes, pero perdemos de vista el significado amplio de la palabra. Si tenemos como principal reto convertir a la política social en un proyecto incluyente y humanizado, no puede hacerse a través de otro camino que no sea la democracia.

Guillermo O'Donnell sugiere establecer un nexo causal entre el problema definido como prioritario y otro que probablemente atraiga mayor apoyo que éste. Sugiere vincular la desigualdad y la superación de la pobreza con algo que constituye un interés público general: la democracia.

Lo entendemos no sólo como mecanismo de elecciones competitivas donde el electorado decide quién gobernará un país durante un periodo determinado. Es también "una apuesta a favor de la dignidad y la autonomía del individuo. (...) La verdadera cuestión radica en la *calidad* de la democracia. El fundamento de la ciudadanía es la premisa de la autonomía de todos los individuos, consecuentemente, de su igualdad básica".<sup>15</sup>

La democracia nos llevará a reconocer que las alianzas políticas entre gobierno y sociedad, que van más allá de las políticas clientelares y discrecionales, son esenciales para la aplicación adecuada de los proyectos sociales. No son los chantajes políticos o los usos electoreros los que harán o no eficientes estos programas. Al contrario, en la medida en que sean criticados superficialmente, sin reconocer el teji-

do social y político que implica el desarrollo social y el combate a la pobreza, no se logrará una democracia plena ni un programa social incluyente. "Las construcciones sociales deben reflejar un acuerdo general (o un consenso) para que alguna vez exista una objetividad sin reserva...".<sup>16</sup>

En este sentido, es la democracia la estrategia para lograr una ciudadanía efectiva, donde los ciudadanos entre sí, y con el Estado, establecen relaciones efectivas y de colaboración. Es en este apartado donde radicaría la humanización de las políticas sociales, en el sentido que garantizan la participación ciudadana.

Como tercer apartado es necesario desarrollar la posibilidad de dar mayor coherencia a las normas y reglamentos que actualmente rigen las políticas y programas sociales. Debemos generar un sistema integral de instrumentos y marcos legales que no sólo permitan sino que obliguen que el presupuesto (por pequeño o disminuido que sea) deba priorizarse en tareas encaminadas a combatir la pobreza y al pleno desarrollo social, dejando en segundo término, por ejemplo, el pago de deudas.

En otros espacios de análisis, he hecho hincapié en un instrumento que considero sería fundamental para las condiciones económicas que actualmente enfrentamos en México. Las reducciones presupuestales del año en curso, nuestra extensa deuda externa y nuestra dependencia del mercado del petróleo nos obligan a considerar la creación de un marco legal que determine el ejercicio presupuestal en beneficio social. La generación de una Ley de Desarrollo Social, es cada vez más necesaria para que la política social determine las políticas económicas y no al revés.

La Ley de Desarrollo Social debe ser un instrumento para garantizar los derechos sociales constitucionales. Debe establecer las for-

mas en que los mexicanos en condición de pobreza extrema podrán acceder a los programas sociales, y los instrumentos legales que les garantizarían su acceso y permanencia. Pero, como es sabido, las políticas sociales compensatorias no pueden resolver las grandes desigualdades, resuelven problemas inmediatos y garantizan la sobrevivencia del más pobre, pero no atacan el problema de fondo. Por eso creo, que la Ley de Desarrollo Social debe garantizar la permanencia de proyectos independientemente de cambios políticos, de modificaciones en los mercados internacionales y debe garantizar que el rumbo de las políticas económicas esté regido por criterios humanos de desarrollo. Y no sólo por los números y las estadísticas.

¿Cuáles serían entonces las primeras garantías con las que debería de contar nuestra política social? Primero tendríamos que reconocer que hay una limitación de recursos y que hasta ahora no hemos logrado hacer una priorización correcta de los esfuerzos. Hemos atacado las consecuencias y poco se ha hecho con las causas. El impulso a proyectos productivos y el otorgamiento de créditos para actividades rentables son pocos y no funcionan adecuadamente. Es necesario desarrollar mecanismos y programas que garanticen que el esfuerzo será encaminado al desarrollo del capital humano de fondo, y no a políticas compensatorias. Es evidente que el cambio no puede hacerse de golpe, pero debemos comenzar a poner énfasis en esas capacidades y no en los subsidios, sean estos focalizados o generalizados.

En segundo lugar debemos lograr que la política social sea permanente. Debe contar con mecanismos de evaluación y seguimiento que vayan más allá de la simple revisión de la asignación transparente de los recursos. La evaluación debe abarcar la efectividad de los

programas para lograr sus objetivos. Debe además existir una coordinación de los órdenes de gobierno y de las instituciones involucradas. Finalmente debe haber un flujo de información y amplia participación ciudadana, para respaldar esta política con hechos y con beneficiados satisfechos.

Una norma que regule eficientemente la política social no tendría la intención de limitar o burocratizar el ejercicio social, sino por el contrario. La intención es lograr una coordinación de los esfuerzos que ya se realizan, lograr marcos de acuerdo ciudadano que permitan una amplia participación —desde especialistas hasta beneficiarios— en la discusión y decisión de índices, parámetros y mecanismos para la medición de los indicadores del desarrollo. No es con modelos importados como lograremos un proyecto nacional, sino con acuerdos y consensos.

¿Cómo logramos esta ciudadanía y democracia participativa? A través de la educación. No se trata sólo del desarrollo de capital humano para la producción, sino de una estrategia de educación integral, que vaya desde el desarrollo de las capacidades del individuo, la capacitación para el trabajo y la formación ciudadana plena de los individuos.

Ahora una gran parte del presupuesto se destina a salud y educación, pero hasta ahora no logramos llevar a cabo proyectos integrales y el gasto se va en sueldos. Mientras no logremos hacer de la educación el motor de nuestro país, no estaremos cumpliendo con uno de los principales retos de la política social.

Actualmente el Progreso se entiende como un programa para el desarrollo de las capacidades del individuo, pero ¿han sido suficientes tres años, unas becas, unos desayunos y unas pláticas de salud para que surjan plenamente las capacidades de este individuo? Con

esto no quiero decir que el programa no sirva, sino que sus objetivos son demasiado extensos y pretenciosos para lograrse con un programa de 3 años. Debemos empezar a crear, con imaginación, programas que promuevan una educación más plena, incluyendo a adultos —hombres y mujeres— que puedan compartir con sus hijos ese crecimiento.

Debemos además promover y desarrollar investigaciones sobre los métodos de educación y las razones de la deserción. Si un niño abandona la escuela para ir a trabajar, ¿lo hace por aburrimiento o por razones económicas? Mientras la escuela no sea vista como una ventaja, donde el niño adquiere valores y habilidades que le permitan tener, a la larga (y también a corto plazo) un ingreso mayor, la escuela seguirá siendo abandonada.

Citando a Carlos Fuentes<sup>17</sup> podemos decir que por más grandes e indispensables que sean las reformas democráticas, serán una promesa incumplida o un proyecto abstracto, si no se fundan y salen al encuentro de la democracia desde abajo, “la que camina con los pies descalzos desde el otro México y su rosario de pueblos y ciudades pequeñas”.

“Las políticas para un crecimiento igualitario no son un misterio. Suponen poner por delante la producción, el empleo, la inversión, la salud, el ahorro, la seguridad social y la educación, y darle un lugar secundario a obligaciones internacionales negociables pero que sólo serán plenamente liquidadas si primero crece la economía interna.

“Supone superar la adicción ideológica a teorías del desarrollo exclusivas y excluyentes, derechistas o izquierdistas, demonizadoras, ora del Estado, ora de la iniciativa privada. Debemos crear un nuevo consenso participativo que le de su justo valor y sus funciones insustituibles al sector público y al sector privado. El

puente entre ambos se llama la sociedad civil. Y el surtidor de la sociedad civil es la educación”.<sup>18</sup>

Conseguir equidad e inclusión, reducir la pobreza y democratizar son tareas de largo plazo, que dependen, de un buen desarrollo de la economía y, por lo tanto, del ejercicio del gobierno (como prestador de servicios sociales básicos). La apuesta es crear una política social, de largo aliento e incluyente, que busque crear las oportunidades de empleo productivo y el desarrollo de las capacidades de los individuos para poder aprovechar esas opciones. Se trata pues, de vincular los esfuerzos sobre economía, política, democracia y educación, para construir un país que le brinde a todos sus habitantes el trato que se merecen como seres humanos dignos.

## BIBLIOGRAFÍA

21

*Alivio a la Pobreza: análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación en la política social. Memorias del seminario/Seminario organizado por José Gómez y Rafael Loyola. CIESAS ; PROGRESA, 1999.*

– Cordera Campos, Rolando. “Progresas y la experiencia mexicana contra la pobreza. Notas sobre el contexto social y el registro histórico”. P. 13-24.

– Scott, John. “Progresas igualdad de oportunidades y dinámicas de la pobreza en México”. P. 40-61.

– Nahamad, Salomón; Carrasco, Tania; Sarmiento, Sergio. “Acercamiento etnográfico y cultural sobre el impacto del programa Progresas en doce comunidades de seis estados de la república”. P. 62-110.

Bolviik, Julio; Hernández, Enrique. *Pobreza y Distribución del Ingreso en México*. Ed. Siglo XXI. México, 1999. Págs. 11-29 y 30-38.

Cifuentes, Alberto. *Quórum*. “El gasto social en México”; Ed. Instituto de Investigaciones Legislativas

- vas de la Cámara de Diputados. México, 1999. Págs. 28 · 40.
- Chomsky, Noam. *Habla de América Latina y México*. Ed. Océano. México, 1998. Págs. 136-156.
- Fuentes, Carlos. *Por un Progreso Incluyente*. Ed. Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América. México, 1997. Págs. 12-15.
- Gomes, Ciro; Mangabeira, Roberto. *Una Alternativa Práctica al Neoliberalismo*. Ed. Océano. México, 1998. Págs. 83-91.
- Nussbaum, Martha; Sen, Amartya. *La calidad de vida*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1996. Págs. 15-23, 116-119 y 219-223
- Pipitone, Ugo. *La salida del atraso. Un estudio histórico comparativo*. Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas: Fondo de Cultura Económica. México. 1995. Págs. 11-29
- Reyes Heróles, Federico. *Memorial del mañana*. Ed. Taurus. México, 1999. Págs. 87 - 93.
- Tokman, Víctor; O'Donnell, Guillermo. *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Ed. Paidós. México, 1999. Págs. 69-88, 182-187 y 195-200.
- Yanus, Muhammad. *Hacia un mundo sin pobreza*. Ed. Andrés Bello. Santiago de Chile, 1998. Págs. 17-35.
- Zaid, Gabriel. *El Progreso improductivo*. Ed. Oceano. México, 1999. Págs. 11-26 y 64—73
- contexto social y el registro histórico. Varios autores. Alivio a la pobreza. *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social*. Seminario organizado por José Gómez y Rafael Loyola. México:Ciesas. PROGRESA, 1999. Pág. 19.
- <sup>3</sup> Sen, Amartya y Martha C. Nassbaum. *La calidad de vida*. FCE. México 1996. P.118. Ver también Johansson, Stern. "Hacia una teoría de la información social", Institutet for Social Forskning, Estocolmo, 1979
- <sup>4</sup> Con sueño no me refiero a una utopía irrealizable, sin a un conglomerado de expectativas que se teje de las aspiraciones de todos los que vivimos en este país. Es el proyecto global que como nación debemos tener claro para poder caminar en un sentido , de manera firme.
- <sup>5</sup> *Alivio a la pobreza. Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social*. Seminario organizado por José Gómez y Rafael Loyola. México:Ciesas. PROGRESA, 1999. Pág. 45
- <sup>6</sup> *Alivio a la pobreza. Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social*. Seminario organizado por José Gómez y Rafael Loyola. México:Ciesas. PROGRESA, 1999. Pág. 59
- <sup>7</sup> Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1999. Exposición de motivos e iniciativa de decreto, IV.i. cursivas de John Scott.
- <sup>8</sup> Sen, Amartya y Martha C. Nassbaum. *La calidad de vida*. FCE. México 1996. P.16
- <sup>9</sup> Informe sobre el Desarrollo Humano 1998. PNUD. P. 14.
- <sup>10</sup> O'Donnell, Guillermo, *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Víctor E. Tokman y Guillermo O'Donnell. *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Ed. Paidós, Argentina, 1999. P. 80
- <sup>11</sup> Informe sobre Desarrollo Humano 1998. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Definición desde 1990. P. lli.
- <sup>12</sup> Gomes, Ciro; Mangabeira, Roberto. *Una alternativa práctica al neoliberalismo*. Océano. México 1998.
- <sup>13</sup> Gomes, Ciro; Mangabeira, Roberto. *Una alternativa práctica al neoliberalismo*. Océano. México, 1998. p. 26.

## NOTAS

<sup>1</sup> "La pobreza es una prioridad pero no puede constituir el único objetivo de la política social de un país. Las sociedades también necesitan programas de seguridad social para proteger a la población del desempleo, la enfermedad, la invalidez o la vejez. Tiene que apoyar la investigación y el desarrollo tecnológico y científico, la formación vocacional, la educación elevada, etcétera". Raczynski, Dagmar *La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina*. Víctor E. Tokman y Guillermo O'Donnell. *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Ed. Paidós, Argentina, 1999. P. 195.

<sup>2</sup> Cordera Campos Rolando. *Progresos y la experiencia mexicana contra la pobreza. Notas sobre el*

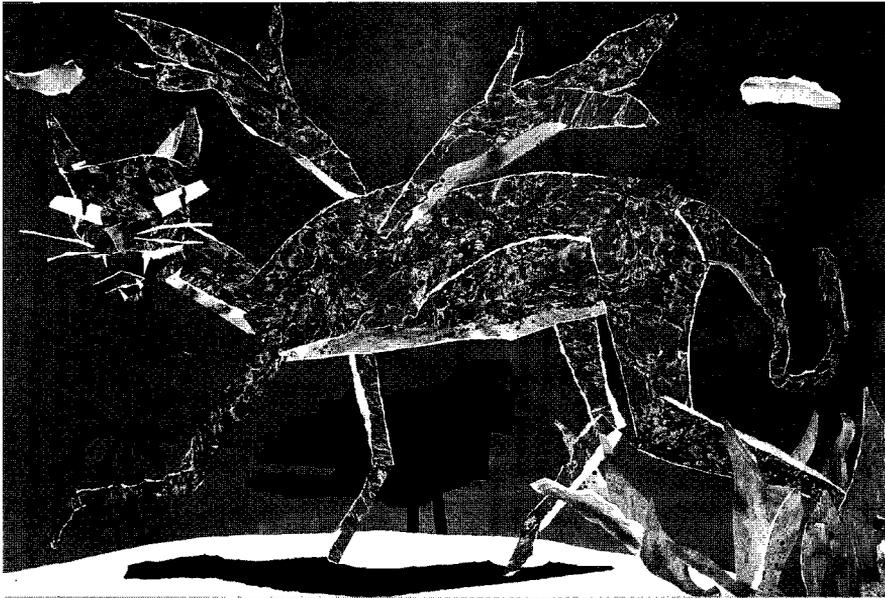
<sup>14</sup> Gomes, Ciro; Mangabeira, Roberto. *Una alternativa práctica al neoliberalismo*. Océano. México, 1998. pp.84,85.

<sup>15</sup> O'Donnell, Guillermo, *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Victor E. Tokman y Guillermo O'Donnell. *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Ed. Paidós. Argentina, 1999. P. 83.

<sup>16</sup> Sen, Amartya y Martha C. Nassbaum. *La calidad de vida*. FCE. México 1996. P.222.

<sup>17</sup> Fuentes, Carlos. *Por un progreso Incluyente*. Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América, México, 1997. P. 12-15.

<sup>18</sup> Fuentes, Carlos. *Por un progreso incluyente*. Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América, México, 1997. P. 12-15.



Collage y técnica mixta  
**Rafael Barajas Durán**

# El nuevo federalismo en México y su impacto en la región de San Diego y Baja California\*

Dip. Rubén Fernández Aceves\*

El tema del desarrollo es uno de los ingredientes del discurso político que más es empleado, y que es menos comprendido. En general, los políticos, los servidores públicos, los legisladores y los organismos internacionales invocamos el desarrollo en nuestro discurso, en nuestras leyes y en nuestras políticas públicas sin la suficiente información y comprensión de sus implicaciones y sus exigencias.

En el mejor de los casos, podemos explicar el desarrollo en términos macroeconómicos, expresándolo como el crecimiento del producto interno bruto de un país o de una región, y la necesidad de generar una mejor distribución del ingreso. Sin embargo, nos es difícil conectar una y otra parte del discurso. No siempre tenemos la capacidad para explicar de que manera ese crecimiento macroeconómico puede traducirse en una mejor distribución del ingreso en la población.

El problema no es solamente metodológico, sino conceptual. No es que nos falten conocimientos, sino que tenemos los conocimientos equivocados.

Muchos casos, tanto en países industrializados como en países en desarrollo, han demostrado que el crecimiento económico no genera de manera automática ni siquiera una mejor distribución de ese crecimiento entre los grupos de la población. Sin excepción, en los países de la OCDE, en América Latina, en los países de la Cuenca del Pacífico o en el África, la creación de empleo nunca ha podido crecer al mismo ritmo del producto interno, y siempre el número de empleos que pueden crearse es inferior a la demanda de la fuerza de trabajo.

Continuar apostando al desarrollo entendido así, como sinónimo de crecimiento económico, constituye un error. No es cuestión tampoco de buscar otros sinónimos para el desarrollo, sino de revisar las concepciones que tenemos. Hablamos de desarrollo, y esto sólo tiene expresión real y concreta cuando se expresa en términos humanos. Entonces, el desarrollo debe ser humano, más que económico.

¿Y que es el desarrollo humano? La cuestión es simple, y va mucho más allá de la gene-

---

\* Ponencia presentada en el Foro Fronterizo que sobre la materia convocó San Diego Dialogue, en julio de 1999.

\*\* Diputado Federal, miembro del grupo parlamentario del PAN. Presidente de la Comisión de Población y Desarrollo de la LVII Legislatura de la H. Cámara de Diputados

ración de empleo o de ingreso. Se trata de ampliar las oportunidades, en general, de la gente, de manera que todos podamos realizar nuestras expectativas de vida en los diferentes aspectos en que nuestra vida se desenvuelve: en el educativo, en el cultural, en el familiar, en el afectivo, en el económico.

Por la naturaleza integral de la persona humana, que no es sólo cuerpo con necesidades materiales sino que también es espíritu con exigencias inmateriales (eso que nos distingue de los animales), el desarrollo no puede limitarse entonces a buscar generar empleo y a distribuir de mejor manera la riqueza económica. Desde mi punto de vista incluso, esto ni siquiera es una condición ni previa, ni indispensable, y mucho menos es suficiente.

Voy a poner un ejemplo. Yo he vivido en Tijuana y no puedo quejarme de mis oportunidades económicas. He tenido trabajo y lo han tenido mis padres. Me he alimentado bien y he podido divertirme. Sin embargo, yo quería estudiar antropología, pero no pude hacerlo, porque la distribución no del ingreso, sino de las oportunidades, no es justa ni equitativa. No tenía la oportunidad de estudiar la profesión que yo quería estudiar y que me permitía realizar mi expectativa de vida. Por eso me declaro inocente cuando reconozco que soy abogado.

La propuesta que estoy haciendo puede resumirse de la siguiente forma: es necesario modificar el centro del desarrollo. Pasar de una concepción economista del desarrollo, a una concepción humanista del desarrollo. Cambiar el centro económico, alrededor del cual deben comportarse las otras esferas de nuestra vida, y poner en el centro a la persona humana, alrededor de la cual deben comportarse las otras esferas, incluyendo la economía.

Ojalá que todos los casos fueran como el mío. Hay otros, muchos más, que no se ven,

que no tienen la oportunidad (otra vez, las oportunidades) de estar con Ustedes y presentarles su propio testimonio. Hablo de los pobres, no de las cifras de desempleo o de analfabetismo, sino de cada niño y cada niña, de cada familia que igual en el Valle de San Quintín, en Baja California, o en los suburbios de San Diego, no tienen acceso a las oportunidades necesarias para gestionar su propio desarrollo.

Este tema de la pobreza es central en la concepción humanista del desarrollo, y desde luego, es inaceptable pensar en la pobreza como una consecuencia inevitable de las políticas de ajuste estructural por los que atraviesan muchas economías, sobre todo en economías en transición.

Respecto de la pobreza, la cuestión es también muy simple: la pobreza es dolor humano, pero no un dolor que viene de una causa divina, del mandato de Dios, o del destino, que es el dolor inevitable, contra el cual no podemos hacer nada. La pobreza es dolor humano que tiene otras causas: nuestra propia incapacidad, o lo que es peor, nuestra falta de voluntad para organizar de mejor manera las cosas humanas y poner al alcance de todos las oportunidades para su pleno desarrollo. De la pobreza, somos todos responsables. Y dado que se trata de un dolor humano evitable, es nuestro deber ético y moral no sólo combatirla, sino erradicarla.

Esta es la parte conceptual de la propuesta: una alternativa de desarrollo con centralidad en el desarrollo humano, que a su vez tiene su centro en la erradicación de la pobreza, que es la falta de oportunidades para el propio desarrollo humano.

Como parte del discurso, la propuesta es perfecta. Podríamos adoptarla ahora y salir todos de aquí hablando del desarrollo humano y del dolor que unos hombres causamos a

otros hombres cuando existe la pobreza. Pero eso sería sólo demagogia, un discurso sin contenido, sin eficacia. Nuestro reto y nuestra obligación es más compleja.

La eficacia de un modelo de desarrollo centrado en la persona humana requiere, antes que otra cosa, como condición indispensable, voluntad política, que no es sólo la voluntad del gobierno, sino la voluntad de todos los actores del desarrollo: empresarios, autoridades, representantes electos, organizaciones de la sociedad, ciudadanos. Esta voluntad debe traducirse en puntos muy concretos: establecer metas que puedan ser evaluadas al corto, al mediano y al largo plazo, en aquellos renglones muy específicos que incidan en favor del desarrollo humano.

La propuesta requiere revisar otros conceptos. Por ejemplo, el papel del Estado, el de la economía, el del gobierno. Para tratar de respetar el tiempo que se me ha asignado en este foro, y ofreciendo con todo gusto ampliar el análisis y el debate en otra ocasión, diría solamente que bajo esta concepción, el desarrollo con centralidad en el desarrollo humano, exige la adopción de las siguientes condiciones mínimas:

1. Inversión en la gente, en prioridades humanas: salud, educación, formación y nutrición.
2. Mercados accesibles a todos, especialmente a los grupos más vulnerables, como el sector informal, las mujeres, los ancianos, las minorías étnicas, los jóvenes, las personas con discapacidad o la población rural.
3. Promoción de la capacidad empresarial y del sector informal de la economía.
4. Fomento de tecnologías que empleen alta densidad de mano de obra.
5. Redes de seguridad en el empleo.

Podríamos decir muchas cosas sobre estas condiciones mínimas, que a su vez exigen ciertas condiciones previas:

1. Inversión en educación, salud y aptitudes de la gente para competir en el mercado.
2. La distribución equitativa de los activos, especialmente la tierra.
3. El crédito a los pobres.
4. El acceso a la información.
5. Infraestructura básica, como agua potable y drenaje.
6. La protección del derecho de propiedad.
7. Un clima macroeconómico estable.
8. Un sistema amplio de incentivos.
9. Una política seria de desregulación.

La transición de un modelo de desarrollo centrado en la economía, a un modelo centrado en el desarrollo humano, generará siempre víctimas transitorias. Por eso, al Estado le debe corresponder, en forma primaria, poner en marcha medidas para corregir los desajustes que esta transición puede generar:

1. Protección de la libre competencia.
2. Protección de los consumidores.
3. Protección de los trabajadores.
4. Protección del medio ambiente.
5. Protección de los grupos vulnerables.
6. Protección de las víctimas transitorias del nuevo modelo de desarrollo.

¿Pero que tiene que hacer todo esto con el tema de este foro fronterizo, sobre el federalismo y su impacto en la región? Absolutamente todo. La viabilidad del modelo propuesto tiene que ver en forma directa con el federalismo. Sólo a nivel local pueden afinarse estas estrategias, atendiendo a la realidad específica de cada región y de

cada comunidad, y construyendo las leyes, las políticas públicas y los consensos necesarios para promover el desarrollo humano.

Además de que este modelo de desarrollo sólo tiene viabilidad en un contexto de federalismo y descentralización, la actuación local es a mi juicio la única defensa contra los efectos de la globalización. Pensar globalmente, actuar localmente, como ya han escuchado ustedes.

La mayor parte de las líneas estratégicas del modelo, así como de sus condiciones previas, encuentran su mejor espacio de realización en el territorio local, con la comunidad local. Además, es en este espacio donde una de las condiciones del desarrollo humano, la participación, se puede realizar de manera más completa, tanto en el ámbito político, como en el hogar, en la economía y en las relaciones socioculturales de la comunidad. El "Estado ideal" para abordar estos problemas requiere, entre otras cosas, facilitar la planificación desde las localidades donde se viven los problemas.

El federalismo contribuye en forma importantísima a aumentar la presión ejercida sobre el gobierno central para que enfoque las políticas públicas en el desarrollo de la gente.

Los funcionarios locales están mucho más dispuestos al escrutinio del público y son más responsables ante las comunidades, y los proyectos públicos resultan mucho más pertinentes y eficaces si las comunidades tienen una influencia real en su planificación y ejecución.

Algunos ejemplos de la relación entre el federalismo y el combate a la pobreza, por ejemplo, están en Chile (los municipios manejan el 8% de los recursos nacionales, y sólo dependen en un 38% de recursos centrales), en Indonesia (19% y 25%, respectivamente), en Marruecos (6% y 0% respectivamente —autonomía financiera plena—) y en Zimbabwe (20% y 27%, respectivamente).

La experiencia mundial de la descentralización y del federalismo ha demostrado que en el nivel local las políticas públicas tienden a la eficiencia y al privilegio de prioridades humanas, para lo cual la descentralización del gasto social, dejando en manos de la comunidad y de las autoridades municipales la fijación de prioridades y la administración y operación de los recursos, ha sido importantísima, como en los casos de Zimbabwe (en cuyo caso los Municipios administran el 23% del gasto nacional en materia social) y de Dinamarca (cuyo grado de descentralización es superior al 50%).

Pero parecería que todo es cuestión de contar con más recursos para ser ejercidos por la autoridad local. También aquí es más complejo. Porque la existencia de recursos públicos es una condición exógena, en los más de los casos, que hoy puede ser favorable y mañana no existir en las mismas condiciones, además de que serán siempre insuficientes.

Aquí retoma particular importancia asumir una condición indispensable del desarrollo local, que es la identidad local. Si no nos sentimos parte de lo mismo, si no tenemos un sentido de pertenencia, si no compartimos historia, cultura, valores y metas comunes, no podremos construir ningún proyecto de desarrollo que trascienda y sea socialmente legítimo. Sólo nos quedaría impulsar las iniciativas del gobierno local, o de los empresarios, que son sólo dos de los muchos actores del desarrollo local.

El papel de las autoridades locales, sobre todo de los consejales (para el caso de California) y de los regidores (para el caso de Baja California) es aquí fundamental, porque debe servir para promover esa identidad local y fomentar la iniciativa de todos los actores alrededor de las mismas estrategias.

La región cuenta con experiencias exitosas en esta materia, como lo son este mismo

foro, San Diego Dialogue, la asociación de ciudades hermanas San Diego-Tijuana, y el Plan Estratégico de Tijuana. Estos espacios obedecen a la visión que en su momento han tenido actores importantes del desarrollo local, como la alcaldesa Susan Golding y el ex-alcalde Héctor Osuna, así como importantes empresarios de ambos lados de la frontera.

Sin embargo, a mi juicio es necesario enfrentar algunos obstáculos que no permiten que los proyectos de desarrollo que en estos espacios se han construido se traduzcan en hechos viables y efectivos.

Uno de estos obstáculos consiste en que faltan actores en este proceso, actores que no son autoridades locales ni empresarios, y que han quedado marginados del proceso global de planeación del desarrollo de la región. Me refiero a sectores de la sociedad que aportan como nosotros su esfuerzo cotidiano, pero que en ocasiones sólo participan parcialmente de algunas medidas coyunturales de la planeación. Los vecinos, los consumidores, los usuarios de servicios públicos, los padres de familia, los maestros, las amas de casa, todos aquellos que en muchas ocasiones no están organizados y por ello no tienen voz en estas discusiones.

Otro obstáculo es la limitación que en ocasiones hemos puesto a los objetivos del desarrollo de la región. Parece que hemos privilegiado el desarrollo económico, que como he explicado no garantiza el desarrollo humano integral, y hemos dejado a un lado otros aspectos importantes de nuestras comunidades. Debemos traer a la mesa la realidad de nuestras diferencias socioeconómicas y buscar las alterna-

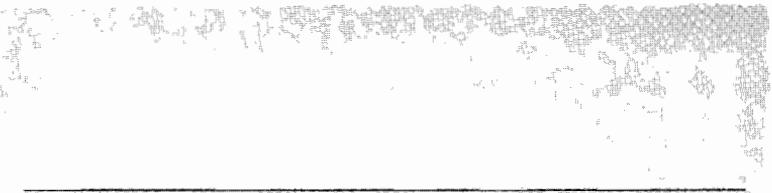
tivas para aliviarlas y mejorar la condición en la que viven los sectores más pobres de la región. Y esto no es sólo cuestión de instalar grandes empresas para generar empleo.

Finalmente, es necesario atender las limitaciones que impone al desarrollo de la región la existencia de la frontera, con sus implicaciones políticas y jurídicas, sobre todo. Necesitamos encontrar los mecanismos y los acuerdos que nos permitan, en el nivel local, empaquetar algunas estrategias, como pueden ser el marco jurídico de la planeación, las políticas de desregulación y simplificación administrativa, el acceso a la información y la infraestructura básica. Temas como las vías de comunicación, los medios de comunicación, el aprovechamiento de la tecnología, la educación técnica y superior, el uso del suelo, la promoción económica regional, la protección del medio ambiente, la disposición de residuos y el tratamiento del agua son condiciones importantes para el desarrollo de la región, y que ahora con más intensidad en el caso mexicano, por las reformas a las que se ha referido Juan Marcos Gutiérrez, están en manos de nosotros, los actores locales, para promoverlas, atenderlas y ponerlas al servicio del desarrollo integral, humano y económico, de nuestras comunidades.

La globalización está aquí. Residentes de San Diego trabajan en Tijuana y viceversa. No podemos estar a la expectativa, presenciando como la globalización desgasta nuestras oportunidades. Es obvio que ni nuestra gente ni nuestra economía conocen ni de fronteras ni de ritmos oficiales para enfrentar la realidad. El problema es local, y local es su solución.



*Collage y técnica mixta*  
**Rafael Barajas Durán**



---

**Reforma del Estado:  
Retos y estrategias de  
la política social  
en México**

*Perspectiva  
académica*

# La política social y el crecimiento de la pobreza en México

Alex Munguía Salazar\* y José Arturo Méndez Benítez\*\*

## INTRODUCCIÓN

En una sociedad justa, dice John Rawls,<sup>1</sup> los derechos concedidos por la justicia no estarán sometidos a la negociación política, asimismo, los proyectos para el bien humano deben ser hechos sobre bases morales y políticas tanto como económicas. Sin embargo, finalizó el siglo XX y con él, las esperanzas de lograr sino una sociedad justa, sí una menos injusta con un "modelo económico incluyente y equitativo" en el cual todos los individuos no importando su diversidad tengan cabida y sean beneficiarios y no víctimas del crecimiento económico y del desarrollo tecnológico.

Hoy día, el modelo económico de "libre mercado" imperante en todo el orbe ha dado como resultado que de los 6 mil millones de habitantes, 1,300 millones sobrevivan en la "pobreza extrema" con menos de un dólar al día y otros 3 mil millones en "pobreza" con menos de dos dólares diarios. Un modelo económico que ha reconocido que "lamentablemente" 40 millones de personas mueren anual-

mente víctimas del hambre, el equivalente a los caídos durante la Segunda Guerra Mundial.

En la otra cara de la moneda de este modelo de desarrollo difundido por los "organismos financieros internacionales" desde finales de la década de los setenta, ha generado una impresionante concentración de la riqueza entre las naciones y dentro de ellas. Un reporte de las Naciones Unidas (ONU) indica que 100 de las principales compañías transnacionales del planeta detentan activos empresariales por más de 4.2 billones de dólares (14.6% del valor de la economía mundial), cantidad que supera en 139.3% el Producto Interno Bruto (PIB) de todos los países de América Latina y el Caribe y en 809.7% el PIB de todos los países africanos que en 1998 ascendió a 463 mil millones de dólares.

América Latina así como los países africanos y asiáticos han sido las zonas que más han padecido el proceso de reestructuración económica, en particular, la región latinoamericana desde la crisis que se iniciara en la década de los ochenta y a pesar de los costosos programas de ajuste y reestructuración de sus

\* Profesor de la Licenciatura en Relaciones Internacionales y de la Maestría en Derecho Constitucional y Administrativo de la Universidad Nacional Autónoma de México-ENEP-Aragón.

\*\* Investigador de los procesos económicos en América Latina.

sistemas económicos implementados durante casi dos décadas, no se ha logrado que el crecimiento económico esperado se traduzca en el bienestar para la mayor parte de la población. El nivel de vida de los latinoamericanos ha retrocedido a niveles inferiores a los registrados en las décadas anteriores y en la actualidad, según cifras dadas a conocer por el Banco Mundial reportan “conservadoramente” que 37% de la población latinoamericana vive en pobreza y el 16% en extrema pobreza, en total 255.5 millones de personas, más de la mitad de la población se encuentra en esas condiciones.

En el caso de México, diversos son los estudios y variadas las publicaciones a nivel nacional e internacional en donde se ha señalado que el actual modelo económico es la causa de la cada vez más honda brecha entre ricos y pobres, es decir, la política social del Estado Mexicano, supeditada a la política económica desde 1982 a la fecha, ha propiciado una insana concentración del ingreso, lo que ha provocado el incremento en el número de pobres de 29.7 a 73 millones de personas, un incremento del 145% durante ese período.<sup>2</sup>

El modelo económico imperante, ha generado que el uno por ciento de la población más rica del país, que en 1984 detentaba el 8.3% del ingreso nacional disponible, elevara su participación en el período hasta alcanzar 29.8% en la actualidad, lo que representa una cantidad de riqueza equivalente al 18% del producto interno bruto. Como se ha señalado, el proceso económico ha concentrado la riqueza entre y dentro de las naciones y México no ha sido la excepción, ya que en 1998 los activos de los 100 principales empresarios del país sumaban dos billones 76 mil 400 millones de pesos, el equivalente al 53% del PIB de ese mismo año.

Por tanto, esta problemática expuesta se explica en el ámbito internacional, por la aplica-

ción acrítica de un modelo de desarrollo adoptado por los países de América Latina y el Caribe durante las tres últimas décadas, el cual ha sido promovido por los principales organismos económicos financieros internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID),<sup>3</sup> cuyo resultado ha sido mayor pobreza y desigualdad en nuestros países. Sin embargo, el crecimiento de la pobreza en México, se debe principalmente a una falta de sensibilidad y compromiso por parte del gobierno, que entre sus prioridades no está la aplicación de una política social realmente consciente de las necesidades más apremiantes de la sociedad mexicana en general y de los grupos marginales en particular.<sup>4</sup>

Es decir, al implementar esta estrategia de desarrollo neoliberal,<sup>5</sup> el Estado redefinió su papel en la sociedad, se “adelgazó” debido a un proceso de privatización, en un intento de corregir el déficit público, convirtiéndose así, en un “eje que regula su inserción en el mercado mundial”, y desligándose de su compromiso social. Sin embargo, a pesar de esto, aparece un “incipiente” proceso de democratización, y una creciente organización política de la sociedad civil, que cuestiona, cada vez con más fuerza, el establecimiento de tal estrategia.

Bajo esta estrategia de desarrollo, el Estado de bienestar en México se empezó a deteriorar, mediante recortes presupuestales, dejando de sostener e impartir educación, prestar servicios de salud, crear empleos. Es decir, se desliga de la seguridad social de antes, que constituía un patrimonio para la población.

Por todo esto, hoy más que nunca es imprescindible la implementación de una política social, concertada, discutida y analizada por amplios sectores, que son los directamente involucrados, y no dejarlo exclusivamente al inte-

rior de los centros decisorios de las políticas públicas. Tal política social debería contrarrestar el deterioro del estado de bienestar, ante una población cada vez más empobrecida, que ha pasado por una larga etapa de recesión económica, caída de ingresos y deterioro social.

Originado por esta realidad, han surgido diversos análisis de la política social que enfatizan la necesidad de que la política social le dé un rostro humano a la estrategia de desarrollo neoliberal, que no se sacrifique a la población de escasos recursos ante la aplicación de tal modelo económico, es decir, que se conceda más importancia a la política social y no sólo a la política económica. Puesto que, el cierre de empresas medianas y pequeñas que no pueden competir, originan despidos masivos; la apertura de fronteras perjudica a campesinos, descapitaliza al campo debido al atraso tecnológico; el adelgazamiento del Estado que vende sus empresas perjudica a sectores burocráticos que son despedidos, se sufren devaluaciones del salario, lo que obliga a buscar empleos adicionales. Es decir, el Estado supedita la política social a la política económica, lo cual significa que no es una prioridad la salud, la nutrición, la educación y la vivienda, en la consecución de esta estrategia de desarrollo.

## EL CRECIMIENTO DE LA POBREZA EN MÉXICO

Innumerables son las explicaciones que tratan de definir el fenómeno de la pobreza, así como varias las instituciones nacionales e internacionales que se dedican a monitorear y evaluar el incremento de los niveles de ésta, con la finalidad de diseñar políticas y estrategias adecuadas que combatan este problema crónico que afecta a varias regiones del mundo, principal-

mente de África, Asia y América Latina, zonas en donde se encuentran los más altos niveles de pobreza.

Por lo tanto, hacer referencia a la pobreza significa entrar en una serie innumerable de conceptos y nociones, pues no existe una definición única sobre este fenómeno, como tampoco lo hay de los conceptos vinculados a ésta, como son desarrollo, polarización, desigualdad, marginación, exclusión etcétera, y es que en cada tipo de nociones, se reflejan la orientación teórica metodológica que cada autor utiliza para explicar el fenómeno.

Asimismo, cuando se trata de conocer los niveles de pobreza en el mundo (personas que se encuentran en pobreza o en extrema pobreza) no existe un criterio unívoco que mida los niveles de ésta de la misma manera, por ende, las cifras suelen variar entre los organismos internacionales, mientras el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su informe de 1997 indica que alrededor de mil 300 millones de personas viven con menos de un dólar al día, de los cuales 110 millones se localizan en América Latina.<sup>6</sup> Dos años después, el Banco Mundial en la Reunión Anual de Gobernadores de este organismo y del Fondo Monetario Internacional (FMI) de 1999, el Sr. James Wolfensohn señaló que en la actualidad existen mil millones de personas en el mundo que sobreviven con menos de un dólar de ingreso al día y otros 3 mil millones con menos de dos dólares.<sup>7</sup> En el caso de América Latina, este organismo en su informe anual de 1998 señala que el 37% de la población (178.4 millones de personas) vive en pobreza y el 16% (77.1 millones) en pobreza extrema.<sup>8</sup>

Por su parte, en el Informe Anual del BID se indica que la pobreza en la región latinoamericana afecta a 150 millones de habitantes (31.1% de la población), en donde una de cada

tres personas gana menos de dos dólares al día.<sup>9</sup> Sin embargo, en un Informe de actividades publicado en 1999 señaló que la pobreza sigue avanzado y en la actualidad el número de pobres se eleva a 169 millones.<sup>10</sup> Por otra parte, la CEPAL publicó en su informe de 1998 que el número de la población en pobreza supera los 200 (41.1%) millones de personas, de los cuales alrededor de 90 (18.6) millones son indigentes (véase Cuadro 1).<sup>11</sup>

En el caso de México, la situación es la misma, las cifras de mexicanos que se ubican en pobreza y extrema pobreza varían entre los índices dados a conocer por los organismos internacionales, la información oficial y los datos que sobre el tema proporcionan académicos y Organizaciones No Gubernamentales (ONG'S).

De esta manera tenemos que mientras el Banco Mundial considera que por lo menos el 40% de los 96 millones de mexicanos (38.4 millones) sobreviven con un ingreso menor a dos dólares diarios, mientras otro 14.9% (14.4 millones) apenas recibe un dólar norteamericano.<sup>12</sup> El BID, indica que el 30% (28.8 millones) de mexicanos se ubican en el rango de pobreza moderada y 17% (16.3 millones) en extrema pobreza, con ingresos inferiores a los dos dólares por día.<sup>13</sup>

Por su parte el PNUD en su informe sobre el Desarrollo Humano de 1998 clasifica a México entre los países con un "alto desarrollo humano" ubicándolo en el lugar 49 a escala mundial, con un ingreso real per cápita de 6 mil 769 dólares, una esperanza de vida al nacer de 72.1 años y una tasa de alfabetización de 89.6% en los adultos.<sup>14</sup> Sin embargo, en su Informe de 1997, este organismo consideraba que en 1994 el 49% de la población (44 millones) vivía en pobreza, de los cuales 15% (13.4 millones) se encontraba en extrema pobreza.<sup>15</sup>

En ámbito nacional, por una parte el Gobierno Federal reconoce que dos tercios de la

CUADRO 1  
SITUACIÓN DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
EN 1998

	Población (millones)		Total
	Pobreza	Pobreza Extrema	
Banco Mundial	178.4	77.1	255.5
PNUD	n/d	110.0	110.0
BID	150.0	n/d	150.0
CEPAL	110.0	90.0	200.0

n/d: No disponible.

población (66 millones de mexicanos)<sup>16</sup> viven en la pobreza, de los cuales 26 millones, el 27% del total de los mexicanos se encuentran en extrema pobreza.<sup>17</sup> Sin embargo, algunas ONG'S, así como la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, con datos tomados de la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto realizada en 1996, indican que el número de pobres asciende a 70 millones de personas.<sup>18</sup> En esta misma orientación, la investigadora Julieta Campos ha señalado que en México la pobreza afecta a 72 millones de personas de los cuales 52 millones se encuentran en extrema pobreza (véase Cuadro 2).<sup>19</sup>

Como se puede apreciar, las cifras que se publican sobre los niveles de pobreza y pobreza extrema en América Latina y México son divergentes entre los distintos organismos internacionales, así como en el ámbito nacional. Sobre esta problemática el investigador Julio Boltvinik señala que cuando se quiere saber cuantos pobres hay en América Latina, la cifras nunca coinciden entre los estudios elaborados por los diferentes organismos internacionales. Según el autor, esto se debe a la concepción del fenómeno, pues las características de las condiciones de vida de la población en pobreza difieren de los diferentes criterios de quienes tratan de definir a quienes se considera pobres,



CUADRO 2  
SITUACIÓN DE LA POBREZA EN MÉXICO EN 1998

	Población (millones)		Total
	Pobreza	Pobreza Extrema	
Banco Mundial(*)	38.4	14.4	52.8
PNUD(**)	30.4	13.4	44.0
BIU	28.8	16.3	45.1
Gobierno Federal	40.0	26.0	66.0
Fuentes no oficiales	20.0	52.0	72.0

\* Nota: En el World Bank Atlas 1998, México está considerado entre los doce países en los cuales se concentra el 80% de la pobreza mundial con un nivel de pobreza del 75% de su población. Aproximadamente 69.8 millones de pobres, si tomamos como referencia la población de 1996 (93.1 millones) que aparece en el documento, sin embargo, si se toma como base la población de 1998 (96 millones) la pobreza alcanza 72 millones de mexicanos, que es igual a la cifra de 72 millones de personas en pobreza que considera la Dra. Campos.

\*\* Nota: Los datos se tomaron del Informe Sobre el Desarrollo Humano 1998 del PNUD, sin embargo, los cálculos que sobre el nivel de pobreza en México no está actualizado ya que el Informe utiliza como base información de la población de 1994.

sean hogares o personas. Además, de que el problema no se reduce a los distintos métodos de medición, sino desde los conceptos básicos como qué es la pobreza, cómo se mide, y qué estrategia se propone para enfrentarla.<sup>20</sup>

## LA DEFINICIÓN DE LA POBREZA

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) considera a la pobreza como un fenómeno complejo y multidimensional resultante de desequilibrios estructurales profundos y arraigados en todos los ámbitos de la existencia humana: el Estado, la economía, la sociedad, la cultura y el medio ambiente. Señala que con frecuencia las personas pobres están desnutridas con viviendas inadecuadas, disponen de escasos o ningún acceso a los servicios so-

ciales básicos, por lo que no disfrutaban de buena salud y su educación es deficiente.<sup>21</sup> En su Informe sobre el Desarrollo Humano de 1997, da un concepto de pobreza más amplio, señalando que "pobreza significa que se niegan las oportunidades y las opciones más fundamentales del desarrollo humano como son: vivir una vida larga, sana y creativa y disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respeto por sí mismo y de los demás". Asimismo, destaca que la pobreza entraña mucho más que falta de ingresos para sobrevivir a las necesidades mínimas de subsistencia.

Por tanto, al estar privados de un acceso equitativo a los mercados y las instituciones, las personas que viven en pobreza sufren marginación y exclusión social, por lo que la pobreza también refleja la falta de gravitación política de los afectados que se traduce en una carencia de poder que los mantiene aislados, vulnerables e imposibilitados de liberarse de lo que los encadena a esa situación.<sup>22</sup> Asimismo, en su Informe de Pobreza de 1998 da definiciones de los diferentes conceptos de pobreza que comúnmente se utilizan a nivel mundial.<sup>23</sup>

*Pobreza Absoluta:* Es la pobreza entendida de acuerdo con un criterio fijo, por ejemplo, el umbral de pobreza internacional de 1 dólar diario cuyo objetivo es comparar el alcance de la pobreza en distintos países. Otro ejemplo, sería un umbral de pobreza cuyo valor real se mantenga sin cambios a lo largo del tiempo con el fin de determinar la evolución de la pobreza en un determinado país. En muchos casos, este término se utiliza también en sentido menos riguroso para referirse a la pobreza extrema.

En otras palabras, pobreza absoluta se refiere a algún nivel absoluto de necesidad mínima, en tanto la pobreza relativa se refiere al retraso con respecto a la mayoría del resto de la comunidad. Por ejemplo, en relación al ingreso, una per-

sona es absolutamente pobre si su ingreso es inferior a la línea de pobreza de ingreso definida, y es relativamente pobre si corresponde a un grupo de ingreso inferior (como el 10% más pobre). El Banco Mundial y las Naciones Unidas (ONU) definen a la pobreza Absoluta, como aquellas personas cuyos ingresos per cápita no son superiores a 370 dólares norteamericanos.<sup>24</sup>

*Pobreza Relativa:* Es la pobreza entendida de acuerdo con criterios que pueden cambiar entre distintos países y a lo largo del tiempo. Un ejemplo sería el umbral de pobreza establecido en el ingreso medio per cápita, lo que significa que el umbral puede subir a medida que suban también los ingresos. En muchos casos, éste término se utiliza en sentido menos riguroso como sinónimo de pobreza general.

*Ultra Pobreza:* Se dice que hay ultra pobreza cuando en un hogar no puede satisfacer el 80% de los requisitos mínimos de calorías fijados por la Organización para el Desarrollo Agrícola (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), incluso cuando se destina el 80 por ciento de su ingreso en la compra de alimentos.

*Incidencia de Pobreza:* Es una estimación del porcentaje de personas que viven por debajo de la línea de pobreza. No indica nada acerca de la profundidad o severidad de ésta y, por lo tanto no acepta ningún empeoramiento de las condiciones de quienes viven en esa situación.

*Profundidad de la Pobreza:* Es la distancia media entre la línea de pobreza, expresada como proporción de esa línea. Este promedio se forma respecto de toda la población, pobres y no pobres. Esta medición indica la distancia media de los pobres con respecto a la línea de la pobreza, puede aceptar un empeoramiento de sus condiciones.

*Severidad de la Pobreza:* La severidad de la pobreza se puede medir como un promedio

ponderado de la distancia al cuadrado por debajo de la línea de la pobreza, expresada como proporción de esa línea. Se dan las ponderaciones respecto de cada diferencia individual. También en este caso se forma el promedio respecto de toda población. Por cuanto las ponderaciones aumentan con la pobreza, esta medición es sensible a la desigualdad entre los pobres. Es decir, la severidad de la pobreza, es la profundidad de ésta en comparación de la línea de pobreza determinada.

*Pobreza Transitoria y Crónica:* La pobreza transitoria se refiere a la pobreza de corto plazo, temporal o estacional, y la pobreza crónica a la pobreza de largo plazo o estructural.

*Vulnerabilidad:* La vulnerabilidad tiene dos facetas: la exposición externa a las conmociones, la tensión y el riesgo, y la indefensión interna, una falta de medios para hacer frente a las circunstancias sin sufrir una pérdida perjudicial.

*Pobreza Humana:* Carencia de las capacidades humanas esenciales, como la falta de alfabetización o de una nutrición suficiente.

*Pobreza de Ingreso:* Falta de ingreso o gastos mínimamente suficientes.

*Pobreza Extrema:* Indigencia o miseria, normalmente entendida como incapacidad de atender ni siquiera las necesidades alimentarias mínimas.

*Pobreza en General:* Nivel menos grave de pobreza, entendido normalmente como incapacidad de atender las necesidades alimentarias y no alimentarias esenciales. La definición de necesidades no alimentarias esenciales puede variar significativamente de unos países a otros.

Como se puede apreciar, son múltiples las definiciones que se dan sobre el fenómeno de la pobreza, sin embargo, el problema no es nada más de definiciones entre los diferentes enfoques tanto nacionales como internacionales, sino que existe otra problemática en la defi-

nición de la pobreza o más bien en la clasificación de las personas pobres, ya que existen otras categorías que miden los niveles de pobreza dentro de la pobreza (los pobres de los más pobres), y es en donde aparecen los diferentes métodos que tratan de medir la profundidad del fenómeno.

### LOS METODOS DE LA POBREZA

Es frecuente ver en publicaciones nacionales e internacionales, números o porcentajes que se refieren a la población que se encuentra en situación de pobreza o pobreza extrema, asimismo, es muy común escuchar afirmaciones como las siguientes: la brecha de la pobreza se ha incrementado o ha disminuido; ante estas aseveraciones, uno se pregunta ¿Cuál es el criterio para hacer tales planteamientos?

Para dar respuesta a este planteamiento, es necesario hacer referencia a estudios realizados por el PNUD, Banco Mundial, BID y CEPAL, quienes han establecido "líneas de pobreza", con la finalidad de conocer la evolución de este fenómeno en los países y de esta manera diseñar sus políticas y estrategias para el combate de este fenómeno.

En algunos países en desarrollo se han fijado líneas nacionales de pobreza, utilizando en general el método de la pobreza en alimentos. Estas líneas indican la insuficiencia de los recursos económicos para satisfacer necesidades mínimas básicas en materia de alimentos, existiendo tres métodos para medir la pobreza de alimentos.<sup>25</sup>

a) *Método del costo de las necesidades básicas*: el cual fija la línea de pobreza en el costo de una dieta básica para los principales grupos de edad, género y actividad,

más unos pocos rubros no alimentarios esenciales (CEPAL, FAO, OMS y UNU).

- b) *Método de energía alimentaria*: el cual se concentra en el gasto del consumo en que el insumo de energía alimentaria típico de una persona es apenas suficiente para satisfacer un requisito de energía alimentaria predeterminado.
- c) *Método de participación en los alimentos*: este método deriva el costo de un plan de consumo para adquirir los nutrientes apenas suficientes. Si el costo de los nutrientes básicos es un tercio del consumo total, se fija la línea de la pobreza en tres veces el costo.

Estos métodos son susceptibles al nivel de precios utilizados para determinar el costo del paquete, y los tres se concentran principalmente en las calorías o la energía dietética, porque se entiende que la deficiencia proteínica resultante de la insuficiencia de los recursos económicos es poco común en la mayoría de las sociedades.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha elaborado su propio índice de pobreza, denominado Índice de Pobreza Humana (IPH), ya que considera que el ingreso es sólo una opción que la gente desearía tener, que aunque es importante no es el fin sino un medio para tener un nivel de vida decente.

El IPH mide la privación en tres dimensiones: longevidad, conocimientos y nivel decente de vida. Las variables utilizadas son el porcentaje de personas que se estima que morirán antes de los 40 años de edad, el porcentaje de adultos que son analfabetos y el aprovisionamiento económico en términos del porcentaje de personas sin acceso a servicios de salud y agua potable, y el porcentaje de niños menores de cinco años con peso insuficiente.<sup>26</sup>

El Banco Mundial en su Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1990, define a la pobreza “como la imposibilidad de alcanzar un nivel de vida mínimo”. Señala, que los ingresos y los gastos per cápita de las unidades familiares son una vara adecuada para medir el nivel de vida, siempre que se incluya la producción propia. Sin embargo, indica que ninguna de estas medidas logra captar las dimensiones del bienestar, como la salud, la esperanza de vida al nacer, la alfabetización, y el acceso a bienes públicos o recursos de propiedad común, ya que las familias que tienen acceso a servicios públicos gratuitos están en mejor situación que las que no lo tienen, aún cuando sus gastos quizás no sean iguales.<sup>27</sup>

Asimismo, con la finalidad de realizar comparaciones entre los niveles de pobreza a nivel mundial, estableció un umbral de pobreza universal el cual permite la comparación entre los países. De esta manera, se fijó un “umbral de pobreza” en términos de Precios Constantes (PPA) en dólares de 1985, de 275 dólares per cápita al año para los “extremadamente pobres” y de 370 dólares per cápita al año para los “pobres”. Asimismo, estableció un “índice de recuento de la pobreza” el cual define el porcentaje de la población que está por debajo del umbral de la pobreza, y “la brecha de pobreza”, que indica la insuficiencia agregada de ingresos de los pobres como porcentaje del consumo agregado.<sup>28</sup>

En un estudio titulado “La macroeconomía de la pobreza en América Latina”<sup>29</sup> se nos dice que se debe tener cuidado en las mediciones de pobreza, ya que las definiciones y los métodos difieren en forma considerable, según la problemática conceptual en la definición de pobreza y en la determinación de la línea de pobreza, pues si se define a un individuo como “pobre” su consumo total (o ingreso total) debe

estar por debajo de un nivel especificado, y si lo que se evalúa es el nivel de vida, la “línea de pobreza” se define como un determinado múltiplo de ingreso necesario para comprar una canasta de alimentos necesarios (el multiplicador depende de la parte del ingreso que una familia de bajos ingresos gaste en alimentos), por lo tanto, quienes se encuentran por debajo de esta línea se les denomina en nivel de “pobreza extrema”.<sup>30</sup>

Inclusive, para determinar el índice de pobreza existe una amplia gama de documentos que proponen una diversidad de índices que miden la pobreza en una escala de cero (no pobre) a la unidad (toda la población es pobre). Sin embargo, el procedimiento más fácil para calcular un índice de pobreza, es contar primero el total de la población pobre y calcular el porcentaje de la población que pertenece a esta categoría.

Además, se han señalado otros índices como el de la “brecha normalizada de pobreza”, que es igual al déficit agregado de ingreso de los pobres en proporción a la línea de pobreza, dividido por la población, el cual se concentra en la evaluación de la indigencia, y el “índice elaborado por Amartya Sen”, el cual propone que la brecha de pobreza se establece por el rango que la persona ocupa en el orden existente entre los pobres.<sup>31</sup>

Por su parte, el economista chileno Felipe Larraín,<sup>32</sup> señala que existen diferencias en el grupo clasificado en pobreza extrema, ya que en éste se encuentran a “subgrupos de indigentes” que son aquellas personas que aún destinando la totalidad de su ingreso a la alimentación, no logran cubrir sus necesidades básicas de nutrición, por lo que esta situación es mucho más difícil que la pobreza en general. Además, señala que existe la “pobreza crítica” que está compuesta por los que carecen

de la capacidad necesaria para participar en los mercados formales de trabajo.

Por lo tanto, la debida diferenciación entre los diferentes grupos de pobreza es importante a fin de que los esfuerzos en la aplicación de la política social se centre hacia los más necesitados. Asimismo, el grupo de pobreza crítica prácticamente no se beneficia del crecimiento económico, ya que no participa del crecimiento generado en su país, porque carecen de habilidades para ingresar a los mercados laborales formales, y su única esperanza son básicamente los servicios de auxilio social.

Además, en la definición de pobreza se debe distinguir entre la medida de la pobreza "basada en el ingreso y la basada en el consumo". Ambos tipos son diferentes, ya que el consumo de los pobres incluye los bienes y servicios proporcionados por los programas de auxilio social, mientras que la medida basada en el ingreso no los incluye. Por lo cual, la medida basada en el ingreso ofrece una mejor descripción de las características de la pobreza de una persona, sin embargo, la medida basada en el consumo es un mejor indicador de la situación real de los pobres.<sup>33</sup>

En México, según Arturo Warman, la pobreza es "un proceso histórico acumulado", por lo cual, lo importante es crear las condiciones para que en un período de tiempo, que necesariamente es de generaciones, se pueda ir eliminando.<sup>34</sup> Un actual funcionario público de la Secretaría de Hacienda,<sup>35</sup> en su estudio "sobre la pobreza extrema en México", hacía una distinción entre "pobreza moderada" y "pobreza extrema", en la cual señalaba que la "pobreza extrema" es una condición absoluta, en donde los extremadamente pobres no pueden obtener suficiente alimentación para desempeñarse adecuadamente y son menos capaces para realizar satisfactoriamente tareas en el mercado

de trabajo o de participar en actividades educativas. Según este autor, el concepto de pobreza extrema identifica a un conjunto de individuos que "necesitan ayuda directa para ser capaces de beneficiarse completamente de las políticas generales elaboradas para reducir la pobreza". Asimismo, "la pobreza moderada" es una condición relativa en donde los moderadamente pobres no pueden satisfacer necesidades que dado el nivel de desarrollo del país, se consideran básicas. Sin embargo, su situación es fundamentalmente diferente en el sentido de que su nivel de alimentación y de salud les permite participar activamente en el mercado de trabajo, tomar ventaja de las oportunidades educativas, tener movilidad, afrontar más riesgos. Su pobreza es relativa comparada con el resto de la población ya que carecen de ciertos bienes y servicios que, dada la riqueza nacional, todos deberían disfrutar. Por lo cual, según el autor, a este grupo de personas se les podría ayudar mejor con políticas que amplíen sus oportunidades.

Por otra parte, en el documento "El Combate a la Pobreza: lineamientos Programáticos" del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad,<sup>36</sup> se definía a la "pobreza" como el número de personas que no satisface las necesidades que le podrían dar un bienestar mínimo, y la "pobreza extrema" aquella población que no satisface ni siquiera el 60 por ciento de las necesidades mínimas de bienestar.

El procedimiento utilizado para estimar la magnitud de la pobreza en México se basa en la comparación del ingreso de los hogares con el costo de satisfacción de sus necesidades básicas (método de ingreso). Este método se sustentan en el cálculo de las denominadas líneas de pobreza, las que representan el monto mínimo de ingreso que permite aún disponer de recursos suficientes para satisfacer las necesida-

des básicas de sus miembros. Esta metodología que se ha aplicado, es la más ampliamente utilizada por los países de la región y los organismos internacionales, y como ya se señaló, se le ha denominado "línea de pobreza".<sup>37</sup>

Esta línea de pobreza consiste en determinar los requerimientos nutricionales de la población, tomando en consideración su estructura por edad y sexo, así como las actividades físicas que realizan los miembros del hogar. De esta forma, se calcula el requerimiento de calorías y proteínas de una persona con base en las recomendaciones actuales de los organismos internacionales especializados. En base a esta información, se construye una canasta básica de alimentos que cubra las necesidades nutricionales de la población, tomando en cuenta la disposición de alimentos y los precios de los mismo.

El valor monetario de la canasta, se utiliza para fijar el límite de ingresos bajo el cual se considera a una familia en situación de pobreza extrema. A este valor, se le adiciona una estimación de los recursos requeridos por los hogares para satisfacer otras necesidades no alimentarias y, de esta forma, se obtienen valores que se aplican para determinar diversos niveles de carencias y bienestar de la población.<sup>38</sup>

En este mismo sentido, en el Programa de Educación, Salud y Alimento (PROGRESA) puesto en marcha en 1997, por el presidente Ernesto Zedillo, se definía el concepto de "pobreza" como "una noción relativa en el tiempo y en el contexto de cada sociedad, pero de gran importancia para la definición de las estrategias de política social".<sup>39</sup> En este documento, se identifica a la "pobreza extrema" mediante la comparación de los ingresos per cápita de la familia con el costo de "una canasta básica alimentaria", estableciendo mediante esta vía una línea de pobreza extrema. De esta manera, "los

hogares que están por debajo de esta línea son considerados como pobres extremos". En el caso de México, esta línea de pobreza, se relaciona con la Canasta Normativa Alimentaria elaborada por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), que correspondía a un ingreso familiar agregado equivalente a 1,738 pesos de finales de 1997 (considerando exclusivamente el ingreso corriente monetario para una familia de 5.5 personas).<sup>40</sup>

Sin embargo, en el documento se indica que el ingreso familiar no es por sí mismo el único factor ni el más adecuado para identificar a los grupos pobres, ya que el ingreso de las familias puede conducir a subestimar la pobreza, por tal motivo, a fin de diferenciar los hogares en condición de pobreza y pobreza extrema, se establece el indicador denominado "profundidad de la pobreza", que es una medida agregada de la brecha (suma de las distancias) que existen entre el ingreso de los hogares pobres y el ingreso que corresponde a la línea de pobreza (la profundidad de la pobreza es casi siete veces mayor en el contexto rural que en el medio urbano).<sup>41</sup>

Por otra parte, dado que las localidades y regiones en donde se concentra el mayor número de familias en pobreza extrema, no se delimitan desde el punto de vista geopolítico de estados y municipios, sino que conforman microregiones con características socioeconómicas similares, el Programa ha estimado un "índice de marginación por localidad", el cual sintetiza la intensidad de las carencias sociales y económicas de sus habitantes. Este índice se basa en indicadores agregados de la población de las comunidades sobre analfabetismo, ocupación, tamaño de los hogares y diversas características del equipamiento y servicios de las viviendas, y clasifica a las localidades, con un

índice de marginación que va de: "Muy baja, Baja, Media, Alta y Muy alta".<sup>42</sup>

## LA POLÍTICA SOCIAL Y LA POBREZA

El vínculo entre pobreza, altos índices de analfabetismo, altos índices de fecundidad, bajos ingresos, bajos niveles de salud y altos índices de mortandad, es incuestionable en la dinámica de lo que se ha llamado el "círculo vicioso de la pobreza", condición que se perpetua de generación en generación.

Por tal motivo, es importante tener presente en la instrumentación de programas de política social, orientados al combate de la pobreza, el conocimiento de las causas que la propician, así como de las características socio-demográficas de la población afectada. En este sentido, algunos de los principales factores que inciden en las condiciones de pobreza se identifican en los índices demográficos, en el nivel educativo de la población, en los bajos ingresos por trabajo y en la desocupación, como las tres principales causas que inciden en el nivel de vida de las familias.

## EL REZAGO EDUCATIVO

Los altos índices de analfabetismo en México, ha sido una de las principales causas de pobreza de amplios sectores de la población urbana, pero principalmente rural, y es que se considera que provoca que el crecimiento económico sea más lento, y que a la vez se refleja en la incapacidad de los individuos para obtener mejores ingresos, los cuales están distribuidos en forma desigual entre la población. Es por esta razón que en todas las estrategias de implementación de programas enfocados al com-

bate de la pobreza, se debe buscar incrementar el nivel educativo de la población, a fin de que sus habitantes obtengan mejores y más remunerados empleos. Por que sino, el programa se vuelve, exclusivamente, un paliativo de las graves carencias de la población.

Si bien es cierto, en América Latina se logró aumentar los niveles educativos durante la década de los setenta período en el cual la población en promedio mayor de 25 años contaba con 3.3 años de educación, para principios de los noventa ese promedio alcanzó los 4.8 años, en ese lapso la proporción de población sin educación descendió de 36% a cerca del 23%. Sin embargo, el progreso educativo de la región, ha sido muy inferior al registrado en otros grupos de países como los del Sudeste Asiático, en donde la educación en los setenta era de un promedio 3.5 años y ha pasado a un promedio superior de 6 años al inicio de la presente década.<sup>43</sup>

México, a pesar de que es considerado como uno de los países con más alto desarrollo humano. así como miembro del grupo de las naciones más ricas del mundo reunidos en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), según información de Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA) existen en nuestro país 6 millones de analfabetas, 12 millones de personas que no tienen educación primaria completa y 17 millones que no tienen secundaria, de estos 35 millones de personas, sólo el 10% logra formar parte de la economía formal y el resto se ve en la necesidad de incorporarse al sector informal o se encuentra desempleado. Esta Institución ha señalado que el problema de la educación en México se vuelve cada vez más delicado debido al rezago educativo de mexicanos con 9 años completos de educación básica, que en 1970 era de 23 millones, pasando a 31 millo-

nes en 1990 y que en 1997 la cifra llegó a los 35 millones. Esta situación se debe al rezago en materia educativa que crece anualmente con 800 mil jóvenes más.<sup>44</sup> Si a esta problemática le agregamos que el 95% de la población carece de capacitación laboral adecuada y sólo el 5% cuenta con ésta, dentro de los cuales menos del 2% tienen nivel universitario, el panorama se vuelva más sombrío.<sup>45</sup>

Algunos organismos internacionales como el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el PNUD han recomendado que para combatir el rezago educativo y mejorar la calidad de ésta, los países en desarrollo deberían destinar como mínimo entre el 7 y 8% de su producto interno bruto a este sector, sin embargo, en América Latina en promedio se dedica a la educación sólo el 3.5% del PIB<sup>46</sup> y en el caso de México en 1995 se destinó el 4% del PIB a este sector y en 1999 disminuyó a 3.9 por ciento.<sup>47</sup>

Si se compara el gasto en educación por estudiante con respecto a los países miembros de la OCDE, México es el tercer país que menos gasta en cada estudiante, ya que destina a cada alumno la quinta parte del PIB per cápita, que asciende a 7 mil 822 dólares, cuando otros países otorgan hasta 35% por educando. De acuerdo al análisis de este organismos internacional, los otros dos países que destinan menos recursos económicos por alumno son Grecia y Turquía quienes aportan el 13.3 y 16.7% respectivamente.<sup>48</sup>

Si bien es cierto, el problema del analfabetismo y el nivel educativo de la población en general es muy delicado, frente al paradigma de la globalización mundial en donde la "excelencia" científica y tecnológica son los pilares del desarrollo, hacen de este situación un problema sumamente grave y difícil de resolver, porque ya no es suficiente que la población ob-

tenga los nueve años de educación básica, sino que se hace necesario incrementar el número de años y con una mejor calidad.

Ante esta realidad internacional, en donde para poder "competir" en la sociedad de mercado se hace necesario elevar los niveles educativos de la población a niveles medio y superior como mínimo. Sin embargo, los enfoques de desarrollo de los organismos financieros internacionales (FMI, Banco Mundial y BID) continúan "sugiriendo" a los gobiernos de los países en desarrollo políticas que dañan a las universidades públicas, como lo han señalado los rectores que integran la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), quienes sostienen que los "lineamientos de financiamiento en educación superior (incremento en las cuotas a los alumnos y la reducción presupuestal y de matrícula) "aconsejadas" por estas instituciones han sido nocivas para la educación superior pública". Los integrantes de la UDUAL, consideran que estas medidas no deben ser acatadas por el sistema universitario latinoamericano, ya que en los últimos 20 años los organismos financieros internacionales han planteado darle mayor importancia a la educación básica en detrimento de la superior.<sup>49</sup>

En este sentido, los mayores esfuerzos de las políticas de los organismos internacionales para lograr el desarrollo y erradicar la pobreza para América Latina continúan centrándose principalmente en la educación básica, dejando a la educación superior a las fuerzas del mercado, por considerarlas como no prioritarias. Recomendando a los gobiernos de los países invertir y subsidiar principalmente la educación básica y técnica y eliminar todo tipo de subsidios a la educación superior ya que éstos "no benefician realmente a la población pobre".<sup>50</sup>

## EL DESEMPLEO COMO FACTOR QUE AGUDIZA LA POBREZA

Uno de los fenómenos más intensos y graves que ha padecido América Latina durante las crisis económicas de la década de los 80's y sobre todo de los 90's, es el desempleo y subempleo que en algunos de los países de la región son sumamente alarmantes. Este fenómeno ha venido a agudizar aún más la difícil situación demográfica y de analfabetismo que padecen los latinoamericanos, lo cual se traduce en los altos porcentajes de la población en pobreza y pobreza extrema. Datos de la CEPAL indican que durante 1990 a 1995 la fuerza de trabajo en la región creció a una tasa promedio anual de 3.1%; el empleo a 2.9% y el producto a 3.2%. De los empleos generados durante este período, una pequeña proporción correspondió a los sectores modernos de la economía, mientras que la gran mayoría se concentró en sectores de menor productividad relativa y, en especial, en el área de bienes y servicios, por lo que esta heterogeneidad ha dificultado una mejor distribución del ingreso y por tanto la superación de la pobreza.<sup>51</sup>

En relación al "desempleo" entendido como aquellas personas que trabajan pocas horas a la semana o no trabajan en absoluto, en América Latina, dado que no existe una red de seguridad social (seguro de desempleo) la población que se encuentra en esta situación tiene que trabajar "de lo que sea" o depender de la familia. Por esta razón, no existen parámetros confiables que indiquen que porcentaje de la población se encuentra desempleada o de aquellas personas que se integran al comercio informal.<sup>52</sup> Por tal motivo, el desempleo abierto en la región es difícil cuantificarlo, sin embargo a medida que las condiciones evolu-

cionan y la solidaridad familiar se debilita, el desempleo aumenta. Por otra parte, las crisis económicas que atraviesa el mundo a provocado que cada vez mayor número de personas se encuentren desempleadas o subempleadas, que de acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) esta cifra ha llegado a sus máximos niveles históricos durante 1998 al representar cerca de 1,000 millones de personas, asimismo este organismo internacional preveía la continuación de esta tendencia.<sup>53</sup>

El incremento de desempleados y subempleados durante estos últimos años de acuerdo a informes del Banco Mundial se debe entre otras causas a las constantes crisis financieras en el mundo, como la de Asia, Rusia y Brasil, situación que ha provocado una desaceleración en el crecimiento de la producción mundial, fuga de recursos, así como una menor inversión nacional y extranjera. América Latina no ha sido ajena a esta situación, y a pesar que la mayor parte de los países de la región lograron crecimientos del PIB de 2.6% durante 1998, la tasa de desempleo llegó a ser del 8.4% en promedio, previéndose que para finales del 2000 se llegue al 9.5%. En el caso de México, la tasa de desempleo en ese mismo año alcanzó el 3.6%, esperándose para el mismo plazo se incremento a 4.9 por ciento.<sup>54</sup>

Si bien, el problema del desempleo en México y América Latina no es un fenómeno reciente, es sin embargo a partir de la crisis de los ochenta cuando esta situación se empieza a generalizar, y en el caso de México esta situación se confirma, ya que al inicio de esta década la fuerza laboral aumentó de 22.7 millones de personas en 1981 a 24.7 millones en 1984, sin embargo los empleos permanecieron en 20.1 millones, e incluso llegaron a bajar a 19.6 millones en 1983, recuperando posteriormente su nivel de 1981. Durante todo este lapso no

se crearon nuevos empleos en tanto la fuerza laboral continuó aumentando a una tasa anual de 2.8%, situación que provocó que el desempleo abierto aumentara de 2.7 millones en 1981 a 4.6 millones en 1984, afectando principalmente a la población joven.<sup>55</sup>

Al inicio la década de los 90's, el desempleo en México continuó aumentando de 2.2% a 4.5% en 1997, según datos del Banco Mundial,<sup>56</sup> y alcanzó su máximo nivel en 1997 cuando la tasa de desempleo llegó al 7.5%, período en el que se perdieron alrededor de 750 mil empleos.<sup>57</sup> En 1998 según datos de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STYPS) la tasa bajó a 3.2%, situación que provocó que las personas inactivas ascendieran a un millón 100 mil personas en todo el país.<sup>58</sup>

Sin embargo, algunos investigadores, señalan que la tasa de desempleo que se maneja de manera oficial podría ser mucho mayor si se tomará en consideración el subempleo, personas que laboran menos de 35 horas a la semana o que no laboran, por lo cual en ese caso, la tasa de desempleo real ascendería a 12.8%, lo que implica que a finales de 1998 más de 4 millones de personas se encontraban sin empleo o laborando menos de la jornada ordinaria en todo el país.<sup>59</sup>

En cuanto al empleo formal, el INEGI reportaba que de los 36 millones que integran la Población Económicamente Activa (PEA),<sup>60</sup> sólo 15 millones cuentan con un empleo fijo y remunerado, de los cuales 13 millones de trabajadores se encuentran registrados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y dos millones prestan sus servicios al Estado, por tanto, 21 millones de trabajadores el 58.3% sobrevive en la economía informal.

Asimismo, esta Institución indica que anualmente se integran a la PEA en promedio un millón 250 mil mexicanos, quienes no son

absorbidos por los empleos formales que se generan anualmente, los cuales en 1998 representaron 600 mil plazas y en 1997 año en el cual la economía tuvo su mayor tasa de crecimiento de 7% sin embargo, sólo se llegaron a crear 700 mil plazas laborales.<sup>61</sup>

Esta situación contrasta con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en el cual el gobierno federal se fijó la meta de crear un millón de nuevos empleos anuales, ya que esta cantidad es insuficiente para atender los requerimientos de la población que se integra anualmente a la PEA, y mucho menos lograr atenuar el rezago laboral de los últimos 14 años, el cual se estima en 13 millones de mexicanos desempleados, dado que de 1983 hasta 1997 sólo se lograron generar 3.2 millones de nuevos puestos de trabajo.<sup>62</sup>

Otro de los factores importantes a destacar dentro de esta problemática, son los cambios cualitativos y cuantitativos que se han dado dentro del mercado laboral en nuestro país, ya que después de décadas de crisis y ausencia de oportunidades para el trabajador mexicano, el campo a dejado de ser la principal fuente de su desempeño laboral, pasando como primera opción el sector servicios el cual emplea en la actualidad al 53% de los mexicanos, le sigue el sector industrial con 27% y el sector agropecuario con el 20 por ciento.<sup>63</sup>

## LA ECONOMÍA INFORMAL COMO OPCIÓN PARA SOBREVIVIR

Como ya se ha señalado, los resultados de las crisis económicas recurrentes que ha padecido la región se han traducido en el creciente desempleo y en la disminución de los salarios, por lo que un porcentaje importante de la población latinoamericana se ha visto en la necesidad de refu-

giarse en los sectores informales de la economía (comercio ambulante, agricultura de autoconsumo, narcotráfico, prostitución etc.) opciones que únicamente les ha permitido sobrevivir.

A pesar de que la economía informal o economía subterránea no ofrece condiciones de estabilidad y protección laboral adecuadas, se ha convertido en una alternativa real que reduce los niveles de pobreza al ofrecer ocupación e ingreso a un porcentaje considerablemente alto de la población de América Latina, que de acuerdo a datos de la oit este sector produce 85 de cada 100 nuevos empleos y retribuye ingresos en algunas ocasiones superiores a los de otras actividades formales.<sup>64</sup>

Este sector a pesar de que ofrece servicios de baja calidad y no ofrece condiciones laborales adecuadas sin embargo, continua creciendo a través del establecimiento de microempresas, talleres familiares entre otras actividades, quienes absorben un porcentaje importante de la sobre oferta de mano de obra de baja calificación, la cual en el sector formal tendría poca o ninguna oportunidad. Por tanto, el porcentaje de la población económicamente activa que se integra a este sector en América Latina continúa incrementándose día a día de manera alarmante y tan sólo en 1998 este sector creció en un 14%, situando al 59% del PEA de la región en este tipo de actividades.<sup>65</sup>

En México al igual que los demás países de la región, las crisis económicas registradas durante estas dos últimas décadas han provocado que los salarios de los trabajadores se hayan deteriorado, alcanzando los niveles que tenían en la década de los setenta,<sup>66</sup> pero sobre todo el principal problema ha sido la pérdida de empleos, esta situación ha obligado a que un porcentaje importante de la población se haya visto en la necesidad de formar parte de la economía informal.

Sobre esta problemática, en un estudio realizado por el Grupo de Consultores Internacionales (GCI) se informa que a partir de este año 2000, por cada cinco años, entre 3 y 1.9 millones de personas pasaran a formar parte del mercado informal, de los cuales una pequeña fracción de éstos se encontrará sin empleo, por lo que el sector informal urbano representará el 44% (16.1 millones) de los 36.6 millones de mexicanos que integran la PEA, asimismo, en el estudio se considera que para evitar esta situación el sector formal debe de crecer a una tasa superior al 8% (3.8 veces de lo previsto para los próximos 25 años) a fin de lograr absorber los rezagos de trabajo existentes.<sup>67</sup>

Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ha reconocido que en este tipo de actividades informales de subsistencia, se desempeñan en la actualidad 15.6 millones de personas (datos de INEGI estiman 21 millones) de muy bajos ingresos, al no tener alternativas en el mercado laboral formal. De este total de personas, la dependencia considera que alrededor de 10.6 millones son asalariados y 5 millones se encuentran en lo que se podría llamar trabajadores por cuenta propia, quienes no ganan ni siquiera tres salarios mínimos.<sup>68</sup>

Asimismo, la SHCP estima que la magnitud de los ingresos que genera el sector informal representa el 10% del PIB anual, unos 44 mil millones de dólares, sin embargo en un estudio realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) este organismo indica que el crecimiento de la economía informal genera recursos anuales por un monto aproximado de 146 mil millones de dólares el equivalente a un tercio del producto interno bruto.<sup>69</sup>

## LA MALA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Si bien, el problema de la disparidad en la distribución del ingreso ha sido una constante en la historia económica mundial, sin embargo, esta desigualdad se hace cada vez más pronunciada y de acuerdo ha estudios elaborados por el Banco Mundial, indican que la disparidad del ingreso entre el 20% más rico y el 20% más pobre de la población mundial ha pasado de 30.1 a 61.1% en los últimos treinta años, situación que se ve reflejada en la creciente desigualdad en la distribución de la riqueza y por tanto en el incremento en el número de pobres.<sup>70</sup>

El PNUD al igual que el Banco Mundial coincide en que en todas las regiones del mundo el ingreso per cápita del 20% más rico es mucho mayor que el del 20% más pobre, sin embargo, indica que esta situación se da en grado diferente, por ejemplo, en el mundo en desarrollo esta proporción es ocho veces mayor, mientras en los países industrializados es de siete, sin embargo, en Asia Meridional esta proporción es cinco veces mayor, mientras que en América Latina es de 19 veces.<sup>71</sup>

Tradicionalmente América Latina ha sido considerada la región en donde se han dado las mayores desigualdades en todos los ámbitos, pero principalmente en materia de ingresos, considerándose esta área como la más inequitativa a nivel mundial, principalmente en países como Brasil y Guatemala. Si bien es cierto, en la región siempre ha existido este problema, sin embargo, en la década de los 70's hubo una mejor distribución del ingreso, posteriormente en los 80's se registró un considerable deterioro, permaneciendo esta situación en niveles muy altos en los años noventa.<sup>72</sup>

Esta desigualdad en los ingresos se relaciona principalmente con los grandes diferenciales salariales, que provienen no sólo de las diferen-

cias entre los propietarios de capital y los trabajadores, sino de la divergencia entre los ingresos de los propios trabajadores. Situación que se manifiesta, entre otros factores, en una distribución desigual en la cantidad y calidad de la educación, en las brechas de género, en el empleo formal e informal, y entre los ingresos rurales y los urbanos. Por tanto, se considera que la principal causa del bajo nivel de salarios de este estrato es su bajo nivel de calificación laboral, por lo que la inversión en capital humano (mejores niveles educativos) daría como resultado una mejor equidad en el ingreso.<sup>73</sup>

En el caso de México, en la encuesta Ingreso-Gasto en los hogares del INEGI de 1996, se indica que el 30% de los hogares más ricos de México concentra 64.12% del ingreso nacional, mientras que el 30% de los hogares más pobres apenas percibe 8.73 por ciento.<sup>74</sup> Esta situación, se ve reflejada en los salarios de los trabajadores, que según datos de la OIT en México éstos se encuentran entre los más bajos a nivel internacional, siendo América Latina en general la región con los más altos rezagos salariales en el mundo.<sup>75</sup>

En nuestro país, a pesar de que los salarios en 1998 se incrementaron en 1.8% en términos reales; con respecto de 1994 éstos presentan un rezago superior al 25%, lo que significa que con las mismas horas de trabajo los asalariados sólo pueden adquirir tres cuartas partes de los bienes y servicios que adquirirían hace cuatro años.<sup>76</sup> Sobre este tema, Alberto Azíz, con información tomada del INEGI, indica que el salario de los mexicanos durante 1998 es 60% inferior al que percibían los trabajadores en 1965.<sup>77</sup>

Si a esta situación se le agrega que al menos el 50% de la población recibe ingresos salariales inferiores a los dos salarios mínimos, en donde alrededor del 40% de los ocupados labo-

ran en empresas con menos de cinco personas, con gran inestabilidad, salarios bajos y en donde la mitad de los ocupados no cuentan con prestaciones sociales, el panorama se vuelve aún más sombrío. Por lo cual, uno de los principales motivos de la inmigración a los Estados Unidos es la enorme disparidad de ingreso, mientras que en México 95 millones de personas viven con un ingreso per cápita promedio de 4 mil 400 dólares por año, en E.U el ingreso de los 250 millones de estadounidenses en promedio es siete veces más alto (30 mil 800 dólares).<sup>78</sup>

Otro de los elementos, que también han afectado el ingreso de los trabajadores, son las altas tasas de inflación, la cuales desde la perspectiva del Banco de México, en los últimos cuatro años se han convertido en un factor adicional que contribuye al deterioro de la distribución del ingreso, afectando principalmente a la población de menos recursos, así como, provocando un incremento en el desempleo.

Según esta Institución, la inflación durante 1998 tuvo un crecimiento 18.6%, y en lo que va de 1995 a 1997 período de la administración del presidente Ernesto Zedillo, el incremento en el Índice de Precios al Consumidor (IPC) alcanzó el 114%, en tanto que en todo el sexenio anterior la inflación fue de 89%, por lo tanto, en estos dos años la desigualdad en los ingresos de los trabajadores se ha deteriorado más que en todo el sexenio pasado.

Por tanto, el Banco de México, considera importante bajar la inflación a fin de mejorar la distribución del ingreso, ya que estudios realizados por la institución indican que para un país como el nuestro, un aumento en la inflación de 5 puntos porcentuales implica un deterioro en la equidad del ingreso de 1% en corto plazo y de 4% en el largo plazo, por tanto una reducción de la inflación de 5%, llevaría a una disminución en

la desigualdad de la distribución del ingreso entre uno por ciento y seis por ciento en el corto y largo plazo respectivamente.<sup>79</sup>

El Banco Interamericano de desarrollo, al igual que el Banco Mundial y el PNUD esta de acuerdo en que la concentración del ingreso es una de las causas más graves del problema de la pobreza, e indica que si la distribución del ingreso en la región correspondiera a su nivel de desarrollo de acuerdo con los patrones internacionales, la incidencia de la pobreza sería la mitad de lo que es realmente; ya que con niveles semejantes de desarrollo, otros países han logrado reducciones sustanciales en esta área, por ejemplo, los niveles de ingreso per cápita de los países de Europa Oriental no difieren en forma apreciable a los de América Latina, sin embargo, en esos países la pobreza sólo afecta al 7% de la población.

Este organismo internacional estima que si el ingreso de la región se distribuyera como en los países del Sudeste Asiático, la pobreza sería una quinta parte de lo que es en la realidad, por tanto, si la distribución del ingreso permanece sin cambio, el ritmo de reducción de la pobreza sería muy lento, incluso con tasas de crecimiento relativamente elevadas. Asimismo, considera que con un aumento del ingreso per cápita del 3% anual se requerirían entre 15 y 25 años, dependiendo del país, para reducir a la mitad los niveles de pobreza actuales, que en el caso de México, se requerirá un período de 40 a 60 años con crecimientos del 2 al 3% anual del PIB per cápita para abatir la pobreza extrema.<sup>80</sup>

Los fenómenos laborales (desempleo, subempleo y los bajos salarios) iniciados desde hace dos décadas, han llevado a grandes sectores de la población a la pobreza, el modelo económico imperante no ha dado solución a la demanda de los millones de personas que han



perdido su empleo, que se han visto obligados a ingresar a la economía informal y recibir ínfimas remuneraciones, sino al contrario, se han generado impresionantes acumulaciones de la riqueza en el país.

Los procesos de privatizaciones que iniciaron en la década de los ochenta y las fusiones de las grandes empresas de finales de esta última década continúan generando el despido masivo de los trabajadores quienes se ven en la necesidad de ingresar al empleo informal o permanecer sin empleo. En un estudio realizado por la investigadora Isabel Rueda señala que las consecuencias negativas de las privatizaciones y de la modernización industrial a sido, que el proceso se ha dado a costa de un alto índice de desempleo, cierre de empresas colaterales, debilidad sindical y una absoluta libertad empresarial en el manejo de la mano de obra.<sup>81</sup>

En este mismo sentido, James Petras y Steve Vieux, investigadores de la Universidad de Binghamton de Nueva York, han considerado que la privatización de las empresas y los fondos públicos en América Latina más que corregir los males causados por la intervención del Estado, ha generado una estructura económica ajena a las necesidades de los grupos menos favorecidos de la sociedad.<sup>82</sup>

Frente a esta realidad, los trabajadores ven cada vez más vulnerada su calidad de vida, ante las rebajas en sus salarios, pérdida de empleos, pérdida de la fuerza de sus sindicatos, proliferación de contratos de empleos temporales o de tiempo parcial, así como el surgimiento de empresas generadoras de servicios pero sin trabajadores propios, que tratan de ahorrar "generar productividad" mediante la eliminación del pago de impuestos, de cuotas de seguridad social y de la eliminación del reparto de utilidades.

Este panorama de inseguridad laboral y creciente desempleo tanto a nivel internacional, regional y nacional, por mucho tiempo no tendrá solución, ya que aunado al rezago laboral que existe, se está generando otro fenómeno que agrava aún más esta situación, y es el rechazo que presentan "los mercados estructurados" a la sobre oferta de mano de obra, en donde los salarios relativamente son mejores, pero también se exige altos niveles de "productividad", que a su vez traen implícitos elevados niveles de instrucción (educación superior como mínimo), creándose trampas de subdesarrollo o círculos viciosos de pobreza, de los cuales resulta difícil que los trabajadores y sus familias salgan.

## LA SALUD

En México la cobertura de la población que cuenta con servicios de salud, de acuerdo a datos oficiales, indican que el 55% de la población se encuentra registrada en el IMSS, 41 millones 941 mil personas en régimen ordinario y 10 millones 900 mil como beneficiarios directos del Programa IMSS-Solidaridad.<sup>83</sup> Asimismo, este Instituto ha informado que 10 millones 296 mil 276 personas el 24.8% de la PEA mayor de 35 años no cuenta con seguridad social cifra que se incrementa considerablemente si se suman sus familiares directos.<sup>84</sup>

Sin embargo, en un estudio publicado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), se indica que al inicio de la administración del presidente Ernesto Zedillo, habían 10 millones de personas sin servicios de salud, y que en la actualidad la falta de cobertura de ésta afecta al 21% de la población (20 millones de personas), y que si se tomara en consideración las barreras económicas, geográficas y or-

ganizacionales, la población que no tiene acceso a este tipo de servicios podría llegar a representar un tercio del total de la población.<sup>85</sup>

Asimismo, la caída tendencial en los ingresos del gobierno federal desde hace 20 años, ha provocado que se reduzcan los recursos públicos destinados al gasto social como porcentaje del PIB el cual en 1999 se situó en 9.1% cayendo a niveles de países como Zambia, donde el gasto social equivale a 9.9% de su producto; Bolivia, con 12.6%; Colombia con 14.6%; o Chile en donde ha alcanzado 15.2% y muy distante al de países como Francia donde el financiamiento en este rubro representa el 33.9 por ciento.<sup>86</sup>

## CONCLUSIONES

Como se puede apreciar, el fenómeno de la pobreza en nuestro país es un problema estructural, que abarca varios ámbitos: la demografía, la educación, la salud, el empleo y la falta de recursos suficientes que deteriora las expectativas de vida de los millones de mexicanos en pobreza y extrema pobreza. Si bien, se han logrado importantes avances en la reducción demográfica, en materia de salud, educación y empleo existen todavía graves rezagos. Por lo cual, hoy más que nunca es altamente prioritario para la viabilidad del país, el que se ejerzan los programas de política social de manera responsable, dirigidos a impulsar el mejoramiento del nivel de vida de todos los mexicanos, sin exclusión, sino las consecuencias que se tendrán que pagar serán desastrosas para el país.

La ausencia de fuentes de empleo, el rezago que existe en esta área, así como la exigencia de altos grados de preparación de los trabajadores, han obligado a la población a formar parte del fenómeno conocido como la "econo-

mía informal" en donde entre 16 y 21 millones de la PEA se desempeñan en esta actividad (que generalmente no cuentan con ningún tipo de prestación ni seguridad social), situación que al parecer continuará aumentando debido al rezago laboral, que se alimenta con 600 mil nuevos demandantes de empleo anualmente.

En cuanto a la distribución de la riqueza, México es uno de los países en donde ésta se da con mayor inequidad, los salarios de los trabajadores son de los más bajos a nivel internacional. Asimismo, numerosos estudios indican que el poder adquisitivo de éstos en los últimos diez años a caído en un 45%.<sup>87</sup> Esta situación incide directamente en la salud y nutrición de los individuos, quienes ante sus escasos recursos ven cada vez más disminuida su calidad de vida, reduciéndose ésta a niveles de subsistencia. Sin embargo, lo más grave es que al parecer no se prevé a corto plazo un mejoramiento en sus condiciones de vida sino al contrario, cada vez empeora.

Sin justificar la ola de crímenes y violencia que azota a la mayoría de las ciudades en la república,<sup>88</sup> la relación del vínculo pobreza violencia, es ampliamente compartida por algunos intelectuales así como por especialistas en las áreas económicas tanto en el plano nacional como internacional, los cuales consideran que se debe de modificar la política económica actual y fortalecer la política social del Estado, o se abona el terreno para una revuelta social.<sup>89</sup>

El fenómeno de la pobreza en sus múltiples facetas ha sido problema que ha acompañado al hombre en todos los tiempos y en todas las épocas. Sin embargo, al finalizar el siglo XX, el siglo en el cual se dieron los más notables adelantos tecnológicos que revolucionaron a la sociedad en su conjunto, el siglo que fue testigo de la comprobación práctica de teorías científicas, el siglo que vio surgir y caer mode-

los económicos que pudieron cambiar el paradigma del hombre, es el siglo que finaliza con más de la mitad de su población en pobreza, de los cuales 30 millones mueren anualmente de hambre.<sup>90</sup>

El siglo XX es el siglo que no vio la creación de un modelo de desarrollo económico capaz de incluir a todos los seres humanos no importando su género, raza, edad o "habilidades", que por el simple hecho de ser un ser humano tenga la oportunidad de tener un trabajo y un nivel de vida decente. Por lo tanto, es absolutamente necesario modificar las políticas económicas que se han aplicado en las últimas décadas a fin de poder implementar un modelo de desarrollo incluyente y no excluyente, generador de pobreza como el actual, un modelo económico en "donde no haya perdedores".

- 1 John Rawls, *Teoría de la Justicia*, FCE, México, 1995, p. 549.
- 2 Estudio realizado por el Centro de Investigaciones Económicas Administrativas y Sociales (CIECAS) del Instituto Politécnico Nacional.
- 3 Debería ser paradójico para los gobiernos latinoamericanos, el que a partir de los 90's el propio Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional empezaron a realizar estudios sobre el impacto de tal estrategia de desarrollo en la población.
- 4 La Política Social, en un sentido amplio tiene como objetivo primordial el apoyar o mejorar las condiciones de vida de la población, entendiendo tales condiciones de vida a partir de la satisfacción de las necesidades más elementales de los individuos (alimentación, salud, educación y vivienda).
- 5 El término estrategia de desarrollo neoliberal es tomado del libro, *América Latina, los debates en Política Social, desigualdad y pobreza*, de Bertha Lerner, México, Porrúa, 1996.
- 6 "PNUD: sobreviven en el mundo con menos de un dólar diario 1,300 millones de personas". *La Jornada* (México, D.F.), 12 de junio de 1997. p. 1.
- 7 "Pese a notables cambios, a México le falta combatir la pobreza: BM." *La Jornada* (México, D.F.), 22 de sep. de 1999. p. 26.
- 8 Banco Mundial. Informe Anual 1998. Washington, D.C. 1998. p. 59.
- 9 BID. Informe Anual 1998. Washington, D.C. 1998. p. 14.
- 10 "BID: 33% de latinoamericanos sobreviven con 2 dólares diarios". *La Jornada* (México, D.F.), 22 de dic. de 1999. p. 24.
- 11 CEPAL. Panorama Social de América Latina 1998. Santiago de Chile. CEPAL. 1998. p. 18.
- 12 "BM: grave estancamiento, si no se enfrentan rezagos sociales". *La Jornada* (México, D.F.), 27 de abril de 1999. p. 19.
- 13 "México dedica solo 0.18% del PIB a combatir la pobreza: Nora Lusting". *La Jornada* (México, D.F.) 12 de dic. de 1998. p. 45.
- 14 "Mejora las condiciones de desarrollo humano en México, reporta el PNUD". *La Jornada* (México, D.F.), 9 de sep. de 1998. p. 34.
- 15 PNUD. Informe sobre el Desarrollo Humano 1997. New York, N.Y. 1997. p. 59.
- 16 "Lejana de paternalismos y clientelismos la política social del gobierno, dice Zedillo." *La Jornada* (México, D.F.), 9 de feb. de 1999. pp. 1-18.
- 17 "Excluidos del Progreso 13 millones de pobres". *La Jornada* (México, D.F.), 2 de marzo de 1999. pp. 15-60.
- 18 "En 1999, el menor gasto social en 8 años". *La Jornada* (México, D.F.), 10 de enero de 1999. p. 11.
- 19 Campos, Julieta. "Las alternativas futuras en lo económico, político y social" en el Seminario La Globalización y las Opciones Nacionales. organizado por el Fondo de Cultura Económica del 26 al 6 de septiembre de 1999. México, D.F.
- 20 Boltvinik, Julio. La pobreza en América Latina. Análisis crítico de tres estudios. Citado por Carrasco Licea, Rosalba y Francisco Hernández y Puente en "Tres Visiones de la Pobreza en América Latina". *La Jornada* (México, D.F.), 4 de oct. de 1993. p. 51.

- <sup>21</sup> PNUD. "El PNUD en los Años 90" en Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza, Juego de Documentos Informativos. Washington, D.C. 1996. p. 1-4.
- <sup>22</sup> PNUD. Informe Sobre el Desarrollo Humano 1997. *op. cit.*, p. 17.
- <sup>23</sup> *Ibidem.* pp. 15-16.
- <sup>24</sup> PNUD. "Paren el Reloj de la Pobreza" en Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza, Juego de Documentos Informativos. Washington, D.C. PNUD. 1996. pp. 1-2.
- <sup>25</sup> *Idem.*
- <sup>26</sup> *Idem.*
- <sup>27</sup> Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. Washington, D.C. 1997. pp. 29-31.
- <sup>28</sup> *Ibidem.* p. 32.
- <sup>29</sup> Cardoso, Eliana. "La macroeconomía de la pobreza en América Latina" en Políticas de Ajuste y Pobreza. Washington, D.C. Editado por José Nuñez del Arco/BID. 1995. pp. 117-161.
- <sup>30</sup> *Idem.*
- <sup>31</sup> *Idem.*
- <sup>32</sup> *Ibidem.* pp. 152-157.
- <sup>33</sup> *Idem.*
- <sup>34</sup> "Warman: La pobreza no se resuelve sembrando esperanzas falsas". *La Jornada*. (México, D.F.), 11 de feb. de 1999. p.43.
- <sup>35</sup> Levy, Santiago. La Pobreza Extrema en México: Una propuesta de política. *Estudios Económicos* Volumen 6, No. 1 Enero-Junio de 1991. México, Editorial COLMEX, 1991. pp. 47-87.
- <sup>36</sup> "Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad". El Combate a la Pobreza: lineamientos programáticos. México, Editorial El Nacional, 1990. p.20.
- <sup>37</sup> INEGI. Magnitud y Evolución de la Pobreza en México 1984-1992. (Informe Metodológico). México, Editado por INEGI/ONU-CEPAL, 1993. p. 13-18.
- <sup>38</sup> *Idem.*
- <sup>39</sup> PROGRESA. (Programa de Educación, Salud y Alimentación). Editado por el Poder Ejecutivo Federal. México. 1997. p.8.
- <sup>40</sup> *Idem.*
- <sup>41</sup> *Idem.*
- <sup>42</sup> *Ibidem.* p. 13.
- <sup>43</sup> BID. Informe Sobre del Progreso Económico y Social en América Latina 1998-1999. Washington, D.C. 1998. p. 49.
- <sup>44</sup> "El rezago educativo, de 35 millones de mexicanos; 800 mil más cada año." *La Jornada* (México, D.F.), 3 de junio de 1997. p. 23.
- <sup>45</sup> "Sin capacitación para el trabajo, 95% de los mexicanos: Ferrer". *La Jornada* (México, D.F.), 27 de oct. de 1999. p. 56.
- <sup>46</sup> "Habrá 40 millones de analfabetas en AL en el siglo XXI". *La Jornada* (México, D.F.), 17 de nov. de 1998. p. 15.
- <sup>47</sup> "Exageradas cifras sobre educación en el Informe". *La Jornada* (México, D.F.), 6 de sep. de 1999. p. 48.
- <sup>48</sup> "México, tercer país de la OCDE que menos gasta en educación". *La Jornada* (México, D.F.) 22 de enero de 1998. p. 36.
- <sup>49</sup> "Nocivas para la universidad pública, las políticas de BM y FMI". *La Jornada* (México, D.F.), 24 de enero de 1999. p. 50.
- <sup>50</sup> World Bank. The World Bank's Support For The Alleviation of Poverty. Washington, D.C. 1988. p. 10.
- <sup>51</sup> CEPAL. Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile. 1998. p. 23.
- <sup>52</sup> Banco Mundial. La Pobreza en América Latina: El impacto de la depresión. Washington, D.C. 1986. p. 9.
- <sup>53</sup> Horta, Raúl. "¿Hombre o hambre? Populismo, una pesadilla histórica". *Excelsior* (México, D.F.), 29 de marzo de 1999. p. 10A-33A.
- <sup>54</sup> "or: en 1999, más desempleo en Latinoamérica". *La Jornada* (México, D.F.), 14 de dic. de 1998. p. 54.
- <sup>55</sup> Banco Mundial. La Pobreza en América Latina: El impacto de la depresión. *op. cit.*, pp. 9-19.
- <sup>56</sup> "BM: grave estancamiento, si no se enfrentan rezagos sociales". *La Jornada* (México, D.F.), 27 de abril de 1997. p. 19.
- <sup>57</sup> "Asciende a 1.1 millones los desempleados en el país: ST y PS". *Excelsior* (México, D.F.), 4 de marzo de 1999. p. 34A.
- <sup>58</sup> *Idem.*
- <sup>59</sup> Correa-Herrejon, Mauricio. Mercado Laboral. *Excelsior* (México, D.F.), 30 de abril de 1999. p. 1A-11A.
- <sup>60</sup> PEA: Grupo de personas de 12 años o más que suministran mano de obra disponible sea o no remunerada para la producción de bienes y servicios. La constituyen todas las personas que tie-

- nen algún empleo y aquéllas que están buscándolo (desocupación abierta).
- 61 "La Economía informal emplea a 21 millones de mexicanos". *La Jornada* (México, D.F.), 25 de nov. de 1998. p. 19.
- 62 *Idem*.
- 63 "En el sector servicios labora 53% de los mexicanos, informa Carlos Jarque". *Excélsior* (México, D.F.), 4 de marzo de 1999. p. 5A-30A.
- 64 "El sector informal, una opción de alto riesgo para reducir la pobreza". *La Jornada* (México, D.F.), 16 de abril de 1998. p. 19.
- 65 "En el sector informal, 59% de los trabajadores en Latino América". *La Jornada* (México, D.F.), 18 de dic. de 1998. p. 57.
- 66 "ort: en México se ha reducido drásticamente el salario mínimo". *La Jornada* (México, D.F.), 21 de oct. de 1999. p. 51.
- 67 El sector informal abarcará 44% del empleo urbano". *La Jornada* (México, D.F.), 7 de junio de 1999. p. 24.
- 68 "Subsisten en la informalidad 15.6 millones de mexicanos: Hacienda". *La Jornada* (México, D.F.), 11 de mayo de 1999. p. 21.
- 69 "La economía informal maneja recursos por 146 mil mdd: ocde". *La Jornada* (México, D.F.), 20 de mayo de 1999. p. 20.
- 70 "Más de 650 millones de niños viven con menos de un dólar diario". *El Heraldo de México* (México, D.F.), 19 de abril de 1997. p. 2A.
- 71 PNUD. Informe Sobre el Desarrollo Humano 1997. *op. cit.*, p. 43.
- 72 BID. Informe del Progreso Económico y Social en América Latina 1998-1999. *op. cit.*, p. 1.
- 73 Fuji G, Gerardo. "Sobre la distribución del ingreso". *La Jornada* (México, D.F.) 21 de nov. de 1998. p. 15.
- 74 "Se desplomó el PIB en la última década en México: B.M". *La Jornada* (México, D.F.), 3 de enero de 1999. p. 1-3.
- 75 "En el sector informal, 59% de los trabajadores en Latino América". *La Jornada* (México, D.F.), 18 de dic. de 1998. p. 57.
- 76 Correa-Herrejon, Mauricio. *op. cit.*, p. 1A-11A.
- 77 Aziz Nassif, Alberto. "Salarios de Hambre". *La Jornada* (México, D.F.), 8 de dic. de 1998. p. 5.
- 78 "Mexicanos, la mayoría de ilegales que cada año entran a E.U: CESIW". *Excélsior* (México, D.F.), 5 de marzo de 1999. p. 5A.
- 79 "Creció la brecha en la distribución del ingreso por la mayor inflación". *La Jornada* (México, D.F.), 1º de enero de 1999. p. 18.
- 80 "México requiere de 40 a 60 años para abatir la pobreza, dice el BID". *La Jornada* (México, D.F.), 16 de febrero de 1999. p. 18.
- 81 "Con la privatización siderúrgica, modernización y alto desempleo". *La Jornada* (México, D.F.), 23 de feb. de 1999. p. 23.
- 82 "Una epidemia, la privatización de las empresas y fondos públicos en AL". *La Jornada* (México, D.F.), 21 de sep. de 1999. p. 28.
- 83 "No se privatizó el mss y aún es Conquista Social: ezp". *Excélsior* (México, D.F.), 3 de marzo de 1999. p. 1A-10A.
- 84 "Sin seguridad social, más de 10 millones del a PEA: Borrego". *La Jornada* (México, D.F.), 27 de agosto de 1999. p. 54.
- 85 "El sistema de salud en México es ineficiente e inequitativo". *La Jornada* (México, D.F.), 30 de mayo de 1999. p. 53.
- 86 "El gasto público social, inferior al de países menos desarrollados". *La Jornada* (México, D.F.), 12 de sep. de 1999. p. 22.
- 87 "En los últimos 10 años, el salario mínimo ha perdido 45% de su poder adquisitivo". *Excélsior* (México, D.F.), 26 de jun. de 1999. p. 5A.
- 88 "Latinoamérica, terreno fértil para la impaciencia". *El Heraldo de México* (México, D.F.) 14 de junio de 1997. p. 9A.
- 89 "La falta de oportunidades puede crear una revuelta social". *La Jornada* (México, D.F.) 6 de mayo de 1999. p. 43.
- 90 "Ofrece Clinton condonar deuda de 36 naciones pobres". *La Jornada* (México, D.F.), 27 de junio de 1999. p. 26.

# El Estado y la política social ante el embate neoliberal en México y América Latina

Karina Moreno\* y José Guadalupe Gandarilla Salgado\*\*

*Cuando los pueblos comenzaron a dudar acerca de las huellas,  
se juntaron a consultar sobre esto y dijeron:  
"¿Qué querrá ser esto de las muertes del pueblo,  
que de uno en uno nos van matando?"  
Ya iban muchos hombres muertos cuando lo echaron de ver.  
Popol Wuj*

## EL FUNDAMENTALISMO NEOLIBERAL Y SU 'DOCTRINA SOCIAL'

Si la burguesía calvinista, dentro de su "ética protestante", en la búsqueda del enriquecimiento gracias a la creencia en la predestinación logró sentar las bases del capitalismo, los "neoliberales" de nuestra época, menos rigurosos que sus antepasados tienen como ética y reglamento el verificar continuamente que la desigualdad persista como indicador suficiente de la supervivencia del sistema.

Estos son, en síntesis, nada más que los dolores del parto de la nueva sociedad que los hechiceros neoliberales están alumbrando y no hay razones para preocuparse. ¡Vaya contraste! Max Weber observó con agudeza que el bur-

gués calvinista buscaba en su acrecentada riqueza los signos de salvación espiritual. De este modo la redención individual y colectiva aparecían ligadas por una "conexión de sentido" que, al menos en el capitalismo competitivo, las asociaba fuertemente con la creación y (relativa) diseminación de la riqueza. El agotamiento y descomposición de aquella fase histórica del capitalismo admirablemente retratada en la obra de Daniel Bell, en donde el "espíritu capitalista" articulaba valores tan distintos a los actuales, como el ascetismo, la frugalidad, el puritanismo, el ahorro, la ética del trabajo, etc., produjo un "desplazamiento" por el cual los signos confirmatorios de que hemos emprendido la ruta de la salvación son buscados en la pobreza y el desempleo. El neoliberalismo es pues una perversa involución del calvinismo: la

\* Politóloga de la Universidad de Buenos Aires y candidata a Maestra por el Posgrado en Estudios Latinoamericanos de la UNAM.

\*\* Licenciado en Economía por la UNAM. Se desempeña como Técnico Académico del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.

multiplicación de los pobres y el aumento del sufrimiento humano no son más que dolorosos mensajes situados al comienzo del camino, indicando que estamos sobre la buena senda.<sup>1</sup>

¿Cuál es la estrategia neoliberal? Su premisa es la consabida lógica del “derrame”: “primero crecer, luego disturbar”. El proyecto neoliberal reconoce ampliamente el costo social que irremediablemente implica el esfuerzo de una integración de la economía mundial planteada en estos términos. Así, la política social oficia de “correctora” frente a las limitaciones estructurales del modelo. Los escritos de Von Hayek, principal ideólogo y padre fundador de la doctrina neoliberal, son elocuentes al respecto:

El Estado debe proveer un cuerpo general de leyes que lleve al mejor funcionamiento del mercado. Esto implica mejorar gradualmente las reglas del derecho privado y comercial. Luego está la función de proveer, por fuera del mercado, un conjunto de bienes y servicios para algunas personas que no tienen la capacidad de ganar un nivel mínimo de salario en el mercado de trabajo. Pero esto no debe hacerse interfiriendo en el mercado. Las personas que no puedan lograr un nivel de ingreso que les permita cubrir sus necesidades más elementales deben recibir una compensación uniforme del Estado.<sup>2</sup>

(...)Una sociedad libre requiere de ciertas morales que en última instancia se reducen a la mantención de vidas: no a la mantención de todas las vidas porque podría ser necesario sacrificar vidas individuales para preservar un número mayor de otras vidas. Por lo tanto las únicas reglas morales son...la propiedad y el contrato.<sup>3</sup>

Estas dos afirmaciones lapidarias resumen la “doctrina social” del neoliberalismo y la sitúan

muy lejos de una ética de responsabilidad, afirmando más bien su carácter excluyente.

En el marco del modelo de acumulación fordista, la particular configuración del estado de bienestar en latinoamérica, vehiculizó a través de diferentes instituciones dependientes del estado, gran parte de las políticas sociales tendientes a *compensar* las desigualdades.

La crisis de este modelo y la implementación de medidas neoliberales de ajuste generaron un plus de obligaciones: continuar con la responsabilidad de asistir pero sin contar ahora con el presupuesto estatal para afrontarlo.

A las cuestiones antes señaladas hay que agregar los nuevos problemas generados por la exclusión y la marginalidad crecientes, en estos años de aplicación sistemática del modelo neoliberal, la dimensión ética de la política social es sustituida por la contención del deterioro social.

El desplazamiento del derecho al conocimiento, de la salud preventiva, del derecho laboral, del derecho a la tierra, etc., produce una “razón de ser” distinta para estas instituciones y a la vez genera un tipo de exclusión diferente a la planteada durante la vigencia del estado de bienestar periférico. Una exclusión al interior mismo de las instituciones: la negación de su “razón de ser” a amplias capas de la población a través de la sustitución de los fines específicos por los de la asistencia o contención social focalizada.<sup>4</sup>

Cuando nos referimos actualmente a *política social*, estamos haciendo referencia a una práctica pública estatal que dista mucho de la conocida por el estado de bienestar. Por otra parte, como afirma Vuskovic:

Los enunciados más recientes de unas estrategias intermedias (bajo denominaciones como las de “economía social de mercado” o “liberalismo social”), recogen mucho del “diagnóstico”

del neoliberalismo. Atribuyen igualmente un papel clave a la inserción exterior y al dinamismo de las exportaciones, lo que las lleva a coincidir también en la jerarquización de la competitividad externa y en los criterios de modernización e incorporación de progreso técnico, así como en el papel de las inversiones extranjeras y la participación del capital transnacional. Esta perspectiva define una actitud más activa frente a las condiciones sociales adversas, propiciando programas de "solidaridad con la pobreza" que disminuyan sus efectos extremos; y en función de ello, busca preservar un ámbito mayor de responsabilidad estatal, como atenuante de los efectos negativos del mercado, a través de una esfera significativa de regulaciones públicas y de acciones directas para compensar a los más perjudicados.<sup>5</sup>

Hay un gran consenso entre los científicos sociales del continente sobre los dramáticos resultados que, en el ámbito de la creciente desigualdad económica, la polarización social, la satisfacción de las necesidades (acrecentamiento no sólo absoluto sino incluso relativo de la pobreza y la extrema pobreza en la región) y la dotación de servicios sociales (deterioro en su infraestructura y en su cobertura, además de su privatización), ha tenido la rigurosa aplicación de la doctrina de "ajuste estructural" bajo la égida del neoliberalismo, en las sociedades latinoamericanas. Esta constatación, da al tema de las políticas sociales y la actuación del Estado, en un contexto internacional dominado por los criterios de la eficiencia, la competitividad, y la totalización del papel autoregulator del mercado, una importancia singular.

Nos parece fundamental en principio, desmitificar científicamente el discurso oficialista del pensamiento único, lo que el profesor Saxe-Fernández ha llamado agudamente *globalismo*

*pop*: "Esta es una ideología conservadora, y yo he llamado a esta ideología, a este discurso determinista, a este discurso fácil, que se pone de moda, que es, por otra parte, una oferta que siguen muchos públicos: académicos y políticos, yo he llamado a eso *globalismo pop*".<sup>6</sup>

Nos abocaremos entonces a evaluar cinco puntos que están íntimamente relacionados con la política social: la metodología de medición de la pobreza (el error de Levy)<sup>7</sup>, el discurso acerca de la oposición hipotética entre estado y mercado, la necesidad urgente de reducir el gasto social según el discurso neoliberal, la comparación y evolución del gasto en los países centrales y en los periféricos, y por último, a analizar el destino de los fondos públicos en América Latina, y, específicamente, en México.

## EL ERROR DE LEVY ¿HACIA DÓNDE NOS FOCALIZAMOS?

57

La metodología impuesta por los organismos internacionales se encuentra íntimamente relacionada con la perspectiva anteriormente descrita, sin embargo, algunos científicos sociales, entre los que podemos mencionar a Amartya Sen, y Julio Boltvinik, entre otros, han alzado la voz para discrepar profundamente respecto de los criterios y formas en que los análisis estadísticos son presentados ante la opinión pública.

Podemos mencionar, por ejemplo, que el registro de algunos rubros macroeconómicos ha desaparecido paulatinamente en estas dos últimas décadas, entre ellos: la distribución del ingreso, sobre todo en algunos países en vías de desarrollo; la identidad del fluctuante capital especulativo; la cambiante composición de la canasta familiar, pero sobre todo la atención sustantiva en los sectores de "pobreza extrema".

Los análisis del Banco Mundial, del FMI o del BID sobre la pobreza han tenido como característica el dividir en cada vez más percentiles la miseria humana, a fin de demostrar que es posible contrarrestar la denigrante polarización, y elevar a los pobres extremos hacia la categoría de los sencillamente pobres, pudiendo éstos sí irse integrando potencialmente al modelo.

Podemos observar en todo el mundo, pero especialmente en Latinoamérica como los diseños orientados hacia las políticas públicas se dirigen a los "nichos" de pobreza y la política estatal, en general, se vuelve hacia procesos masivos de privatización y apertura comercial.

Las diferencias en cuanto a las formas de clasificar la miseria en el mundo, arrojan impresionantes resultados. Como anota acertadamente Boltvinik, estas orientaciones parten de una premisa ideológica y de un diagnóstico equivocado:

En el pensamiento neoliberal, que ha sido plasmado en el Consenso de Washington y en la Nueva Agenda de Pobreza ... la igualdad de oportunidades y la libertad son los valores fundamentales. Se piensa que la pobreza extrema, concebida sobre todo como hambre, es una condición que impide a los individuos participar en el juego del mercado. Por ello, resulta una obligación del Estado (casi la única que tiene en un mundo en el que el mercado lo hace todo), eliminar este tipo de pobreza para colocar a todos los individuos en posibilidades de jugar este juego. Con ello, se supone, se lograría la igualdad de oportunidades. La pobreza moderada, en cambio, no le atañe al Estado combatirla, ya que es una condición que no impide a los individuos participar en el mercado. La premisa reduce la población objetivo de las

políticas de lucha contra la pobreza a los pobres extremos.

Para el caso de México el diagnóstico fue realizado por Santiago Levy, actual subsecretario de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda, "la pobreza extrema en México es un problema predominantemente rural y que afecta a una proporción pequeña de la población nacional (alrededor de 20 por ciento en 1984)". Como demuestra atinadamente Boltvinik "Levy define, en congruencia con el concepto neoliberal de la pobreza extrema, a los extremadamente pobres como aquellos cuyo gasto en alimentación es inferior al costo de la canasta normativa alimentaria"; a partir de demostrar los errores en la utilización de las líneas de pobreza, la composición de la canasta familiar y la proporción de gasto de los hogares en alimentación, en los estudios de CEPAL, Progreso o Santiago Levy, Boltvinik concluye afirmando que: *la pobreza extrema no afecta a una pequeña minoría de alrededor de la quinta parte, sino a más de la mitad de la población nacional.*<sup>8</sup>

Ante este erróneo diagnóstico el neoliberalismo ha desarrollado en forma global programas paliativos de la pobreza extrema, argumentando que sólo son posibles dichas formas de "asistencia social". Las políticas compensatorias y de focalización pierden su 'razón de ser' cuando se demuestra que el conjunto afectado por la pobreza extrema rebasa en mucho a la mitad de la población (véase Cuadro 1), tratar de resolver la extrema pobreza con la emisión de cheques a los pobres comprobados, no hace sino ocultar que se trata de un problema de las condiciones sociales, del nivel de empleo y de las remuneraciones reales, y que mientras este ángulo del problema no sea atendido, no existe solución posible.



CUADRO I  
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN MÉXICO 1963-1996 (% DE LA POBLACIÓN NACIONAL)

	1963	1968	1977	1981e	1984	1989e	1992	1994e	1996
Pobres	77.5	72.6	58.0	48.5	58.5	64.0	65.2	65.2	70 (a)
Tasa media anual		-1.3	-2.5	-4.6	6.5	1.8	0.6	0	

Fuentes: 1963, 1968, 1981 y 1988: Hernández Laos, Enrique, *Crecimiento económico y pobreza en México*, 1992: Jana Boltviik, et. al., 1994; 1989, 1992 y 1994: estimaciones propias y cifras estimadas.

(a) Según cálculos recientes de Julio Boltvinik, o 66.5% según los datos del *Atlas Demográfico de México* 1999, véase *La Jornada*, 26 de febrero de 2000, p. 10.

Tomado de Julio Boltvinik, *Economía y Bienestar. México al fin del Milenio*, *Viento del Sur* Nro. 12-13. Primavera-Verano 1998. P. 5.

## ¿ESTADO O MERCADO?

Este falso dilema es el que ha logrado imponer por muchos años el discurso neoliberal. Cabe entonces una primera aclaración, de índole histórico: no existe el mercado —en tanto regulador de la economía mundial, menos aún como regente de los mecanismos de dominación global— sin Estado-Nación, y entendemos a éste como el que se conforma con el proceso histórico que da origen al sistema mundial capitalista.

Han existido, por cierto, otros mecanismos de dominación y diferentes formas de relaciones mercantiles y de intercambio en la historia de la humanidad. Sin embargo, la retórica del discurso hegemónico debe reconocer que el mercado nace y vive al calor de los cuidados del Estado-Nación, que constituyen el edificio y las reglas del juego necesarias para la insurgencia de la burguesía. En palabras de Joachim Hirsch:

El concepto de 'Estado nacional' requiere ante todo una explicación. Se refiere a los aparatos de dominación centralizados y burocratizados que conquistaron el "monopolio de la violencia" sobre un territorio definido y los individuos que habitaban en él tras la disolución del orden social corporativo-feudal europeo.

El concepto de 'Estado nacional' expresa sobre todo una relación violenta de delimitación hacia adentro y hacia fuera de las poblaciones sometidas a la dominación. Lo que se encuentra en su origen no es la comunidad cultural y la 'identidad', sino sobre todo poder, violencia y dominio.

Entre el surgimiento del Estado burgués y el despliegue del capitalismo existe una estrecha conexión. El Estado moderno constituye el marco en el que se conquistó la forma dominante de la democracia representativa-parlamentaria. El espacio geográfico-social delimitado hacia afuera y controlado en forma centralizada hacia adentro constituyó no sólo el presupuesto para el surgimiento de economías capitalistas cerradas y fuertes, sino que creó el terreno sobre el cual las luchas por la democracia, la igualdad y la constitucionalidad (*Rechtsstaatlichkeit*) podían desarrollarse".<sup>9</sup>

Pero no es contra ese "Estado realmente existente" contra el que pregonan los neoliberales: El discurso pretende enmascarar el control absoluto del aparato estatal, y el aprovechamiento de cada uno de sus instrumentos por parte de las clases dirigentes; al tiempo que desarrollan una cruzada mundial en contra de lo que podríamos llamar la "dimensión social" del Estado.

Dicha ofensiva en contra del Estado como garante de derechos sociales, tiene como finalidad identificar *lo público y lo estatal* con la profunda crisis por la que está atravesando el sistema capitalista desde la década del setenta. Concretamente, se trata aquí de devastar lo que va quedando del “Estado de Bienestar”, política que Ronald Reagan expresa y delinea en el marco de su campaña electoral de 1980. “No tenemos problemas con el Estado, el Estado es el problema”. Como afirma Saxe-Fernández: se divulga “una prédica que dice que no hay opciones, que el Estado se está desmantelando, en fin, todos los elementos contenidos en el discurso de la globalización que escuchamos a diario, como si hubiera una fuerza externa que dirime todos estos acontecimientos y no haya nada que hacer. Una especie de sobredeterminación, es el TINA:<sup>10</sup> “There is not alternative” y, en realidad, nosotros lo que estamos planteando es que el análisis científico mostrará el TIAA: There is an alternative”.

60

## NORTE CONTRA SUR: DIMENSIÓN DEL GASTO SOCIAL

*El uso de fondos públicos para fines de interés público está lejos de ser evidente, como por ejemplo los gastos militares masivos de numerosos países pobres (...). Es un espejo del mundo loco en el que vivimos el que el médico, el maestro de escuela o la enfermera se sienta amenazada por el conservadurismo financiero más que un general o un comandante de la aviación.*

Amartya Sen

En este punto es importante destacar dos cuestiones de índole geopolítica y que ilustran los mecanismos de gobernabilidad global que perpetúan las formas de dependencia y de explotación de los países del Sur por el Norte. Estos elementos están de base en las presiones y la

exigencia de ajuste de las economías y los Estados del Sur a los requerimientos impuestos por el Grupo de los Siete y el Club de Davos.

Las políticas delineadas por las instituciones supranacionales (FMI, Banco Mundial, OCDE, OMC, etc.) llevan ya dos décadas pregonando la exigencia de recortes, disminución o retiro de las funciones sociales del Estado, pues lo asumen como el responsable de la crisis del capitalismo como sistema. La presión para imponer un Estado mínimo, o en su caso eficaz, va desde los planes de ajuste estructural y estabilización macroeconómica, hasta la aplicación de leyes extraterritoriales, basados en supuestos consensos internacionales, que en realidad son acuerdos políticos entre los países integrantes de la Tríada, cuyo gobierno imperial concentra el poder económico, político y militar a lo largo del planeta. La creciente polarización aunada a la concentración de poder tiene como resultante la construcción de mecanismos de control y de gobernabilidad, que van desde la ‘ingeniería social’ de documentos como los de la Comisión Trilateral o el Consenso de Washington, a partir de sus propuestas queda bastante claro que en este mundo no hay lugar para la democracia. Tal y como se aprecia en el Cuadro 2 la toma de decisiones al interior de los organismos internacionales está reservada para los países del Grupo de los Siete, pues concentran casi la mitad de los derechos de voto de dicha organización, mientras el resto del planeta, alrededor de 120 países, con cerca del 85 % de la población mundial sólo cuentan por dos quintas partes. ¿Qué legitimidad tiene este esquema? La que le brinda la gestación de un Estado global, profundamente autoritario y que proyecta al resto del mundo dicho modelo de dominación política. Y de nueva cuenta, ¿cuál es la estrategia neoliberal? Por la existencia de estos mecanismos mientras al Sur se le exige liberali-

CUADRO 2  
DERECHOS DE VOTOS PARA LA TOMA DE DECISIONES  
EN EL BANCO MUNDIAL (%)

	1997
Alemania	6.92
Canadá	3.01
Estados Unidos	15.29
Francia	4.18
Italia	2.74
Japón	10.69
Reino Unido	5.00
Total Grupo de los Siete	47.83
Australia	1.31
Austria	0.67
Belgica	1.17
Rep. Checa	0.38
Dinamarca	0.97
Finlandia	0.63
Grecia	0.42
Islandia	0.23
Irlanda	0.28
Luxemburgo	0.24
Nueva Zelanda	0.28
Noruega	0.97
Portugal	0.23
España	0.54
Suecia	1.98
Suiza	0.88
Resto de la OCDE sin Korea, México y Turquía	11.18
Resto del Mundo	40.99
Total	100.0

Fuente: Banco Mundial. Informe Anual 1997, Washington, World Bank, p. 251-254.

zación y desregulación, el Norte es cada vez más proteccionista, mientras al Sur se le exige que su Estado recorte sus gastos sociales, en los países de la OCDE la promoción del neoliberalismo no ha llegado a minar la supervivencia de sus ciudadanos, mientras al sur se le exige el cumplimiento cabal del pago de sus deudas,

los Estados Unidos se niegan a cubrir sus contribuciones a la ONU, siendo ésta su instrumento de dominación política por excelencia para legitimar su retórica respecto de las "intervenciones militares humanitarias", para imponer la "democracia global" en el planeta. La OTAN oficia desde la guerra del golfo como el brazo militar de los Estados Unidos; el imperio prescindió de la discusión de los asuntos mundiales al interior de las Naciones Unidas, y de la autorización legal para el ejercicio de la fuerza. El vecino del norte le impone al mundo las normas que son de su conveniencia.

La dimensión del gasto público en los países de la OCDE como proporción de su producto nacional no ha disminuído, en algunos casos incluso ha aumentado. La importancia de sus aparatos de defensa y de seguridad no permite el achicamiento en sus erogaciones públicas. Por el lado de la dimensión social de sus gastos, los recortes son menos factibles en países cuyos esquemas de tributación (más progresivos) permiten una mayor redistribución del ingreso o una menor polarización del mismo, garantizando que no desaparezcan definitivamente algunos derechos sociales de sus ciudadanos (seguros de desempleo, derecho a la vivienda, educación, salud, etc.). Actualmente, la porción del gasto público sigue siendo superior al tercio del PIB en todos los grandes países capitalistas desarrollados. Revasa el 40% en el Reino Unido, se aproxima al 50% en Alemania y España y excede el 50% en Francia. El personal absorbe todavía tres cuartas partes de los gastos presupuestarios en Japón y Francia, casi dos tercios en Estados Unidos y más de la mitad en Alemania. Mientras entre 1980 y 1997 el PIB se multiplicó por 2,6 los gastos públicos totales se han multiplicado por 3,2 en Estados Unidos, país líder mundial de la retórica neoliberal.<sup>11</sup>

Como se aprecia en el Cuadro 3 en promedio la participación del gasto social en los países de la OCDE sigue representando cerca de una cuarta parte del PIB, y en algunos países mucho más —Para el caso de América Latina los niveles de gasto social se destacan en el Cuadro 6. Cabe aclarar que sólo en el caso de los países pioneros y mentores del neoliberalis-

mo (Estados Unidos y Gran Bretaña) la reducción de la tributación a los sectores de más alto ingreso se acompañó de una gran reestructuración en lo atinente a las funciones sociales del Estado, dando como resultado una creciente polarización del ingreso, gran aumento de la pobreza y eliminación gradual de derechos sociales.

CUADRO 3  
GASTOS SOCIALES COMO PROPORCIÓN DEL PIB EN LOS PAÍSES DE LA OCDE

	1960	1975	1980	1985	1990	1995
Australia	9.5	17.6	17.3	18.4	14.5	15.7
Austria	17.4	23.4	26.0	28.8	24.2	26.2
Belgica	nd	28.7	33.9	35.8	25.6	27.1
Canadá	11.2	20.1	19.5	22.6	17.6	18.2
Rep. Checa					16.0	19.2
Dinamarca	9.0	27.1	35.1	33.9	28.1	32.1
Finlandia	14.9	21.9	22.9	22.8	25.2	32.0
Francia	14.4	26.3	30.9	34.2	26.7	30.1
Alemania	17.1	27.8	26.6	25.8	23.2	28.0
Grecia	nd	10.0	12.6	19.5	17.1	nd
Islandia	nd	nd	nd	nd	0.0	18.6
Irlanda	11.3	22.0	23.8	25.6	19.2	19.4
Italia	13.7	20.6	23.7	26.7	23.1	23.7
Japón	7.6	13.7	16.1	16.2	11.2	13.8
Korea					3.1	4.0
Luxemburgo	12.8	29.3	31.8	30.7	23.4	25.2
México (a)	4.8	7.3	7.7	6.6	6.0	8.4
Holanda	12.8	29.3	31.8	30.7	29.7	27.8
Nueva Zelanda	12.7	19.0	22.4	19.8	22.2	18.8
Noruega	11.0	23.2	24.2	23.5	26.5	27.6
Portugal	nd	nd	17.3	nd	14.4	18.3
España	nd	nd	15.6	15.2	19.6	21.5
Suecia	15.6	27.4	33.2	32.0	32.2	33.0
Suiza	8.2	19.0	19.1	20.5	16.3	21.0
Turquía					5.9	6.8
Reino Unido	12.4	19.6	20.0	20.9	19.5	22.5
Estados Unidos	9.9	18.7	18.0	18.2	13.5	15.8
Media de la OCDE sin						
"Korea, México y Turquía"	12.3	21.9	23.3	24.6	20.4	23.3

Fuente: Para los años 1965, 1975, 1980 y 1985, Antonio González Temprano y Eugenio Torres V. "El Estado de Bienestar en los países de la OCDE", Madrid, 1992, Ministerio del Trab. y Seg. Social, Serie Gral. Núm. 18, p. 27, para los otros años. OCDE "Social Expenditures, 1996". CD ROM.

(a) Los datos proceden del Proyecto de Presupuesto de Egresos del año 2000, Cuadro IV.1.

## LA 'CUESTIÓN SOCIAL' EN AMÉRICA LATINA

Un análisis serio de la cuestión social en América Latina tiene que partir del reconocimiento de que los niveles de pobreza en la región no sólo no han disminuído con la aplicación de políticas neoliberales, sino que incluso han aumentado (para el caso pueden verse los Cuadros 4 y 5). La consideración de elementos estructurales e históricos del funcionamiento del capitalismo en nuestra región, ofrece nueva luz para alumbrar la oscuridad de la política social neoliberal y su fracaso para contrarrestar o mitigar la pobreza. En el marco de la gestión pública se impone una visión asistencialista y hasta caritativa, con amplias dosis de manipulación política y corpo-

rativismo, que ignora, o mejor potencia, la existencia de procesos estructurales que actúan en la base de los procesos de dualización que viven nuestras sociedades. Entre los elementos estructurales más importantes se cuentan el aumento en los niveles de desempleo y subempleo, el crecimiento del sector informal y la estrepitosa caída de los salarios reales, sumados a la pervivencia de la estructura de distribución del ingreso más polarizada a nivel mundial. Si entre 1970 y 1982 la diferencia de ingreso entre el 20% más rico de la población y el 20% más pobre se redujo de 23 a 1 para situarse en 18 a 1 para el conjunto de América Latina. Luego de 20 años de neoliberalismo tal avance se ha disuelto, y en los casos de Argentina, Brasil, Chile, o México, por mencionar algunos casos, la situación ha empeorado.

CUADRO 4  
POBREZA E INDIGENCIA EN AMÉRICA LATINA a/ 1980-1997

Años	Porcentaje de Hogares					
	Total	Pobres b/		Total	Indigentes c/	
		Urbanos	Rurales		Urbanos	Rurales
1980	35	25	54	15	9	28
1990	41	35	58	18	12	34
1994	38	32	58	16	11	34
1997	36	30	54	15	10	31

Años	Volumen de Población (en miles)					
	Total	Pobres b/		Total	Indigentes c/	
		Urbanos	Rurales		Urbanos	Rurales
1980	135900	62900	73000	62400	22500	39900
1990	200200	121700	78500	93400	45000	48400
1994	201500	125900	75600	91600	44300	47400
1997	204000	125800	78200	89800	42700	47000

a/ Estimación correspondiente a 19 países de la región.

b/ Porcentaje de hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Incluye a los hogares que se encuentran en situación de indigencia.

c/ Porcentaje de hogares con ingresos inferiores a la línea de indigencia.

d/ Personas en hogares en situación de pobreza. Incluye a la población en situación de indigencia.

e/ Personas en hogares en situación de indigencia.

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, varios años.

**CUADRO 5**  
**MAGNITUD DE LA POBREZA E INDIGENCIA EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA**  
**(PORCENTAJES)**

Países	Años	Hogares bajo la línea de pobreza a/				Hogares bajo la línea de indigencia b/					
		Total	Urbano			Rural	Total	Urbano			Rural
			Total	Zona metro-politana	Resto urbano			Total	Total	Zona metro-politana	
Argentina	1970	8	5		19	1	1			1	
	1980	9	7	5	9	2	2	1	2	4	
	1986	13	12	9	15	4	3	3	4	6	
	1990			16				4			
	1992			10				1			
	1994		12	10	16		2	2	3		
	1997			13				3			
Brasil	1970	49	35		73	25	15			42	
	1979	39	30	21b/	34	62	17	10	6b/	12	35
	1987	40	34	24b/	37	60	18	13	8b/	16	34
	1990	43	39		56		22				
	1993	37	33		53	15	12			30	
	1996	29	25		46	11	8			23	
Chile/c	1970	17	12		25	6	3			11	
	1987	39	38	34	41	45	14	14	11	15	17
	1990	33	33	29	36	34	11	10	8	12	12
	1992	38	28	22	31	28	7	7	5	8	8
	1994	34	24	18	27	26	7	6	4	7	8
	1996	20	19	12	22	26	5	4	2	5	8
México	1970	34	20		49	12	6			18	
	1977	32	d/	d/	d/	10	d/	d/	d/	d/	
	1984	34	28	e/	e/	45	11	7	e/	e/	20z
	1989	39	34		49	14	9			23	
	1992	36	30		46	12	7			20	
	1994	36	29		47	12	6			20	
	1996	43	38		53	16	10			25	
Venezuela	1981	22	18	12	20	35	7	5	3	6	15
	1990	34	33	25	36	38	12	7	7	12	17
	1994	42	41	21	46	48	15	4	4	16	23
	1997/g	42					17				

a) Incluye a los hogares bajo la línea de indigencia o de extrema pobreza.

b) Promedio entre las ciudades de Río de Janeiro y San Pablo.

c) Cálculos basados en las Encuestas CASEN 1987, 1990, 1992, 1994. Las estimaciones se ajustan a las nuevas cifras de la cuenta de ingresos y gastos de los hogares aportadas por el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).

d) Información disponible sólo a nivel nacional.

e) El tamaño de la muestra no es lo suficientemente grande para efectuar estimaciones referidas al Distrito Federal.

f) Cifras proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0) del Cuarto trimestre de 1995 y 1997.

g) A partir de 1997, el diseño muestral de la encuesta no permite el desglosamiento Urbano-Rural. Por lo tanto, las cifras corresponden al Total Nacional.

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, Panorama Social de América Latina, varios años.

La política social en la región es “el modelo” para los prescindibles del orbe. El fortalecimiento de grandes grupos económicos que supeditan la toma de decisiones respecto de las medidas en torno a las economías nacionales, ha ido gestando un proceso de “neoligarquización” en las formas de dominación de la región. Las estructuras de poder se han violentado y las articulaciones y mediaciones políticas tienden a ser eliminadas: la democracia es entendida aquí, como el mecanismo de control que permita una “governabilidad estable” para los mercados e inversores internacionales. En este contexto surgen los programas de “solidaridad con la pobreza”, con el fin último de aceptar los mecanismos de control en la región. Estos programas permiten atacar los focos “rojos” que se señalan desde los organismos internacionales, y de un solo golpe pretenden eliminar los residuos de solidaridad social presentes en el tejido de la sociedad. Cabe citar aquí de nueva cuenta a Boltvinik, en referencia al caso mexicano: “De aquí se deriva inevitablemente la conclusión que la orientación adoptada de enfrentar la pobreza extrema con el envío de cheques a las personas es inviable, ya que habría que enviárselos a más de la mitad de la población”.

Sin embargo, la “democracia de los acuerdos”, ha gobernado América Latina bajo el discurso de la transición a la democracia en todo este período. Estos programas de política social tienden a consolidar mecanismos de subvención que permiten al sector en el poder reeditar viejas prácticas políticas en la región. Son paradigmáticos en este sentido los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari, Fujimori y Menem.

Las burguesías latinoamericanas siempre han estado muy conformes con una coparticipación en la apropiación del excedente, rasgo que permea a América Latina en nuestros días. De

otro modo sería inexplicable su conducta en conexión directa y articulada con las políticas proyectadas desde los organismos internacionales.

América Latina, aparece entonces históricamente, como un área esencialmente tributaria, hecho el cual en este período “neoligárquico”<sup>12</sup> toma nuevos bríos al profundizarse la transferencia de recursos hacia el centro, y hacia el gran capital.

### MEXICO: POBREZA DE LA POLÍTICA CONTRA LA POBREZA

A este punto es posible extraer una serie de conclusiones teniendo como referencia el caso de México. Como ningún otro, nuestro país manifiesta claramente las falencias de las políticas sociales neoliberales y su utilización política (sea el Pronasol, Procampo o Progresas), pero al mismo tiempo muestra los elementos que deberán ser cambiados si es que se piensa en formulaciones alternativas que realmente busquen equilibrar las condiciones sociales. Una reformulación de la política social tendrá que partir de la flexibilización de las estructuras de poder y del cambio en los actuales esquemas de financiamiento (sistema fiscal regresivo) y de gasto (subsidios al capital más que a los sectores desfavorecidos) y de la amplia discrecionalidad o incluso impunidad con que son administrados por la clase dominante.

Después de años de ajuste para dar respuesta a la crisis de la deuda, América Latina y México siguen rindiendo tributo al capitalismo metropolitano. La magnitud de la sangría financiera que representa el pago del servicio de la deuda, contribuye enormemente a la crisis fiscal de nuestros Estados, esto no es consecuencia por lo tanto, tan sólo de un determinismo exterior o de presiones externas, son las

políticas delineadas y aplicadas en asociación con el bloque en el poder las que aseguran estas transferencias del excedente, por otro lado, esto es así porque como lo han demostrado algunos estudios, aquellos sectores de la gran burguesía que desde 1976 fugaron sus capitales de nuestras tierras son beneficiados con el pago del servicio de la deuda externa.

La conversión de las deudas privadas con el exterior en deudas de 'la nación' (como fue el caso en 1982, 1987, o más recientemente después de los 'errores de diciembre') y el dejar caer ese peso sobre el conjunto del país, comprometiendo los gastos públicos; se acompaña ahora de la conversión de la crisis del sistema bancario reprivatizado en 'crisis del presu-

puesto público'. El rescate de la gran oligarquía financiera se hace a costa del conjunto de la población. El costo fiscal del rescate bancario anula durante la siguiente década la posibilidad de reorientar las políticas sociales al comprometer según diversas estimaciones casi el 15% del PIB para asegurar la salud de un sistema bancario en crisis potencial o permanente. El Estado es utilizado por las clases dirigentes y asumido como un botín, financia subvenciones inauditas que tienen por destino no las funciones sociales, sino el subsidio directo o discrecional al capital y la oligarquía (como lo ilustra de modo vergonzante el Fobaproa-IPAB).

Del otro lado el poder asegura la impunidad a una burguesía que se niega al pago de

CUADRO 6  
AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): GASTO SOCIAL (PROMEDIOS)

	Gasto Social / PIB			Gasto Social real per cápita (dólares de 1985) (a)			Gasto Social / Gasto Público total		
	1980- 1981	1982- 1989	1990- 1993	1980- 1981	1982- 1989	1990- 1993	1980- 1981	1982- 1989	1990- 1993
Alto	14.9	14.9	15.1	304.7	276.0	309.1	57.4	43.9	58.2
Uruguay	14.9	16.3	17.5 (b)	278.1	277.2	329.6 (b)	63.6	50.1	64.4 (b)
Argentina	16.8	15.1	16.7	569.9	470.8	516.5	49.0	39.4	63.3
Costa Rica	15.2	15.2	15.9	251.3	230.8	261.1	66.1	51.0	63.2 (b)
Chile	17.7	18.7	14.6	264.5	243.7	260.9	61.7	49.3	63.1 (b)
Brasil (d)	9.7	9.4	10.8 (b)	159.6	157.5	177.3 (b)	46.5	29.7	36.8 (b)
Moderado	9.6	8.3	7.5	243.7	189.0	171.5	34.9	29.4	36.4
Venezuela	11.5	9.5	8.5 (c)	475.5	346.5	306.1 (c)	35.9	27.6	32.0 (c)
Colombia	7.8	8.1	7.9 (c)	91.4	97.9	107.2 (c)	33.9	33.7 (f)	...
México	8.6	6.8	7.1 (b)	224.8	163.0	167.4 (b)	31.1	24.9	40.7 (b)
Ecuador	10.3	8.9	6.4 (b)	182.9	148.6	105.4 (b)	38.8	31.4	36.6 (b)
Bajo	5.1 (g)	4.2 (g)	3.3 (g)	55.5 (g)	41.2 (g)	29.3 (g)	25.8 (g)	19.5 (g)	25.2 (g)
Bolivia	5.7	4.7	4.5 (c)	73.0	49.2	45.0 (a)	31.0	23.8	34.5 (c)
Paraguay	3.9	4.2	...	52.1	52.1 (h)	...	37.7	57.5	...
Perú	4.5	3.6	2.0 (b)	38.0	33.1	13.6 (b)	20.6	15.2	15.8 (b)
Promedio Regional (g)	11.2	10.6	10.2	237.2	201.7	108.2	43.5	34.2	45.0

(a) Los valores de Bolivia, Venezuela y en menor medida, Colombia aparecen sobrestimados mientras que los valores de Perú y, en menor medida, Brasil aparecen subestimados debido a que se eligió 1985 como año base. (b) 1990-1991. (c) 1990-1992. (d) Subestimado debido a cobertura institucional restringida. (e) 1990. (f) 1982-1988. (g) Promedio simple. Excluye a Paraguay debido al cambio de cobertura institucional a partir de 1988. (h) 1982-1987.

Fuente: CEPAL. "Panorama Social de América Latina 1995". Santiago de Chile, 1996, p. 150.

sus impuestos. Los permanencia de sistemas fiscales regresivos en América Latina, pero más elocuente para el caso de México, orillan al Estado a una situación de bancarota no sólo financiera sino social, pues lo transforma en "simple recaudador de pagos de parte de los sectores de ingresos bajos en favor de los de ingresos altos", y a nivel global de los países pobres en favor de los países ricos. Según cálculos de la OCDE (en su último estudio dedicado al análisis de la economía mexicana, OCDE, *Estudios Económicos, México 1999*) el gobierno federal deja de percibir por lo menos 166 mil millones de pesos, cantidad equivalente a 17.5 por ciento de sus ingresos totales, o en su caso, equivalente al 3.57 por ciento del PIB estimado para 1999. Los ingresos gubernamentales, como proporción del PIB, han pasado de representar el 16.7 por ciento anual durante el período 1987 a 1991, al 15.1 por ciento promedio anual en el curso de la administración actual, y colocan a México, dentro de los países de la OCDE, como el de la más baja recaudación fiscal. Incluso dentro de la región latinoamericana Brasil registra una proporción de recaudación / PIB del 27 por ciento y Chile del 18 por ciento de su PIB. Dentro de este esquema de recaudación los ingresos por Impuesto sobre la Renta a las empresas (o personas morales) han registrado una disminución importante, actualmente representan una proporción de 4.3 por ciento del PIB, mientras en años anteriores su contribución se ubicaba por encima del 5 por ciento, es decir año con año se registra por parte de las empresas una erosión de recursos para el fisco de cerca de 0.7 por ciento del PIB, lo que equivale a unos 32 mil 500 millones de pesos por año. Esta situación tiene su explicación no sólo en las reformas fiscales de 1989 que bajaron las tasas de imposición a las empresas del 42 % al 35%, sino también a los me-

canismos de evasión y elusión fiscal.<sup>13</sup> Según cálculos elaborados por Mariano Latapí Ramírez,<sup>14</sup> la elusión fiscal de los grandes grupos corporativos de México (las 500 empresas más importantes del país reseñadas por la revista expansión), y en la Bolsa Mexicana de Valores, le impidieron al Gobierno Federal dejar de percibir ingresos, para el ejercicio fiscal de 1997, por 1.35% del PIB (equivalente a 6000 millones de dólares) en el caso de las 500 mayores empresas, y por 1.04% del PIB en el caso de la Bolsa Mexicana de Valores (equivalente a 4600 millones de dólares).

La pinza se cierra si aunamos al análisis la situación que se vive en el marco de los gastos públicos y sociales. La caída en el gasto programable se mantiene constante desde hace veinte años y no se ve cuando pueda remontar los niveles de 1980. Por otra parte, el aparente crecimiento en los gastos sociales no es tal si eliminamos de ellos el pago de las subvenciones para la reforma laboral, de tal modo que es cuestionable que el nivel del gasto social supere al que el país tenía a inicios de los ochentas. Asimismo, el tan publicitado aumento en los presupuestos para educación, esconde el recorte sistemático en el subsidio federal para la educación superior que experimenta ya una década de achicamiento (en el Cuadro 7 se detalla esta merma).

Con estas características, poco espacio encuentra para *progresar* la política social que se despliega desde el gobierno.

Podemos concluir entonces, que la política social es la gran ausente dentro del orden de prioridades establecido por los dictados del neoliberalismo. Sin embargo, deberíamos advertir el peligro que encierra para un sistema que se pretende democrático el insistir en anular los derechos sociales básicos en naciones en las cuales más de la mitad de sus ciudada-

nos se encuentran en niveles de pobreza. Esta situación conlleva o bien un gran retroceso político con aumento de la militarización, o por el contrario, la apertura política necesaria, a fin de concretar una democracia sustantiva y el pleno ejercicio de la ciudadanía para todos.

† Atilio Borón, "La sociedad civil a la hora del neoliberalismo" en Pablo González Casanova y John Saxe-Fernández (coords.). *El mundo ac-*

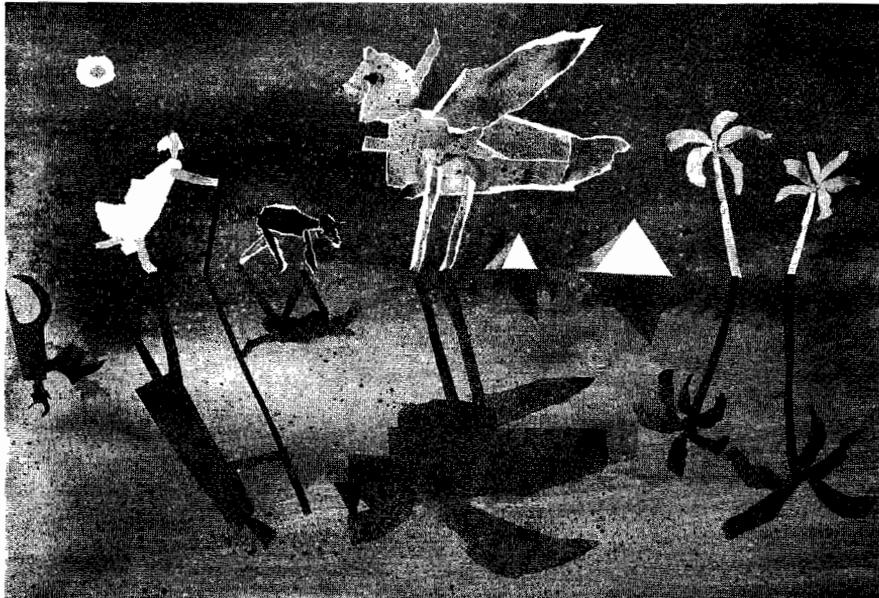
CUADRO 7  
EVOLUCIÓN DE LOS IMPUESTOS AL CAPITAL Y ALGUNOS GASTOS DEL GOBIERNO  
MÉXICO 1970-2000

Años	Impuestos al capital (a)	Impuestos al capital (b)	Gasto Programable (b)	Gasto Social (c)	Subsidio Federal a Educación Superior (d)
1970	2.95	37.54			
1971	2.84	35.92			
1972	3.05	37.07			
1973	2.69	30.90			
1974	2.97	31.56			
1975	3.25	30.18			
1976	2.85	26.71			
1977	3.00	27.45			
1978	3.21	28.24			
1979	3.46	29.86			
1980	3.38	32.18	24.60	7.66	
1981	2.72	26.81	27.90	8.43	
1982	1.85	19.87	25.40	8.49	
1983	1.60	16.44	22.60	6.57	
1984	1.74	18.07	23.10	6.47	
1985	1.67	17.86	21.10	6.64	
1986	1.94	18.08	20.90	6.58	
1987	1.59	15.18	19.30	5.96	
1988	2.56	21.97	18.00	5.75	
1989	2.62	22.17	16.20	5.75	20.51
1990	2.49	21.98	15.90	6.02	20.32
1991	2.33	21.03	15.80	6.90	20.76
1992	2.69	22.89	15.90	7.78	18.78
1993	2.62	21.56	16.50	8.46	14.90
1994			17.50	9.09	18.22
1995			15.80	8.40	16.73
1996			16.10	8.28	16.13
1997			16.10	8.58	14.74
1998			14.70	9.17	13.64
1999			14.40	9.25	13.49
2000			14.40	9.38	13.22

(a) Como porcentaje del PIB, (b) Como porcentaje de los ingresos tributarios totales, (c) Como porcentaje del PIB, (d) Porcentaje del Gasto Federal Ejercido en Educación.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Poder Ejecutivo Federal "Quinto Informe de Gobierno 1993. Anexo" para los años 1970-1985, INEGI. "Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1997" para los años 1986-1995. Para el resto de los años "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2000".

- tual, situación y alternativas, México, Siglo XXI en coedición con la UNAM, 1996, pp.359-396.
- <sup>2</sup> F. A. V. Hayek: "Un diálogo con el profesor Hayek" en: Diego Pizano S. (comp.) "Algunos creadores del pensamiento económico contemporáneo". México, FCE, 1980, pág. 37.
- <sup>3</sup> F. A. V. Hayek: Entrevista en *El Mercurio*, 19/04/81, Santiago de Chile. Citado en Franz Hinckelamert, *Crítica a la Razón Utópica*, San José, Editorial DEI, 2da. Edición, 1990, pág. 88.
- <sup>4</sup> Graziano, Nora. La crisis de la escuela: Una reflexión en torno al problema de su especificidad. En Revista Herramienta. Nro. 10. Invierno 1999. Buenos Aires, Argentina. Editorial Antídoto. P.150.
- <sup>5</sup> Pedro Vuskovic Bravo. *Pobreza y Desigualdad en América Latina*. México, UNAM, 1993. Pág. 8.
- <sup>6</sup> En entrevista a John Saxe-Fernández, realizada por K. Moreno. Abril 2000. Inédito. Véase más en: "Globalización: crítica a un paradigma" Coordinador: John Saxe-Fernández. Plaza & Janés, UNAM, IIEC, DGAPA. México. 1999.
- <sup>7</sup> Boltvinik, Julio. "Economía Moral: El error de Levy", en *La Jornada*. 25/02/2000. Pág. 27. México.
- <sup>8</sup> Ídem anterior.
- <sup>9</sup> En entrevista a Joachim Hirsch, realizada por Karina Moreno. Marzo, 1999. Inédito.
- <sup>10</sup> There is not alternative... "El discurso ideológico dominante se empeña en vender esta idea absurda, que he calificado como "síndrome TINA" (no hay alternativa). En Samir Amín, Pablo González Casanova, et al., 1995. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (UNAM) en coedición con Editorial Anthropos. Barcelona, pág. 373.
- <sup>11</sup> Bernard Founou-Tchuigoua. La revisión del Consenso de Washington: ¿cuál es el nuevo papel del Estado? En *Viento Sur* Nro. 45. Diciembre de 1999, versión electrónica disponible en internet.
- <sup>12</sup> Respecto a este concepto revisar: "La Dominación en contradicción con la integración en América Latina". Entrevista realizada por Beatriz Stolicwicz al Dr. Eduardo Ruiz Contardo, en *Política y Cultura*, Año 1, Nro 2, Invierno-Primavera de 1993.
- <sup>13</sup> Véase *El Financiero*, 30 de julio de 1999, suplemento análisis, pág. 1<sup>a</sup>.-5<sup>a</sup>.
- <sup>14</sup> "La realidad de los impuestos en México: 30 años de perversión fiscal", págs. 31-35.



Collage y técnica mixta

# Rafael Barajas Durán

# Superación de la pobreza y educación: bases estratégicas de toda política social

Miguel Angel Sotelo Agama\*

## INTRODUCCION

En este trabajo buscamos demostrar que las grandes ramas de la política social, la superación de la pobreza y la educación, están condicionadas al entorno político mundial y los cambios macroeconómicos que se viven en el mundo desde las grandes crisis globales de la década de los 80. El Estado está en retroceso en el compromiso de mejorar las condiciones de vida de los grandes conglomerado humanos. En México los grandes problemas en superación de la pobreza y la educación, como componentes básicos de toda estrategia de desarrollo social, necesitan un replanteamiento ante el inevitable escenario la desintegración social que prevé Wallerstein y, a la vez, no descuidar los aspectos culturales y de desarrollo humanos de la población. Carlos fuentes, por su parte, analiza la problemática educacional y lo enfoca desde la perspectiva de la creciente de manda de "mano de obra" calificada de la que México tendrá un importante déficit si no se atiende la demanda de la población en función de un desarrollo sustentable. En el combate a la pobreza, partimos de un analisis de los dife-

rentes esquemas que sobre dearrollo social se han dado y que ahora tienen una importante discusión sobre su eficacia y su replanteamiento. Las cifras que sobre pobreza tenemos nos da una idea de la magnitud del reto y retomamos las ideas de un desarrollo social que respete la cultura regional y el entorno ecológico para tener, al menos, la esperanza de que en el corto plazo haya las bases de un desarrollo con futuro.

## EL ENTORNO POLITICO MUNDIAL

El mundo después de la caída del Muro de Berlín en 1989 no ha sido el mismo. Se celebró el acontecimiento como el triunfo de una de una corriente —el liberalismo— sobre otras. Esta es una visión equivocada de la realidad. Al contrario, la derrota de los comunismos y del marxismo leninismo marcaron aún más el "derrumbe del liberalismo".<sup>1</sup>

1989 ha sido abundantemente analizado como el fin del periodo 1945-1989, es decir como el año que significa la derrota de la URSS en al guerra fría. Es más útil contemplarlo como

---

\* Periodista. Asesor del Centro Político Mexicano, Agrupación Política Nacional.

el fin del periodo 1789-1989, es decir el periodo de triunfo y caída, de ascenso y eventual defunción del liberalismo como ideología global del moderno sistema mundial. En 1989 se marcaría entonces el fin de una era político-cultural en que la mayoría de las personas creían que los temas de la Revolución francesa reflejaba una verdad histórica inevitable, que se realizaría ahora o en un futuro próximo.

El liberalismo nunca fue una doctrina de izquierda, siempre fue la quintaesencia de la doctrina del centro. Sus defensores estaban seguros de su modernización, de su sabiduría y de su humanidad. Su postura iba a la vez en contra de un pasado arcaico de privilegios injustificados (que consideraban representados por la ideología conservadora) y una nivelación desenfrenada que no tomaba en cuenta la virtud ni el mérito (que según ellos representada por la ideología socialista/radical) Los liberales siempre han tratado de definir al resto de la escena política como constituida por dos extremos, entre los cuales se ubican ellos. En 1850-1848 afirmaron estar igualmente en contra de los reaccionarios y en contra de los republicanos o demócratas), en 1919-1939, en contra de los fascistas y en contra de los comunistas, en 1945-1960, en contra de los imperialismos y en contra de los nacionalismos radicales, en la década de los (o en contra de los racistas y de los racistas al revés).

Los liberales siempre han afirmado el que el estado liberal —reformista, legalista y algo autoritario— era el único estado capaz de asegurar la libertad. Y quizás eso fuera cierto para el grupo relativamente pequeño cuya libertad salvaguardaba, pero desdichadamente ese grupo nunca ha pasado de ser una minoría perpetuamente en vías de llegar a ser la totalidad. Siempre han afirmado además que solo el estado liberal podía garantizar un orden no represivo.

Los críticos de derecha han dicho que el estado liberal, en su renuncia a parecer represivo, permitía o incluso alentaba el desorden. Los críticos de izquierda siempre han dicho que en realidad la preocupación capital de los liberales en el poder es el orden y que son muy capaces de reprimir, ocultándolo parcialmente.

En ese contexto, la gente está confundida y atemorizada. En el futuro cercano la elección ya no puede presentarse como “reforma o revolución”. Si la desintegración es lo previsible hay dos acciones la preocupación: en las condiciones materiales, los problemas sociales y culturales y por otro lado los problemas morales o espirituales.

El Estado moderno ha sido el instrumento por excelencia para ayudar a la gente a ir sobreviviendo. En este sentido los estado pueden aumentar o reducir el sufrimiento de la gente mediante la asignación de recursos, “pero es todo lo que pueden hacer”.

Las estructuras estatales hay llegado a ser un obstáculos importante para la transformación. Es lo que está detrás del vuelco general en contra del estado en el tercer mundo, incluso en los de “estado de bienestar” de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Pero con la declinación del estado, la sociedad civil se está desintegrando. Estamos viendo la era del grupismo. Cada unos de los cuales afirma una identidad en torno a la cual se construye solidaridad y lucha por sobrevivir junto con y en contra de otros grupos similares.

Recordemos brevemente dos rasgos de la globalización: Un progresivo debilitamiento del grado de territorialidad de las actividades económicas, ya que la industria, sectores o cadenas productivas enteras de la esfera real o financiera —para a desarrollar sus actividades con creciente independencia de los recursos

específicos de cualquier territorio nacional. La mayor movilidad de factores de la producción sobre todo del capital favorece que se sustituya territorio sin pérdida de eficiencia competitiva y rentabilidad. Otro rasgo de la globalización es la creciente intensificación de flujos de comercio, de inversión extranjera directa, de capital de corto plazo y de tecnología.

Estas nuevas orientaciones de la economía internacional junto con la crisis de la deuda trajeron consigo las medidas de reforma a las economías de los países en desarrollo durante los años ochenta. Los esfuerzos trataron de adoptar las economías a las nuevas circunstancias internas (gradual agotamiento de una modalidad de desarrollo) y externa (cambio tecnológico y globalización económica).

La más importante medida es el énfasis en la competitividad y en la producción y exportación de bienes que incorporan progreso técnico. Productividad y competitividad son los elementos centrales del nuevo modelo, tal vez lo que fue la ampliación del mercado internos para el modelos de sustitución de importaciones. Se espera que con las medidas de reestructuración productiva se generen puestos de trabajo suficientes, se atenúen las desigualdades aumenten las remuneraciones del trabajo.

El fomento a la competencia pasa a ser un componente esencial del desarrollo productivo, dado que la eficiencia de los mercados radica en el carácter competitivo, su transparencia y su fácil acceso. La política más adecuada para estimular la eficiencia es la competencia. Esta no puede ser, es sustituida por la especulación, de ahí la importancia de fortalecer la tecnificación, la autonomía y la capacidad institucional de los organismos de , como instrumentos de fomentos de la competitividad. En las políticas de fomento se busca un equilibrio entre la disciplina macroeconómica y las políticas de desa-

rollo productivo, evitando una excesiva intervención política y los excesos del proteccionismo. Las políticas de desarrollo productivo pretenden generar condiciones dirigidas a incrementar la productividad de los factores de la producción, promover la generación y difusión de la tecnología, a favoreces la inversión en recursos humanos y a fomentar eslabonamientos y cadenas productivas en torno a recursos naturales

## PARA ENTENDER EL DESARROLLO SOCIAL

Una característica fundamental del desarrollo social es que debe ser explicado por medio de otros procesos y fenómenos sociales, es decir, no es un proceso que se manifieste o que se pueda llevar a cabo por si mismo. El desarrollo social va acompañado por y acompaña a otros procesos de la sociedad, debido a que es expresión de logros en el plano económico y a la vez componente de la condición para el éxito económico. El desarrollo social se relaciona con:<sup>2</sup>

El grado de desarrollo alcanzado tanto económico social, técnico y cultural. El nivel de desarrollo de una sociedad influye en las necesidades de sus habitantes. Por ejemplo, actualmente se considera que toda vivienda debe tener agua potable en su interior, y condiciones de higiene, tales como separadores de los dormitorios y el lugar en el que se cocina, incluso si se trata de viviendas rurales. O bien, el hecho de tener acceso a nivel de informaciones técnica y de capacidad de aumentarla, se convierte en una necesidad cuya satisfacción es indispensable en una sociedad en la que se ha desarrollado la computación, la robótica, las comunicaciones por satélite. Pero en una sociedad reciente-

mente urbanizada y de incipiente desarrollo industrial, tal vez era suficiente con ser alfabeto y realizar operaciones aritméticas simples. De igual modo, el acceso a satisfactores.

El nivel de desarrollo científico y técnico también influye en la capacidad de los gobiernos y de distintos agentes sociales de manejar y administrar, así como de los satisfactores con los que cuenta una sociedad. Por ejemplo, la disposición de vacunas.

Una descripción inicial de los componentes más importantes del desarrollo social abarca: acceso a alimentación, salud (que se relaciona de manera directa básica, drenaje, agua potable, pavimentación. Estos componentes de la llamada Estrategia de Necesidades Básicas (ENB). Esta estrategia pretendía lograr políticas de desarrollo más equitativas y se encontró adeptos en distintas escuelas de pensamiento, desde el dirigismo hasta el liberalismo. En 1976 recibió el respaldo de la Conferencia Mundial Sobre el Empleo y de la Asamblea general de las Naciones Unidas.

La estrategia de ENB planteaba que la planificación del desarrollo debe incluir, como objetivo explícito, la satisfacción de un nivel absoluto de necesidades básicas, las cuales incluyen dos elementos: eficiencias mínimas de consumo privado de las familias tales como: alimentos, alojamiento, ropas, así como cierto equipo casero y muebles, y servicio de saneamiento, transporte público y servicio de salud y educación. Proponía medidas destinadas a alterar el esquema de crecimiento y de uso de los recursos productivos por parte de los diversos grupos de ingresos, la creación de oportunidades de empleo apropiado para los desempleados y los subempleados, la introducción de un tipo apropiado de tecnología y de niveles altos de inversión, sin los cuales no habría crecimiento ni redistribución significativas.

Estos criterios, centrados en la pobreza fueron contrastados con estrategias anteriores, las cuales se criticaban por que buscaban un crecimiento máximo a cualquier precio y pasaban por alto aspectos de justicia social. Se basaban en el supuesto de que o beneficios de las altas tasas de crecimiento, medidas pro el PIB llegarían a los grupos de menores ingresos, cuando en realidad el proceso de crecimiento había dejado de lado a los miembros más pobres de la comunidad, de ahí que estos solo recibirían beneficios si los objetivos de redistribución llegaran a ser un elemento deliberado y explícito de la política. Así, como criterio de desarrollo era preciso medir el grado de satisfacción de las ENB y no el PIB.

LA ENB planteaba dificultades en la consecución de sus objetivos y difería de una estrategia de desarrollo global en los siguientes puntos: Necesidades de tasas de crecimiento más altas, gasto de recursos para conseguir un mínimo absoluto de consumo, y postulaba que el camino hacia el desarrollo de los países industrializados no resultaba adecuado para los países en desarrollo. Las deficiencias en materia de distribución del ingreso se debían a gran medida al abandono de las zonas rurales mientras se desarrollaba el sector moderno con técnicas de alta densidad de capital. Algunos estrategas de la ENB sostenían que el avance industrial debía orientarse hacia la utilización intensiva de mano de obra.

Respecto de primer punto, la ENB fue criticada por no señalar los medios para alcanzar el ritmo de crecimiento, ya que las medidas necesarias para poner en práctica una ENB no se explicitaba, solo se mencionaba que estas medidas "no suponen necesariamente un crecimiento más lento de la producción. Conceden simplemente una mayor propiedad de los modelos de crecimiento que tienden a una distri-

bución más equitativa de los beneficios del crecimiento" Dilema de elegir entre el consumo presente y el consumo futuro. Este redistribuir el ingreso para alcanzar un desarrollo económico futuro. Entre redistribuir el ingreso para alcanzar un desarrollo económico en un lapso más corto, ya que si la estrategia de las necesidades básicas fuera llevada a un punto en el cual los niveles mínimos de alimentación, salud, saneamiento y educación constituyeran objetivos prioritarios a los cuales se subordinan todos los otros, algunas de las sociedades más pobres podrán ser condenadas a un periodo indefinido de estancamiento en un nivel de subsistencia, puesto que de casi todos los recursos deberían destinarse al consumo y poco o nada se reservaría para la inversión en el crecimiento y desarrollo futuros.

A partir del hecho de que la industria moderna no había logrado absorber tanta fuerza de trabajo como se había esperado y por ello su función era poco importante dentro de una estrategia de N.B., esta proponía que se debería hacer un cambio en dirección al uso intensivo de la mano de obra. La dificultad de esta propuesta es la competitividad a nivel internacional, ya que la relación capital producto es inferior en el caso de la técnicas de alta densidad de capital que en aquellas que emplean más mano de obra. Sin embargo, a pesar de que el ritmo de absorción de mano de obra parte de la industria en los países en desarrollo es muy lento, no hay duda que un crecimiento más rápido significa una mayor tasa de aumento del empleo.

La ENB también recibió muchas críticas por las dificultades de esta estrategia para operar como instrumento de planificación. Entre otras, las dificultad de establecer normas universales aplicables a las necesidades básicas (por diferencias climáticas, culturales, necesidades dife-

rentes de consumo de caloría est. Educacionales), a los servicios, así como a los dilemas de plantea ya que incluso si en un país determinado se llegara a un acuerdo general acerca de ciertas normas sobre necesidades básicas, se plantearía también le problema de la rapidez con pueden alcanzarse los niveles mínimos. Por ejemplo ¿Deben destinarse todos los recursos al cumplimiento más rápido posible de las metas fijadas, o podrá permitirse el uso de recursos para otro a programas válidos de desarrollo? O respecto de la nutrición ¿Debería suspenderse todas las exportaciones de alimentos, sin tomar en cuenta lo esencial que son las importaciones? ¿Debería utilizarse todos los ingresos de las exportaciones no alimenticias para comprar alimentos hasta que todos estuvieran alimentados?

Una crítica muy importante a esta estrategia se hizo a s propuesta de fijación de normas absolutas, ya que utilizar el término absoluto carece de significado si no existe una dimensión temporal, y si se reconoce que la fijación de una dimensión temporal implica decidir acerca de necesidades globales de desarrollo y no solo acerca de necesidades básicas.

Otra crítica ser defiere a la puesta en práctica en una ENB, ya que garantizar que incluso los miembros más pobres de la comunidad puedan satisfacer sus necesidades básicas exige extender o creas los sistemas y canales de distribución, y exige participación tanto del estado como del sector privado y de otros sectores. Pero además, el hecho de proporcionar una ración mínima de bienes y servicios o de entregar ingresos suplementarios y subsidios no significa que los beneficiarios recibirán en realidad los bienes respectivos. Si son extremadamente pobres y tienen deudas, pueden vender una parte o todo los recibido en especie para cumplir con los pagos de sus deudas. Por ello,

se insiste en que las necesidades básicas solo pueden atenderse en el marco de un proceso más amplio de cambio y desarrollo global y que los esfuerzos encaminados a otorgar una prioridad absoluta a la ENB no tienen posibilidades de ser productivos.

Aunque la ENB nunca se llegó a aplicar como estrategia integral de desarrollo, los dilemas planteados en el debate, así como muchos de los componentes señalados por esa estrategia como manifestación de desarrollo social han sido ampliamente aceptados. En principio, la ENB contribuyó a llamar la atención sobre la necesidad de conocer las carencias y juntos con el enfoque de combate a la pobreza del PNUD, de atender las satisfacciones de necesidades básicas de necesidades básicas insatisfechas, contribuyó a la medición de diversos indicadores socioeconómicos y a identificar a los grupos con mayores carencias. De hecho, los principales componentes y características de las medidas para paliar la pobreza están contenidas en esta estrategia, aunque no planten ser aplicadas de modo integral, aunque no se plantean ser aplicadas de modo integral, como articulador de un proyecto de desarrollo económico, sino como medidas pertinentes y acotadas, limitadas.

Como ejemplo de las actividades inspiradas en estos enfoques en México, tenemos la labor de la Coordinación del Plan Nacional para Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) creada en 1977. Una vertiente muy importante del trabajo de la Coplamar fue conformar los mínimos de bienestar que permitieron establecer los términos de una nueva racionalidad para elaborar programas de bienestar y evaluar los alcances de las políticas sociales del Estado. De hecho, durante una primera etapa la labor de la Coplamar se dirigió a elaborar criterios para efectuar mediciones de niveles de margi-

nación, y llevar a cabo investigaciones con la problemática de la pobreza, a fin de tener un conocimiento más preciso de la población a atender.

Por otra parte, el EN ha sido considerado como una mera extensión o ampliación de un enfoque que concibe las necesidades humanas como subsistencia por lo que resulta insuficiente como criterio de desarrollo social. Los especialistas se inclina por una definición que parte de considerar al ser humano como un ser social. En este sentido, la pobreza es entendida tanto como la falta de acceso empleo, ingreso o bienes, como en términos sociales y políticos, lo cual significa ausencia de organización social, de redes, de recursos financieros, de instrumentos, de información, de capacitación de tiempo y espacios adecuados. Esta concepción hace hincapié en la necesidad de mejorar el acceso de los pobres a esas bases de poder social, como medio de lograr el desarrollo social, y condensa la preocupación por dos ejes: el que se refiere a empleo o a medios de vida para obtener ingresos y el que concierne a los que en el lenguaje sociológico se llama capital social y que de manera más limitada se conoce como desarrollo humano en la terminología del Banco Mundial y distintos organismos internacionales: aunque el concepto capital social parte de una visión que se centra más en la sociedad y en el desarrollo humano en el individuo, ambos enfoques aluden a la misma temática: dotar a los individuos de conocimientos, información, formación básica, capacidad de interacción social que les permita acceder a recursos. Estos dos enfoques se encuentran en el origen de dos líneas del desarrollo social que más que deben excluirse, coexisten en las políticas públicas tanto por el estado como por distintas organizaciones sociales y de voluntariado.

Tanto la dimensión del empleo o de medio de vida como el acceso a capital social constituye a la vez mecanismos de integración social, en dos sentidos: el que se refiere a la cohesión emanada de un imperativo ético de lograra que toda la población alcance niveles vida acordes con el grado de desarrollo tecnológico y disfrute los logros de la civilización, según sus propias costumbres, y el que se refiere a las exigencias del entorno, es decir de la economía globalizada en el México se encuentra inserto.

### LA EDUCACIÓN Y LAS PARADOJAS DEL MUNDO MODERNO

Setenta años después, de un siglo dominados por los hechos de la Revolución y sus secuelas culturales, económicas, políticas, sociales, no cabe duda de que México fue transformado por la educación. El país agrario y pueblerino de 1910 es el país urbano, comercializado, industrializado de hoy. El crecimiento demográfico ha rebasado nuestras expectativas. La desigualdad social se manifiesta en una clase en una clase media incipiente apenas. Ha aumentado la masa de los desposeídos en tanto que la clase media padece un declive determinante por las sucesivas crisis económicas que hemos visto entre 1982 y 1997. Los trabajadores del campo tienen la válvula de escape de migración laboral a los Estados Unidos.

Políticamente, los sistemas inventados por Plutarco Elías Calles para mantener la unidad revolucionaria en contra de la reacción interna y las presiones internacionales, se han convertido en cascarones que ya no contienen, dan respuesta a la población educada o ansiosa de serlo.

Las políticas para un crecimiento suponen darles la prioridad a la economía productiva so-

bre la fantasía especulativa. Supone poner por delante la producción, el empleo, la inversión, la salud, el ahorro, la seguridad social y al educación, y darle lugar secundario a obligaciones internacionales negociables pero sólo serán plenamente liquidadas si primero crece la economía interna.

Superar la adicción ideológica a teorías del desarrollo exclusivistas y excluyentes, derechistas o izquierdistas, del estado o de la iniciativa privada. Debemos crear un nuevo consenso participativo. El puente entre ambos es la sociedad civil y el surtidor de la sociedad civiles la educación.

La creciente fractura entre la economía especulativa y la economía productiva, La creciente separación entre regiones, ocupaciones y expectativas, augura una funesta parcelación del país. División nos sólo entre ricos y pobres, sino entre regiones enteras dentro de cada clase social

La inclusividad revolucionaria mexicana tuvo dos impulsos: recuperar la continuidad cultural de país y liarla a una cierta idea de progreso nacional en favor de las mayorías tradicionalmente relegadas e insertar de nuevo a México en las corrientes universales del progreso, tal y como este fue concebido por la modernidad europea a partir de la Revolución francesa.

La diversidad cultural de México, fundamento de su verdadera unidad, y para identificar a la nación con su cultura más que con su poder. El futuro de país dependerá de que identificación con la cultura se extienda a la identificación con la democracia. A partir de estas dos identidades, podremos resistir las fracturas balcánicas que podrían pronosticar, no tanto los derechos de las comunidades indias, no tanto la abundancia de Macdonal's y Pizza Hut, como frontera interna entre un Norte de México

relativamente próspero e integrado a los EUA y un Sur de México abandonado a la miseria.

En la última mitad de este siglo, buena parte del tiempo se nos ha ido tratando de demostrar que somos buenos socios, dignos aliados, accionistas confiables del progreso occidental. A partir de la segunda guerra mundial, el estado continuó financiando y protegiendo la expansión de la empresa privada mediante una política de sustitución de importaciones y barreras comerciales. Pero la empresa privada se convirtió así en gran parte de la clientela cada vez más extensa, del Estado rector. Los fracasos y los excesos del Estado justificaron la crítica neoliberal y su modelo de economía de mercado. Sólo que en vez de emular el capitalismo social de Japón y al Comunidad Europea, Copiamos el modelo de Ronald Reagan y Margaret Thatcher, aplazando aún más la integración de las masas de desposeídos a un nuevo concepto de progreso mediante el mercado.

En todo caso, los dos modelos más recientes de progreso en México, el Estado rector y el del neoliberalismo, han entrado en crisis y nos plantean a los mexicanos un dilema: ¿superar la crisis mediante la activa inserción en la globalidad, o mediante la atención preferente a las necesidades locales del país?

Los seguros de nuestra inserción global será unos más de los muchos espejismos si no se funda en el progreso de México del trabajo en la agricultura, las comunicaciones y la educación y si ese progreso incluyente no es vigilado y encausado por los procesos democráticos que obligan a los poderes federales y locales, animan a los sector social y protegen a la ciudadanía.

Las líneas de fuerza de la educación moderna configuran en información y la información y la información como modelo del desarrollo conducen a la llamada globalización de la

vida económica, ofrecida, su vez, como panacea de la prosperidad. Estamos ante una nueva ilustración. La globalización presenta un aspecto muy celebrado que es el incremento mundial de la vida económica. La base de este incremento es la información y la base de las informaciones la educación. Es ésta la base de la productividad en las economías desarrolladas.

La realidad es que se está integrando una red mundial para la producción de calidad, que se funda en una red mundial de información. Las aportaciones a estas redes globales tienen orígenes en tres sectores: el que identifica el problema, el que resuelve los problemas y el que sirve como intermediario de servicios

Cada vez más los recursos tradicionales, trabajo, tierra y capital financiero, Rinden menos. La información y el conocimiento se han convertido en los principales productores de riqueza.

Un resultado obvio de la globalización es la obsolescencia de la vieja idea de la corporación controlada desde una sede nacional. México ha seguido a pie juntillas todas la recetas para la salud económica dictadas desde Chicago; Harvard, Yale y el EM. Su aplicación ha sido recompensada con dos crisis financieras que no solo han empobrecido a los mexicanos, sino que se han tenido gravísimas repercusiones internacionales.

Entre crisis y crisis (1982-1997) nuestra fidelidad al dogma jamás se tradujo en mejores niveles de vida de ahorro, de educación, de empleo, de ingresos. Empeoro, en cambio, el nivel de vida, la distribución del ingreso, el salario la extensión y calidad de la educación, solo aumentó, numéricamente, la población y su miseria.

La crítica a la globalización indiscriminada y dogmática nos plantea a los mexicanos el problema de una nueva estructura de la organi-

zación internacional que corresponda, se nos dice, a la realidad de la interdependencia económica. Esta utopía política se ve desmentida por los hechos. En el mundo de la globalidad y la interdependencia, hay más conflictos jurisdiccionales que nunca.

Estos cambios ocurren en un mundo cada vez más poblado, a la vez más joven y más anciano. Éramos 1000 millones de hombre y mujeres a principio de siglo, seremos 6 mil millones al terminarlo.

El énfasis en la tecnología tiene dos efectos sobre el empleo y en consecuencia sobre toda la cadena de la vida social, desde la educación infantil hasta el cuidado de los ancianos. En primer lugar se tiende a igualar los salarios de quienes participan y condena al desempleo y a la marginación a quienes quedan excluidos de ella: ¿para qué educarlos si van a ser superfluos?

Si esto es cierto, la nación que pagará el déficit en la guerra comercial será los EUA. Qué decir de un país como el nuestro, donde los recursos no se comparan con las necesidades, pero donde estas —desde alfabetizar hasta preparar técnicos, desde las coberturas básicas de primaria, secundaria y preparatoria hasta los estudios de posgrado—, son la base de cualquier progreso incluyente y requieren un esfuerzo supremo para que la cadena no se rompa.

Educación y trabajo, tecnología y empleo. Hay que enfocar el problema de la educación al servicio del problema del trabajo. La esperanza de que los trabajadores desplazados de la fábricas encontrarían trabajo en el sector de los servicios, se va reduciendo, a medida que el sector servicios también se automatiza. Pero, por las mismas razones, el egresado de los distintos niveles de la enseñanza, tampoco encuentra empleo.

En estas circunstancias, se plantea la ecuación ¿educación para qué, educación para

cuántos? Esta es la diferencia entre la primera revolución industrial y lo que podemos convenir en llamar la revolución informativa cuyo extremo de exclusión es ni más ni menos, la educación primaria y secundaria, pública y gratuita.

Sería un perverso engaño más del neoliberalismo mexicano formar exclusivamente a élites para una economía sin trabajadores: el país sería una isla flotante. Si en los países desarrollados la creación de una educación puramente elitista pueden conducir a una crisis social profunda, imaginemos lo que ocurriría en un país de desamparos tan extensos y crueles como México

La raíz del mal en que los rendimientos productivos de la alta tecnología han sido acaparados por las ganancias de las corporaciones es el beneficio de los accionistas y las existencia misma de una élite global de trabajadores tecnológicos.

El antídoto a la política de la paranoia y el odio consiste en emplear las nuevas tecnologías para darle mayor tiempo libre, mayor educación y mayor cultura a los trabajadores desplazados. Para estos hay que reducir la semana de trabajo, no la fuerza de trabajo.

La necesidad de superar la necia pugna entre partidarios de Estado y los feligreses de la empresa privada, distinguiendo atribuciones de ambos sectores pero conciliándolos mediante la acción del tercer sector, llámese sociedad civil o sector social.

La crisis del trabajo es dentro de la revolución de la tecnología y la informática ofrecen, por todo ello la oportunidad de crear millones de nuevos empleos en la sociedad civil. Hay que liberar el trabajo y el talento de los individuos expulsados de los sectores estatal y del mercado, a fin de crear capital social en los barrios, las pequeñas comunidades y las zonas aisladas.

Esto es factible cuando ya existe una riqueza generada por las industrias tecnológicas informativas. Pero en una sociedad pobre y en crisis como la nuestra ¿de dónde vendrían los recursos para atender y alentar al tercer sector (el capital social)?

Solo una estructura plenamente democrática en todos los ordenes —desde el municipio al congreso federal, de la asociación de barrio al sindicato nacional— puede exigir seriamente una reforma fiscal que se oriente al fortalecimiento del sector social en general pero, sobre todo, a la base misma de su fuerza en todos los países.

Fiscalizar la riqueza nacional a fin de que las etapas de la educación no se interrumpan y ofrezcan oportunidades de continuidad y acceso a todos es, entre nosotros, un desafío y necesidad mayores que en los países que ya cuentan con una riqueza acumulada y sobre todo, mejor distribuida gracias a la estrecha vigilancia legislativa sobre los dineros públicos y su destino.

Combatir la corrupción, fiscalizar los ingresos de la nación, darles un destino productivo y favorecer la educación y al maestro como actores del progreso incluyente, son funciones que no se darán en México sin legislaturas locales y nacionales plenamente democráticas.

En resumen: los temas de la globalidad se imponen a partir de la siguiente consideración: la educación es la máxima inversión del desarrollo, la educación es el fundamento de la información y la información es el motor de la producción. Los tres factores deben cabalgar al unísono. De lo contrario, el ritmo se quiebra, la carrera se pierde, y el descalabro es fatal. Los peligros de la ecuación educación-trabajo-producción en el mundo desarrollado para los tiempos presentes cuando logremos salir de la ecuación ignorancia-desempleo-pobreza en México y el tercer mundo ¿cuando lo haremos?

Según Toffler, dice Fuentes, un país que no le da de comer a su gente, un país que abandona la educación de su gente, jamás accederá al nuevo mundo tecnológico.

No nos podemos asegurar niveles de bienestar y participación, ni nacionales, ni globales si no atendemos primero a la segunda nación o la salvamos del olvido, la miseria y la exclusión.

Debemos dar prioridad a la producción, el empleo, la salud, la habitación, el salario y la educación. Más confianza en México tendrán los inversionistas extranjeros, los organismos financieros internacionales, el gobierno de los EUA si tratan con un país que con seriedad y honor renegocia el pago de sus deudas, reinicia el crecimiento y queda, a la postre, bien con todos, propios y extraños. Pero el primer deber de la nación, la sociedad y el gobierno es atender a la mayoría marginada de la continuidad de la cultura y de la tozudez de la esperanza que le han permitido a México, a pesar de los pesares, sobrevivir.

Hace falta mucho y muy poco. Autoridades responsables y responsivas a todos los niveles. Efectiva división de poderes. Fiscalización del ejecutivo. Sistemas de pesos y contra pesos. Elecciones transparentes. Recuperación plena de facultades legislativas para controlar dineros públicos. Elecciones de candidatos que en el poder se comprometan a darle prioridad al proyecto de nación en vez del actual bosquejo de tímida subordinación.<sup>3</sup>

## EL COMBATE A LA POBREZA

Toda política busca fomentar la creación de bienes y servicios e, idealmente, la distribución de los bienes entre la sociedad para que puedan realizarse el ciclo productivo de la actividad



económica en México, distribución de los beneficios se ha revertido.<sup>4</sup>

Según estadísticas oficiales del INEGI, la encuesta de ingresos y gastos de los hogares 1996, en 1996, 72 millones de personas eran pobres, es decir el 79% de a población total, y de ellas, 51 millones muy pobres.

Pero además, dan 1994 a 1996 hubo un empobrecimiento generalizado: sin contar los ingresos de los ricos, todos los niveles bajaron 15% en promedio.

Para el banco mundial, la pobreza y al desigualdad en México han alcanzado niveles alarmantes. Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la desigualdad económica y social en México es la segunda en el mundo, después de Brasil

Para 1999 se destinaron 7 724 millones de pesos al Programa de Educación, Alimentación, y Salud, (40% más que en 1998), para atender a 1.5 millones de familias en extrema pobreza. El problema inmediato es seleccionar a aquellos que se beneficiarían con el programa de entre 5 millones de familias que se encuentran en esta situación .

Además, ese programa sustituye apoyos a productos de consumo básico: retiro del subsidio a la tortilla en la ciudades y a la leche deseparación de las funciones de Conasupo para mejorar ingresos de productores y bajar precios al consumo

## OTRAS POLÍTICAS SOCIALES MAS JUSTAS

México se está orientando hacia la política social asistencial: el derecho se gana probando la necesidad, hay pocos beneficios y lleva una carga de estigma social. Esta focalización de la asistencia social parecería para sociedades con poca pobreza. Pero, por ejemplo, los escandi-

navos dan subsidios y también garantizan el pleno empleo.<sup>5</sup>

En 1998 Amartya Sen recibió el premio Nobel de economía por sus estudios sobre la pobreza en el mundo, que revelan que esta se origina en políticas económicas que se dan preferencia casi únicamente a los capitales.

En México una política social adecuada requiere antes genera empleos y retribuir mejor el trabajos: en el tercer trimestre de 1998, 11 por ciento del que trabajan recibió menos de un salario mínimo, 33% de 2 a 3 salarios mínimos, 34%, de 3 a 5, 4% no recibía ingresos, según los indicadores económicos del INEGI en internet.

Un indicador sobre la situación de bienestar básico en México puede ser el de la nutrición infantil. Las encuestas revelan que en el medio rural alrededor del 43 % de los niños presentan desnutrición, y en la zona metropolitana en la ciudad de México se da el caso 1 de cada 20 niños.

## POLÍTICAS SOCIALES CON RESPETO

El planeta hace sonar numerosas señales de alarma y en los juegos de poder y de engaño de las élites mundiales adquiere carta de naturalidad la mención de lo autosustentable; lamentablemente lo hace sin intentar tocar y definir su requisito más indispensable: la definición de la franja de consumo verdaderamente viable y generalizable para todos. Un consumo accesible para todos y que no destruya el planeta.

No es este el caso del nivel de consumo de las clases medias de los países industrializados; intentar generalizarlo, además de inviable sería suicida. Además de la definición de la franja de consumo generalizable se encuentra el asunto del uso eficiente de los medios de

producción disponibles y del empleo racional de los recursos no renovables. Marchamos a contrapelo de lo primero; la globalización del mercado tiene como impacto inmediato la inutilización y demolición de las capacidades y recursos productivos en manos de los pobres. Sólo la agricultura con alto nivel de insumos agroquímicos y tecnificación es competitiva; sólo la construcción con materiales no biodegradables es económicamente viable; sólo el pan envuelto en plástico tiene una durabilidad de almacén que permita su comercialización masiva, etc.

En contraste los recursos y capacidades en manos de la población pobre del planeta, que el mercado condena por no competitivos, parecen tener mayor grado de eficiencia energética autosustentable y adaptabilidad y menos agresividad con la naturaleza (menos desechos no biodegradables, por ejemplo).

Ni las previsiones más optimistas permiten considerar que la elevación de los niveles de consumo de los países periféricos se acerquen al actual consumo norteamericano antes del agotamiento del petróleo y otros recursos no renovables. Este acercamiento consumiría tales reservas prácticamente de inmediato. La implicación es inevitabile. Las poblaciones periféricas no podrán alcanzar los modelos de consumo, de uso de materias primas y de energéticos de las sociedades industrializadas. Simplemente no quedan suficientes recursos para que otras tres cuartas partes de la humanidad tengan un nivel de consumo similar al que, con sólo una cuarta parte de la población beneficiada, ya se revela insostenible.

La nueva preocupación mundial por el desarrollo sustentable implica que en particular las periferias se verán obligadas a vivir con un racionamiento de materias primas y energéticos, y un nuevo respeto por la naturaleza, total-

mente ajeno a lo conocido por los países centrales que no sólo tuvieron los recursos propios, los ubicados en sus territorios, sino que han hecho uso de buena parte del patrimonio de toda la humanidad. La creación de clases medias locales ya es un fracaso evidente y estos grupos se deslindan crecientemente en unos cuantos muy ricos y una mayoría en descenso socioeconómico. Las soluciones de los pobres sigue nuestro camino, el de las poblaciones periféricas del planeta será necesariamente una vía original y estará marcado por nuevos conceptos crecientemente en boga: los límites del crecimiento y del consumo, el cuidado del patrimonio ecológico, el reciclamiento en todas las escalas. Todo hace suponer que tendremos que pensar en una estrategia económica para pobres. Nos veremos obligados, más pronto que tarde, a abandonar las fantasías de los modelos de consumo de las clases medias centrales, en derrumbe incluso en ese medio, y aceptar que somos pobres y que seguiremos siendo pobres.

Esto no significa resignación ante nuestra suerte. Todo lo contrario. El abandono de las fantasías abre importantes posibilidades de evolución económica y social fincadas en lo real. Implica dejar de estrellarnos contra el cristal, intentando pasar al otro lado y empezar a pensar ¿qué es lo que podemos hacer con lo que tenemos?: implica abrir las puertas a la imaginación, no para acabar con la pobreza y convertimos en la rica clase media pregonada por la televisión, sino para apoyar una nueva estrategia, con nuevas soluciones acordes a nuestras capacidades y recursos y con el imperativo de que sea una vía que preserve el patrimonio ecológico propio y de la humanidad.

En la nueva estrategia habremos de apoyar a los pobres en la solución, por sí mismos, de sus, de nuestros problemas. Lo que signifi-

ca que será necesario recuperar y desarrollar soluciones de pobres.

Esto es muy distinto a llevar a los pobres las soluciones de los ricos. Llevar a los pobres soluciones de ricos, de clases medias, es lo que se ha hecho como estrategia fundamental de combate a la pobreza. Se intenta que los pobres tengan algunos elementos del consumo de los ricos alegando que son derecho de todos.

Es, sin embargo, una estrategia desmovilizadora de las energías y recursos de los pobres. Los elementos de consumo de los ricos que se llevan a los pobres tienen que ser, necesariamente, proporcionados por las áreas modernas de la economía, por así decirlo por los ricos industrializados. Por ello en el combate a la pobreza los más beneficiados son los sectores sociales, institucionales y productivos insertos en la modernidad y que operan como intermediarios de las soluciones para pobres. Son distintas las respuestas para pobres que las respuestas de pobres. Las soluciones para pobres son usualmente soluciones de ricos, así sean para pobres. Veamos ejemplos:

Llevar a los pobres desayunos escolares y complementos al consumo alimenticio con productos llevados de fuera termina por devaluar y deteriorar sus propias capacidades de producción de alimentos en una espiral de deterioro y dependencia crecientes. Otra cosa sería apoyar el fortalecimiento de sus propias capacidades para la producción, la transformación y el autoabasto. Todo lo contrario del subsidio a la harinificación del consumo de maíz que obliga a que el más importante consumo alimenticio de los mexicanos transcurra por mecanismos centralizados de procesamiento industrial y pague su tributo a un oligopolio privado. Llevar a los pobres servicios institucionales de salud de alto nivel, implica contratar médicos, administradores, contadores, servicios, comprar instrumen-

tal y medicinas, construir infraestructura, adquirir elevada capacitación, etc. Todo ello generado y vendido a buen precio por los sectores modernos y prácticamente nada por los mismos pobres.

Es cierto que los pobres reciben el servicio (al tiempo que se degradan sus alternativas tradicionales); pero muchas veces lo reciben sólo de manera simbólica, como cuando se sortea o raciona el ejercicio efectivo de su derecho, porque en realidad no puede alcanzar para todos. Lo cuestionable es que la creación del aparato de salud no apoya sino que erosiona su economía de pobres y destruye sus alternativas tradicionales. proporcionar a los pobres vivienda y servicios urbanos (agua potable, alcantarillado, electricidad, caminos, transportes, etc.) con casas, infraestructura y servicios construidos y proporcionados por compañías constructoras, instituciones y obreros formales, les da acceso a un bien de consumo, no siempre sustentable (¡que bueno que se llevó electricidad a Chalco!, nada más que siguen sin tener para pagarla) y que no fortalece su inserción productiva en la economía. Todo lo contrario, tiende a deteriorarla (ahora deben pagar servicios, impuestos, deudas políticas, etc.).

Es imposible que pueda funcionar una estrategia en la que la elevación de los niveles de consumo de los pobres si no se ve sustentada en la elevación de sus propias capacidades productivas. De esa manera se logran hacer clientelas sociopolíticas crecientemente dependientes, con el riesgo de que llegue un momento en que su incremento las haga insostenibles para los sectores modernos de la economía y se rebelen al llegar a los límites de un callejón sin salida. Lo que aquí se propone es apoyar a los pobres en sus capacidades productivas, en sus propias respuestas y soluciones, para que se hagan cargo fundamentalmente por sí mis-

mos de la atención a sus carencias. Ello implica repensar las soluciones de ricos para pobres en nuevas soluciones de pobres para pobres.

Es decir el cambio de estrategia reclama un cambio de tecnologías, de mecanismos de solución, de estrategias.

No es aceptable una estrategia modernizadora que se traduce sólo en beneficios para las transnacionales por la importación de nuevas tecnologías y equipos al tiempo que se desechan los recursos y capacidades productivas disponibles para la mayoría de la población. Esta estrategia modernizadora demanda grandes cantidades de capital externo al tiempo que arroja por la borda el ahorro que la gran mayoría de la población ya ha invertido en infraestructura, maquinaria y equipos, que se ven inutilizados. Es una estrategia cuyos resultados patentes son hundir en la miseria a cada vez más amplios grupos de población. Por el contrario, se trata de apoyar a los pobres para que eleven sus niveles de autosuficiencia a partir de la reactivación y movilización de sus capacidades productivas. Este propósito implica una nueva (¿vieja?) concepción económica y social. No se trata de que produzcan como ricos, modernos y tecnológicamente avanzados. Para ello se requerirían enormes cantidades de capital y formación masiva de recursos humanos en el dominio de nuevas tecnologías, en su administración y comercialización; lo que sólo sería posible en algunos escaparates de exhibición, pero no como solución generalizada.

Se trata de permitir que los pobres produzcan como pobres; con las tecnologías de pequeña escala que les resultan conocidas, en redes de intercambio también de pequeña escala (comunidad, región, grupo social), con las capacidades y recursos con los que ya cuentan. Implica no tirar por la borda las capacidades y recursos disponibles para reconstruir el país

con tecnología y capitales importados para producir para otros. Se trata de producir para nosotros con nuestros recursos y ahorros, con nuestras capacidades y habilidades, con esquemas de comercialización y mercados apropiados a nuestras escalas de producción. No está cuestionado si se puede producir con tecnologías de pobres; se podía antes, ¿por qué no ahora?. Hoy en día la producción de los pobres es invendible; sus cereales, frutas y hortalizas se pudren en los campos; sus botes pesqueros se pudren en los muelles; su alfarería, muebles, calzado, sombrero, textiles y ropa no hay quien la compre; sus alimentos, dulces y bebidas preparados ya no tienen demanda. Nuestros pueblos pagan con su tierra y su subsuelo, con las empresas de la nación y el hipotecamiento del futuro, el enorme costo del subsidio al consumo en dólares que ha ido creando la deuda externa. El abaratamiento artificial de los productos importados ha desplazado del mercado, de nuestro mercado a la producción nacional en un proceso de modernización del consumo que no tiene sustento en la modernización de nuestra producción.

El asunto es productivo y mercantil; pero tiene profundas raíces ideológicas: el problema es que ya no se vale ser pobre, producir como pobre y producir para pobres. Ser un pobre viable, funcional, productivo, orgulloso de su autosuficiencia, atenta contra los modelos de modernidad en la producción, el consumo, el intercambio. Ser un pobre autosuficiente y digno implica recuperar un contexto cultural prácticamente perdido, a contrapelo del mensaje imperante en los medios masivos de comunicación. Requiere también recuperar una gama de tecnologías y capacidades productivas tradicionales y reconstruir los mercados comunitarios y regionales en los que los pobres encontraban una salida adecuada al ejercicio de sus capaci-

dades productivas y el uso de sus propios recursos; son el intercambio entre pobres, fincado en la reciprocidad, nos permitirá recuperar el control del propio destino, a partir del abandono de la fantasía.

## CONCLUSIONES

Es imposible, en la actual coyuntura político-social que vive México, pensar en una tendencia unilateral para darles certidumbre a las cada vez más crecientes masas de desprotegidos. Una política social debe ser impulsada desde consensos con todas las fuerzas políticas nacionales, inclusive con los acérrimos enemigos y la superar el sentido partidista de los logros y objetivos de largo plazo en los grandes rubros que deben considerarse las grandes ramas de cualquier estrategia de desarrollo social: la educación y la superación de pobreza extrema.

Acelerar los procesos de transformación política en una sociedad más justa y democrática son condiciones indispensables para el éxito de cualquier estrategia en este sentido. De lo contrario se corre el riesgo, de no superarse los egoísmos partidistas, de una fragmentación y una radicalización en el tejido social.

## NOTAS

- <sup>1</sup> En esta parte es enriquecedora la visión del autor para entender el entorno mundial en que se desarrolla la actual coyuntura política y el futuro cercano. También es recomendable revisar "Impensar las ciencias sociales. Límites de los paradigmas decimonónicos", del mismo autor y editorial.
- <sup>2</sup> Ponencia presentada durante el Desarrollo Social en el Distrito Federal, en 1996 por la I Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la Escuela Nacional de Trabajo Social (UNAM)
- <sup>3</sup> Carlos Fuentes, *Por un desarrollo incluyente*. Todo el libro de Fuentes es una excelente reflexión sobre el papel de la educación en el mundo moderno
- <sup>4</sup> Centro Tlaxcalteca pag 28. Es recomendable revisar el entorno social que incluye al análisis.
- <sup>5</sup> Más documentos se pueden consultar en la página Web: [www.docuentson.mexicanpolitics.org](http://www.docuentson.mexicanpolitics.org).

## BIBLIOGRAFÍA

- Agenda 2000; *Todo lo que siempre quiso saber sobre los candidatos y no se atrevía a preguntar*. Fundación Friedrich Ebert; 1999, México, DF.
- Carlos Fuentes; *Por un progreso incluyente*, Instituto de estudios educativos y sindicales de América. 1997, México DF.
- Centro Tata Vasco; *Crisis de las instituciones*; segundo semestre de 1998; año 13 Num. 2; México DF.
- Immanuel Wallerstein; *Después del liberalismo*; edit. Siglo XXI.
- Sara Gordon Rapoport; *Desarrollo Social en el Distrito Federal ¿Qué es el desarrollo social?* Escuela Nacional de Trabajo social (UNAM); Colección Memorias 1997.

# Reflexiones críticas sobre la “globalización” de la pobreza

Irma Eréndira Sandoval Ballesteros\*

Hoy la crítica a la modernidad y a la idea de desarrollo, pasa por levantar un comentario crítico a la modernización globalizadora y al inmanente desarrollo asignado a la globalización. Por ello el presente ensayo se concentrará en una crítica a tal concepto, enmarcándola en lo que, se sostiene, sería el objetivo último de tan novedosa reestructuración conceptual (“la globalización”); es decir la necesidad de mantener viejas estructuras de poder, refuncionalizándolas con dirección de la dominación del capital financiero. Para ello, el presente trabajo vinculará en todo momento, las reflexiones teóricas, sustentadas en autores críticos de la globalización, con referencias directas a la evidencia que trabajos de análisis y sistematización de la realidad empírica, nos arroja. Partiendo de la esfera económica y mostrando las inconsistencias del discurso globalizador, pasando por la arena política donde referimos brevemente ejemplos de la doble moral de las grandes potencias del sistema mundial y finalmente aventurando una reflexión sobre el ámbito ideológico que esta nueva hora globalizadora ha implicado para el pensamiento contemporáneo.

De entrada es importante rechazar la fatalidad asignada a las tendencias globalizadoras, recurrencia discursiva que hoy se ha configurado como verdad indemostrable cuando se alude a la mal llamada mundialización. En el análisis que sigue es importante ser cuidadosos, no cabe duda que la mundialización no es condeñable en sí misma, tal idea es positiva y esperanzadora. La globalización debería potenciar el desarrollo económico y social con objeto de establecer nexos de verdadera cooperación económica que llevaran a conformar relaciones humanas realmente globales, universales y de respeto. El problema es que ese *mundo único*, y de acuerdo a los apologistas de la globalización, “homogeneizado por el mercado”, no existe, no es real ni posible en una situación de dominación del capital financiero. El maestro Carlos Vilas alude a tal proceso diciendo:

La globalización es un proceso de desarrollo desigual en sus diferentes niveles o dimensiones. En su etapa actual se encuentra mucho más desarrollada en materia financiera que en materia de producción o de comercio. Se calcu-

\* Licenciada en economía por la UNAM y en sociología por la UAM-Xochimilco. Con estudios de maestría en Estudios Latinoamericanos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

la que el valor anual de todas las transacciones financieras del mundo es entre 12 y 15 veces mayor que el valor de la producción mundial de bienes y servicios no financieros, y alrededor de 60 o 70 veces mayor que el valor conjunto de todas las exportaciones mundiales de esos mismos rubros.(...) La financierización de la economía mundial (implica que) las finanzas dejan de ser el complemento necesario de la economía real, para convertirse en la fuerza conductora de la misma, subordinándola. (Esto significa) que vivimos en medio de una marcada volatilidad, agravada por el carácter de corto plazo que predomina en las corrientes de la inversión financiera (lo que resulta en) una dramática vulnerabilidad de la economía a los juegos financieros de la globalización.<sup>1</sup>

Es decir, esta mundialización por el mercado, que por cierto no es completa ya que excluye de ella a una mercancía muy importante: la fuerza de trabajo, es la que implica graves problemas y la que debe ser enfrentada sin el más mínimo asomo de fatalismo y resignación. Esta globalización es polarizadora, pauperizadora, generadora de desempleo, de contaminación y predatora de recursos.

A muchos, hoy día les parece catastrófico evadir los flujos expresos y ocultos de la "globalización". El pensamiento neoliberal desarrolla una noción de ineluctabilidad: el sistema está, y debe ser, porque él está; la mundialización-globalización tal y como se configura, es insoslayable, y todos deben ajustarse a ello. Incluso se ha planteado que una de las cuestiones que hoy parecen empujarnos a no movernos, a impedir el desenvolvimiento de los movimientos sociales, es la ilusión de que la globalización es un hecho. La simultaneidad y expansión de muchos fenómenos hacen creer en la población tal ilusión. Pero la globaliza-

ción, como ya se apuntó, se vincula estrechamente con la profundización y mantenimiento de la dependencia-saqueo, de la expoliación de vastos recursos financieros, humanos y naturales de las naciones periféricas.

Una rápida mirada a los datos más sobresalientes ilustra tales resultados. A lo largo de la década de los ochenta el Tercer Mundo sufrió una sangría de capitales a manos de las empresas transnacionales y de sus operadores nacionales, el *Bank for International Settlements*, de Suiza, calcula que entre 1978 y 1987, unos 170 mil millones de dólares (billions estadounidenses) de la evasión de capitales, partieron de América Latina. *The New York Times* a su vez, estima que los movimientos de capitales anónimos, incluyendo dinero procedente de las drogas y capital de evasión, van desde 600 a 800 mil millones de dólares.<sup>2</sup>

Como es evidente esta gran hemorragia es parte de la tan celebrada "globalización financiera" que no es otra cosa más que un sistema a través del cual los bancos occidentales y las élites latinoamericanas se enriquecen a expensas de la población de Latinoamérica, quien cargada con "la crisis de la deuda" resulta la principal contribuyente de estas manipulaciones en los centros financieros de los países occidentales.

La pauperización de este "mundo globalizado" es un elemento que se constata a cada momento y que no deja de estar reflejado diariamente en la vida cotidiana y documentado en los periódicos. Por ejemplo, un impactante reportaje elaborado por Karina Avilés en el diario *La Jornada* en noviembre de 98, ilustraba la lucha diaria por la sobrevivencia de los niños de la calle que viviendo en coladeras se encuentran subalimentados y sin protección por parte de autoridad alguna. *Excélsior* también presentó en octubre del mismo año un estudio realizado por grupos ecologistas que advertían que mil

niños mueren todos los años como resultado de la contaminación en el área de la Ciudad de México, junto con millones que sufren de enfermedades producidas por la polución, la cual ha reducido la expectativa de vida en más de diez años. Los "culpables principales" se dice en abstracto, son las emisiones de plomo y sulfuro de las operaciones de la petroquímica nacional, como si no existiese responsabilidad concreta por parte de las empresas automotrices transnacionales que sin consideración ética y ecológica alguna inundan los mercados del Tercer Mundo en función de su ciega búsqueda de beneficios, en estas regiones que en muchos aspectos están libres de los controles impuestos en el resto del mundo. Ventajas de la producción y la comercialización en el Tercer Mundo que no se pierden los inversionistas.

La pauperización de grandes sectores de "la economía global" también se expresa en el hecho de que mientras el capitalismo y la "libertad" celebraban su victoria frente al comunismo, según datos del Banco Mundial, la proporción del GDP (*Gross Domestic Product*) mundial controlada por los países pobres, descendía de un 23 a un 18 por ciento entre el 1980 y 1988. Noam Chomsky apunta:

El informe del Banco Mundial, de 1990, añadía que, en 1989, los recursos transferidos de 'los países en vías de desarrollo' al mundo industrializado alcanzaron un nuevo récord. Se estima que los pagos de los servicios de deudas han sobrepasado los nuevos caudales de los fondos en 49,2 mil millones de dólares, un incremento de cinco millones de dólares desde 1988, y los nuevos fondos aportados por los acaudalados cayeron al nivel más bajo de la década.<sup>3</sup>

Otro de los paradigmas de la "globalización" es la supuesta libertad de flujos de comer-

cio e inversión a niveles mundiales sin embargo la realidad no ampara esta aseveración. Para muestra, como bien lo señala John Saxe, tenemos la *Ley Helms Burton* que impulsada desde el corazón mismo de la potencia global estadounidense, constituye una política que actúa extraterritorialmente y en violación del derecho internacional.<sup>4</sup> Ya Wayne Smith, profesor estadounidense de Estudios Latinoamericanos en la Johns Hopkins University, escribía en su artículo "Waving the Big Stick" sobre las graves implicaciones de la Ley Helms Burton y apuntaba que tal ley no puede ser considerada como una iniciativa racional de legislación ya que además de violar el derecho internacional es contraproducente en los términos de los mismos intereses estadounidenses y sus objetivos con respecto a la isla de Cuba. Tal ley nos dice Smith, se conforma de cuatro apartados básicos, el primero prohíbe la participación de Cuba en las organizaciones financieras internacionales y además amenaza con aplicar sanciones hacia aquellos países que provean de "asistencia económica" de cualquier tipo a la isla; la segunda parte establece las exigencias para restablecer relaciones con Cuba, entre las que destacan la salida de los hermanos Castro y la reprivatización de todas las propiedades nacionalizadas en la Revolución; la tercera parte una de las más controvertidas y por ello mismo pospuesta en su implementación, permite demandar legalmente en las cortes norteamericanas a compañías u otras entidades, incluyendo al propio gobierno cubano para recuperar las propiedades nacionalizadas en los primeros días de la Revolución y este "derecho" ampararía no sólo a los ciudadanos estadounidenses sino a todos aquellos que fueron "despojados" sean ciudadanos norteamericanos o no; finalmente la cuarta parte prohíbe la entrada a los EU de aquellos ejecutivos de compañías de terceros países

que hayan negociado (en términos de Burton) "traficado" (*trafficking*) con esas propiedades o empresas nacionalizadas, y no sólo prohíbe su entrada y libre tránsito sino la de sus familias también, el mismo autor señala:

Verdaderamente, si el *Acta de Democracia Cubana* de 1992 —que prohibía a los subsidiarios estadounidenses establecer negocios de comercio con Cuba— era de carácter extraterritorial, la ley Helms-Burton es virtualmente *imperial*.<sup>5</sup>

La política imperialista encarnada en la Ley Helms Burton expresa con claridad sus objetivos en las palabras del mismo senador que la impulsó: "*All we're saying to these countries is, obey our law!*" ("Lo único que estamos diciendo al mundo es: ¡Obedezcan nuestra ley!") Vinculado a esto hoy no nos deja de indignar el último ejemplo de la doble moral estadounidense respecto a la cuestión cubana, el caso de Elián el naufrago de los mares de la vileza de los cubanos en el exilio. El "apostol de la libertad" no concede la libertad a un pequeño de seis años sumido en la desgracia de haber perdido a su madre y cuya única familia real se encuentra en su país: Cuba. Ya Gabriel García Márquez en una excelente crónica publicada por el diario *Reforma* nos refiere lo siguiente:

A nadie en Miami parece importarles el daño que le están causando a la salud mental de Elián con los métodos de desarraigo cultural a que lo tienen sometido. En la fiesta de sus seis años, que cumplió el pasado 6 de diciembre en el cautiverio de Miami, sus anfitriones interesados lo retrataron con casco de combate, rodeado de armas mortíferas y envuelto en la bandera de los Estados Unidos, poco antes de que un niño de su edad asesinó a tiros de revolver a una compañera de escuela en el es-

tado de Michigan. No eran juguetes de amor, por supuesto, sino síntomas inequívocos de una conspiración política que millones de cubanos atribuyen sin reservas a la Fundación Cubano-Norteamericana, creada por Jorge Mas canosa y sostenida por sus herederos, que al parecer está gastando millones de dólares para que Elián no sea devuelto a su padre.<sup>6</sup>

Por otro lado, las lecturas que asignan a la globalización un tinte fatalista y todopoderoso invitan implícitamente a desechar las nociones de *imperialismo* y *dependencia* para sustituirlas por las mucho menos estridentes *cooperación* e *interdependencia*. Pero, ya nos lo recuerda González Casanova:

... las teorías del estado o la sociología, ya actualizadas (...) para ser exactas tienen que registrar también los efectos adversos de la globalización sobre los países del tercer mundo —sobre los países de Asia, África y América Latina— y el hecho de que la actual globalización mantiene y reformula las estructuras de la dependencia de origen colonial y las no menos sólidas del imperialismo de fines del siglo XIX, y del capitalismo central y periférico que se estructuró entre 1930 y 1980. (...) El discurso de la *globalidad* se está usando para una *reconversión de la dependencia*.<sup>7</sup>

La arrogancia imperial de los Estados Unidos se refleja otra vez más en su reciente intención por imponer al Banco Mundial reformas que cancelen el financiamiento para el desarrollo de países con un ingreso mayor de 4 mil dólares para así destinar recursos limitados a países con ingresos per cápita superiores a los 2 mil 500 dólares. Con esto el organismo se concentraría en la atención a los pobres entre los pobres, o visto desde otra perspectiva el Banco

Mundial abandonaría a su suerte a los países de pobreza media y centraría sus “esfuerzos” en las naciones más miserables y por ello más vulnerables y fáciles de doblegar.

Si analizamos detenidamente la propuesta observamos varios puntos. Primero el hecho de que esta propuesta surgió de un panel del, al parecer, único Congreso que debiera dictar las políticas a seguir en el resto del mundo, el Congreso estadounidense. Una vez más el cínicamente manipulador estadounidense se pone de manifiesto en organismos supranacionales. En segundo lugar, la propuesta no hace sino profundizar la misma lógica caritativa de la política social del neoliberalismo y por lo tanto de la política social vigente en México, en la cual campea la desatención y el abandono de los ámbitos sociales de pobreza, con el argumento de que es mejor concentrar recursos y programas en una erradicación de la “pobreza extrema”. En el caso internacional, y por supuesto en nuestro país, los promotores de esas escalofriantes ideas ignoran que es precisamente la orientación económica actual la que mantiene a países y a sectores sociales sumidos en la miseria, y que esta situación es la otra cara de la moneda de la prosperidad financiera de núcleos oligopólicos cada vez más reducidos y cada vez más poderosos.

Así pues desechar la noción de imperialismo no podría tener otro objeto que ocultar las acciones imperialistas de la potencia imperial en la que se ha convertido hoy Estados Unidos. Esta doble moral estadounidense que se advierte en la ostensible contradicción entre el discurso del “libre mercado” y sus prepotentes restricciones unilaterales al comercio internacional, se constata también en su inhumana prohibición de “asistencia económica” de cualquier tipo para la pequeña isla de Cuba y su ominosa política de transferencia de armamento a paí-

ses latinoamericanos: por un lado no permite vender alimentos a Cuba pero por el otro inunda de plomo y armamentos a Chile, Colombia y México.

Michael T. Klare, profesor de Estudios de Paz y Seguridad Mundial en el *Hampshire College* de Amherst, Massachusetts, relata en su artículo “*The growing traffic in arms*” cómo fue que el presidente Clinton finalmente cedió ante la presión de los productores industriales de armamento estadounidense y permitió vender aeroplanos de combate F-16 a Chile, además de otro tipo de armamento sofisticado a algunos países latinoamericanos. Esta decisión tiene básicamente el móvil de la satisfacción de la necesidad de ganancias de los industriales estadounidenses de armamento para quienes la paz es un mal negocio y quienes desde el fin de la Guerra Fría —debido a los recortes en gasto militar por parte de muchos gobiernos extranjeros— se encontraban desesperados por encontrar nuevos clientes para su negocio. El estado estadounidense actuó, como siempre, respaldando a su capital aún sobre consideraciones de política exterior en relación a los gobiernos latinoamericanos, quienes siempre han insistido en demandar colaboración del gobierno norteamericano para contener el flujo ilícito de armas en América Latina, preocupados básicamente por el crecimiento de las fuerzas insurgentes en la región.

La contradicción surgida por esta decisión norteamericana conlleva sin embargo, serias implicaciones de política doméstica al interior mismo de EU, Michael Klare advierte que:

...los esfuerzos estadounidenses por obligar a los gobiernos latinoamericanos (especialmente México y Colombia) a adoptar estrategias más agresivas para detener el narcotráfico hacia los EU se encuentra cada vez más en función de la

demanda de que Washington haga más por contener el contrabando de armas hacia Latinoamérica. Por lo tanto, si los EU esperan más cooperación en la arena antidrogas, deberán hacer más en la arena antiarmamento.<sup>8</sup>

Pero como el proverbio popular mexicano reza, el gobierno estadounidense quiere "chiflar y comer pinole", y ni deja de vender armamento a la región, ni deja de quitar el dedo del renglón en materia de exigencias en su llamada "guerra contra las drogas" (*war on drugs*) la cual, respondiendo a las lógicas imperiales que le caracterizan, no ha dejado de aprovechar para controlar el comportamiento de los diversos gobiernos latinoamericanos. Klare expone la forma en que las administraciones de Reagan y Bush (aunque ahora Clinton no ha cambiado mucho en esta lógica) formalizaron las exigencias hacia Latinoamérica en materia de combate a las drogas bajo la amenaza de implementación de varios tipos de penalizaciones. Estas penalizaciones son típicamente impuestas a través de los procesos de la llamada "certificación", a través de los cuales Washington determina si la "ayuda" dada a los EU por parte de los gobiernos latinoamericanos en materia de narcotráfico (y muchas veces en violación de la soberanía de sus propios países) ha sido lo suficiente para justificar la continuación de la "ayuda económica" por parte del imperio, lo cual no significa otra cosa que la continuación de la subsistencia bajo la égida del capital transnacional.

Sin embargo es importante reconocer que estas actitudes imperiales con tales actuaciones extraterritoriales y autoritarias han tenido su eco correspondiente en las posturas de obediencia y docilidad que muchas veces llegan al servilismo por parte de la mayoría de los actuales gobiernos latinoamericanos frente a los Es-

tados Unidos. Resulta significativo por ejemplo, el programa y formato que tradicionalmente se acuerda y se lleva a cabo en las reuniones de la cancillería mexicana con el Departamento de Estado del gobierno estadounidense, por ejemplo en la entrevista que los presidentes Ernesto Zedillo y William Clinton tuvieron en noviembre de 1997.

Según Reyes Heróles de la Garza, embajador de México en Washington "ésta fue una visita de trabajo, sin protocolo. Estados Unidos desea una relación menos pomposa y ceremonial." (*Propuesta*, 13 noviembre 1997). Esta opinión que reivindica un supuesto pragmatismo, apenas disimula la relación de dominación y servidumbre con los Estados Unidos, a la que nos ha llevado el paulatino deterioro de nuestra política exterior. Y no se trata de pedir "fanfarrias y cañonazos" de bienvenida, pero resulta innegable que la profundización de la dependencia del gobierno mexicano para con el del país vecino ha conducido a que se pierda el decoro y la más mínima dignidad; el respeto a la investidura presidencial y a la soberanía nacional es dejado atrás. Pareciera que el presidente de los Estados Unidos Mexicanos cuando llega a Washington no va para tratar con su par, sino para actuar como empleado que rinde cuentas a su jefe.

El doble juego del gobierno estadounidense está a la vista de todos. Por un lado el secretario de energía de ese país, Bill Richardson, niega públicamente que él o el presidente Clinton estén presionando para que México y otros países productores de petróleo incrementen sus exportaciones para provocar que bajen los precios aunque en privado tales presiones sean descaradas y brutales. La actual coyuntura del mercado de petróleo se configura como el telón de fondo del servilismo de los gobiernos latinoamericanos, en este caso del mexica-

no hacia los Estados Unidos. Así pues, la visita de Bill Richardson a México en febrero pasado, (que no fue para exigir petróleo sino para ver a "su mamá en Cuemavaca") ha surtido efecto. El gobierno mexicano ya ha anunciado que aumentará "gradualmente" sus exportaciones petroleras y de esta forma jugará del lado de los intereses de EU y no de lado de los productores donde él se encuentra. Los prejuicios que antes causaron las compañías extranjeras ahora provienen de la propia mano de del gobierno mexicano. El gobierno del presidente Lázaro Cárdenas nos defendió de los intereses externos, el gobierno priísta y depredador nos pone ahora a merced de ellos.

Otro hecho que evidencia la actitud de sometimiento a las necesidades imperiales lo tenemos en la firma de un "pacto" que en noviembre de 1997 se hubo firmado entre México y EU y que permite la conformación de "servicios de inteligencia" en México es decir, un virtual servicio de espionaje con atribuciones excesivas en los dos países, (lo cual se aplicará sólo a uno de ellos, por supuesto) sumado al hecho de haber firmado además un protocolo adicional al actual Tratado de Extradición Bilateral, relativo a las extradiciones temporales (que por cierto, según los expertos, constituye una aberración jurídica). Además este regalo del gobierno de Zedillo a Clinton: "los servicios de inteligencia antinarco" que entraron ya en función en enero de 1998, no han sido dados a conocer en su cabalidad y el texto concreto del proyecto no fue entregado a la Cámara de Senadores de la República en la legislatura correspondiente. En su momento, indignado el senador José Ángel Conchello afirmó en la pasada legislatura:

Quando Francia se enteró del servicio de inteligencia que Estados Unidos tenía en su territorio, antes de la firma de la Ronda Uruguay, por

poco había un rompimiento entre ambos gobiernos; se hizo un gran escándalo, pese a que era un contraespionaje únicamente en materia comercial, (a pesar de ello) este gobierno (mexicano) entrega, sin pudor alguno, toda clase de documentos confidenciales e información del país, no obstante los riesgos que ello implica.<sup>9</sup>

Hoy también, la *Operación Casablanca* y la colección de conductas surgidas de este operativo extraterritorial, evidencian un grave sometimiento por parte del gobierno mexicano y atentan directamente contra lo que fue un pilar básico de la tradicional política exterior mexicana: la soberanía nacional. Se podrían dar muchos ejemplos más de esta conducta ingenua y servil por decir lo menos, pero por cuestiones de espacio sólo referir dos: el de la ayuda militar para el combate al narcotráfico y el de las narcopersecuciones aéreas "en caliente", que aún cuando han sido negadas en repetidas ocasiones por Relaciones Exteriores, y ya dieron lugar a una discusión en el Senado de la República, los informes del general Barry McCaffrey al Congreso de su país dan cuenta de que efectivamente esos vuelos se han llevado a cabo.

En el mismo sentido de no olvidar las prepotentes políticas imperialistas de EU, John Saxe-Fernández nos refiere los contextos geopolíticos en que en el reciente pasado se negoció el Tratado de Libre Comercio con América del Norte, contexto en el cual México cedió en las negociaciones que no merecieron consideración alguna respecto a la política migratoria y el trato que debían recibir los mexicanos en Estados Unidos, ámbito en el cual el listado de agravios resultaría interminable. Saxe-Fernández apunta que:

México prosiguió con la negociación (del TLCNA, no sólo) después de que la Suprema Corte de

Justicia de Estados Unidos 'autorizó' al ejecutivo de Estados Unidos a realizar cateos, allanamientos y arrestos en territorios extranjeros, aun sin el consentimiento de la nación afectada, sino (incluso después de que) puso en práctica tal autorización, como lo evidenció el caso "Álvarez Machain", (en) un operativo realizado en territorio bajo jurisdicción mexicana, casi inmediatamente después del de Panamá.<sup>10</sup>

Paradójicamente, a pesar de estos manejos imperialistas queda muy lejos el tiempo en el que después de la guerra del Golfo (1991), Washington pudo anunciar el nacimiento de un "Nuevo Orden Mundial". De hecho en materia de geoestrategia y geopolítica todo se ha complicado terriblemente. Hasta el punto en que podría hablarse con propiedad de una "geopolítica del caos" para definir este período que vive el mundo. Otra vez tiene la palabra Saxe-Fernández:

Nadie duda que el fin de la guerra fría ha desatado fuerzas y condiciones geoestratégicas que obligan a una reflexión de manera particular por lo que se refiere a las relaciones y nuevas oportunidades que en el pasado inmediato se han presentado a países como México y América Latina en general para redefinir su trato con Estados Unidos. Los drásticos cambios que han ocurrido en la constelación de fuerzas internacionales como resultado del resurgimiento económico de Europa y Japón y de la desintegración de la uiss ya se reflejan en la reaparición de una especie de guerra fría entre Washington y Japón así como con la Comunidad Europea.<sup>11</sup>

Así pues el que Washington no hegemonice comercialmente el "Nuevo Orden Mundial" y

el que lo haga cada vez menos en el plano político y militar,<sup>12</sup> nos lleva a que sea "la incertidumbre" la palabra clave del momento. Cada quien trata de encontrar los principios fundadores, las líneas directrices que permitirían comprender mejor el sentido de la evolución de la política internacional en este fin de siglo.

La dinámica dominante en este fin de siglo es la de la mundialización de la economía. Como ya vimos se basa en la ideología del "pensamiento único" que ha decretado que a partir de ahora sólo es posible una determinada política económica, y que únicamente los criterios del mercado y del neoliberalismo (competitividad, productividad, libre comercio, rentabilidad, etc.) permiten a una sociedad sobrevivir en un planeta convertido en una jungla de la competencia. Sobre este núcleo duro de la ideología contemporánea se incorporan nuevas mitologías, que intentan hacer aceptar a los ciudadanos el nuevo estado del mundo.

La mercantilización generalizada de las palabras y las cosas, los cuerpos y los espíritus, la naturaleza y la cultura, que se configura como la característica central de nuestra época, (Hinkelammert 1995), sitúa a la violencia en el corazón del nuevo dispositivo ideológico. Este descansa más que nunca sobre la potencia de los medios de masas en plena expansión promovida por la explosión de las nuevas tecnologías. Al espectáculo de la violencia y a sus efectos miméticos se agregan cada vez más, de manera muy insidiosa, nuevas formas de censura y de intimidación que mutilan la razón y anulan el espíritu.<sup>13</sup>

Mientras aparentemente triunfan la democracia y la libertad, en un planeta parcialmente desembarazado de los regímenes autoritarios, las censuras y las manipulaciones, bajo formas muy diversas, vuelven con redoblada y paradójica fuerza. Nuevos y seductores "opios del

pueblo" proponen una especie de "el mejor de los mundos", distrayendo a los ciudadanos y apartándolos de la acción cívica y reivindicativa. En esta nueva era de alienación, en el momento de la "world culture", de la "cultura global" y de los mensajes planetarios, las tecnologías de la comunicación juegan un papel central más que nunca.

Pero frente a tan aciago escenario que la "modernidad" de la globalización ofrece, lecturas como las de Marshal Berman<sup>14</sup> nos salvan de la tentación posmodernista del futuro sin alternativas, de esta definitiva e irreversible reiteración de lo mismo a través de las tecnologías, de esta noción de la historia como cumplida (Fukuyama, 1993), y de esta imposibilidad de lo verdaderamente nuevo que implica la visión posmoderna. *Todo lo sólido se desvanece en el aire* desarrolla una dialéctica de la modernización y del modernismo. Ser moderno, tal y como Berman lo define al comienzo y al final del libro, es experimentar la vida personal y social como un torbellino, es encontrar al mundo de uno en perpetua desintegración y renovación; penas y angustias, ambigüedad y contradicción; es ser parte de un universo en el que todo lo sólido se evapora en el aire. Ser moderno es hacerse de alguna forma un lugar en ese torbellino, captar y confrontar el mundo producido por la modernización y esforzarse por hacerlo nuestro. Con un punto de vista completamente antifatalista, Berman nos invita a las mujeres y hombres modernos a tomar en nuestras manos el poder de cambiar el mundo que nos está cambiando a su vez para lograr hacemos además de objetos, sujetos de la modernización.

De igual manera Wallerstein<sup>15</sup> en una actitud honesta y valiente un poco más mesurada y serena, analiza las posibilidades de cambio y se opone con fuerza a las tesis conservadoras

del posmodernismo y a los planteamientos "de moda" de los "filósofos del establishment" que en un afán tecnocientífico y objetivo anula las posibilidades de la acción y de la transformación positiva. Wallerstein permite comprender un mundo que está abierto a la libertad y al progreso aunque no necesariamente les alcance. En sus propias palabras:

... me parece mucho más seguro adoptar la postura moral e intelectual de que el progreso puede ser posible, pero de ninguna manera inevitable. Mi propia lectura de los pasados 500 años me lleva a dudar que nuestro propio sistema mundo moderno sea una instancia de progreso moral sustancial, y a creer que es más probablemente una instancia de regresión moral. Eso no me vuelve innatamente pesimista acerca del futuro, sino sereno. [y más arriba había señalado] Como analistas, no estaremos seguros hasta que el cambio haya ocurrido. Como participantes en el mundo real, podemos desde luego, hacer cualquier cosa que consideremos prudente para alcanzar la buena sociedad.<sup>16</sup>

Así las cosas no nos viene mal recordar-nos aquella máxima gramsciana: "¡Pesimismo de la inteligencia, optimismo de la voluntad!"

## BIBLIOGRAFIA

- Berman, Marshal. *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad*. Siglo XXI, México 1995.
- Chomsky, Noam. *Cruda mirada a Latinoamérica: No hay voluntad de ayudar al Tercer Mundo*, Mensaje distribuido por el Servidor de Correo de la ucv, Red de Jóvenes por la Humanidad y contra el Neoliberalismo en Internet.
- González Casanova, Pablo. "Globalidad, neoliberalismo y democracia" en: *El Mundo actual: Situa-*

ción y alternativas. González Casanova y Saxe-Fernández (coordinadores), UNAM-CEIICH, México, 1997.

Gurría deberá explicar a detalle los convenios anti-narco con EU: Conchello" reportaje de Elizabeth Velasco C. en: *La Jornada*, Lunes 17 de noviembre 1997. Pág 5.

Hinkelammert, Franz J. *Cultura de la esperanza y sociedad sin exclusión*. Colección Economía-Teología. San José Costa Rica, 1995.

Klare, Michael T. "The Growing Traffic in Arms", en: *NACLA, Report on the Americas*, Vol XXXI, No. 2, Sep-Oct 1997 pág. 20.

Saxe-Fernández J. "Nafta: los cruces de la geopolítica y la geoeconomía del capital" en: *El Mundo actual: Situación y alternativas*. González Casanova y Saxe-Fernández (coordinadores), UNAM-CEIICH, México, 1997.

Smith, Wayne. "Waving the Big Stick: The Helm-Burton Affair", en: *NACLA, Report on the Americas*, Vol XXXI. No. 2, Sep-Oct 1997 pág. 28

Vilas, M. Carlos. "América Latina y el nuevo orden mundial", en: *El Mundo actual: Situación y alternativas*. González Casanova y Saxe-Fernández (coordinadores), UNAM-CEIICH, México, 1997, pág. 354.

Wallerstein, Immanuel. "¿Cambio social? El cambio es eterno, nada cambia jamás." en: *Memoria* No. 100, Publicación del CEMOS. México, junio 1997.

Humanidad y contra el Neoliberalismo en Internet.

<sup>3</sup> Chomsky, Noam. *Op. Cit.* en servidor de la UNAM, Internet.

<sup>4</sup> Saxe-Fernández J. "Nafta: los cruces de la geopolítica y la geoeconomía del capital" en: *El Mundo actual: Situación y alternativas*. González Casanova y Saxe-Fernández (coordinadores), UNAM-CEIICH, México, 1997.

<sup>5</sup> Smith, Wayne. "Waving the Big Stick: The Helm-Burton Affair", en: *NACLA, Report on the Americas*, Vol XXXI, No. 2, Sep-Oct 1997 pág. 28.

<sup>6</sup> García Márquez, Gabriel. "Náufrago en tierra firme" en: Sección Internacional de *Reforma*, domingo 19 de marzo del 2000. Pág. 4-A.

<sup>7</sup> González Casanova, Pablo. "Globalidad, neoliberalismo y democracia" en: *El Mundo actual: Situación y alternativas*. González Casanova y Saxe-Fernández (coordinadores), UNAM-CEIICH, México, 1997.

<sup>8</sup> Klare, Michael T. "The Growing Traffic in Arms", en: *NACLA, Report on the Americas*, Vol XXXI, No. 2, Sep-Oct 1997 pág. 20.

<sup>9</sup> "Gurría deberá explicar a detalle los convenios anti-narco con EU: Conchello" reportaje de Elizabeth Velasco C. en: *La Jornada*, Lunes 17 de noviembre 1997. Pág 5.

<sup>10</sup> Saxe-Fernández, J. *Op cit.* Pág. 81.

<sup>11</sup> Saxe-Fernández, J. *Op cit.* Pág. 78.

<sup>12</sup> Como sabemos EU identifica a Japón y a Alemania como las "mayores amenazas potenciales" ante su hegemonía global.

<sup>13</sup> Cfr Hinkelammert, Franz J. *Cultura de la esperanza y sociedad sin exclusión*. Colección Economía-Teología. San José Costa Rica. 1995.

<sup>14</sup> Berman, Marshal. *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad*. Siglo XXI, México 1995.

<sup>15</sup> Cfr Wallerstein, Immanuel. "¿Cambio social? El cambio es eterno, nada cambia jamás." en: *Memoria* No. 100, Publicación del CEMOS. México, junio 1997

<sup>16</sup> Wallerstein, Immanuel. *Op cit.* Pág. 22.

## NOTAS

<sup>1</sup> Vilas, M. Carlos. "América Latina y el nuevo orden mundial" en: *El Mundo actual: Situación y alternativas*. González Casanova y Saxe-Fernández (coordinadores), UNAM-CEIICH, México, 1997, pág. 354.

<sup>2</sup> Véase Chomsky, Noam. *Cruela mirada a Latinoamérica: No hay voluntad de ayudar al Tercer Mundo*. Mensaje distribuido por el Servidor de Correo de la UCV, Red de Jóvenes por la

# Rafael Barajas Durán

Caricaturista (*El Fisgón*), investigador, coleccionista de gráficas y caricatura de los siglos XIX y XX, editor, escritor, cineasta de animación, nació en la Ciudad de México en 1956 y se graduó de arquitecto en la UNAM en 1978.

La colección de *collages* presentados por él en esta ocasión llevan el título de *Xipe-Toiec, Nuestro Señor el Desollado*, explicado por el autor mismo en estos términos:

"En las últimas décadas, el proyecto neoliberal ortodoxo ha impuesto en tierras mesoamericanas lo que se podría llamar una utopía invertida, en la cual las leyes del libre mercado son los valores supremos de un humanismo de libre cambio en el que el hombre no tiene cabida. Si los sueños de la razón producen monstruos, los sueños de la razón del mercado son monstruos descarnados: hoy se des-huella no para cumplir con un ritual mágico, sino para vender la zalea del sacrificado en la Bolsa de Valores. En México ya no se despelleja, ahora existen el salario mínimo y el Fobaproa; ya no hay salvajes guerras floridas, ahora existen masacres como la de Acteal y Aguas Blancas; ya no tenemos un régimen de castas, sólo hay ciudadanos de primer y tercer mundo; ya no reina Huitzilopxtli, para eso está el FMI. El neoliberalismo es un inmenso proyecto de desollamiento. El humanismo neoliberal es un humanismo de morgue, de autopsia, de vivisección, de despellejamiento"

Este es el segundo ciclo de *Collages* que trabaja Rafael Barajas. Su primera exposición con trabajos en esta técnica (*Recortajes*) tuvo lugar en la Casa del Lago en 1991. Media entre ambos no sólo la distancia entre un humor liviano, juguetón y hasta cínico, y el enjuiciamiento en parábola de un proyecto financiero global, sino también la gran evolución en el uso de una técnica específica: la de dibujar y pintar con recortes de papel, en la que ha alcanzado algo más que habilidad, una asombrosa concordancia entre forma y substancia.

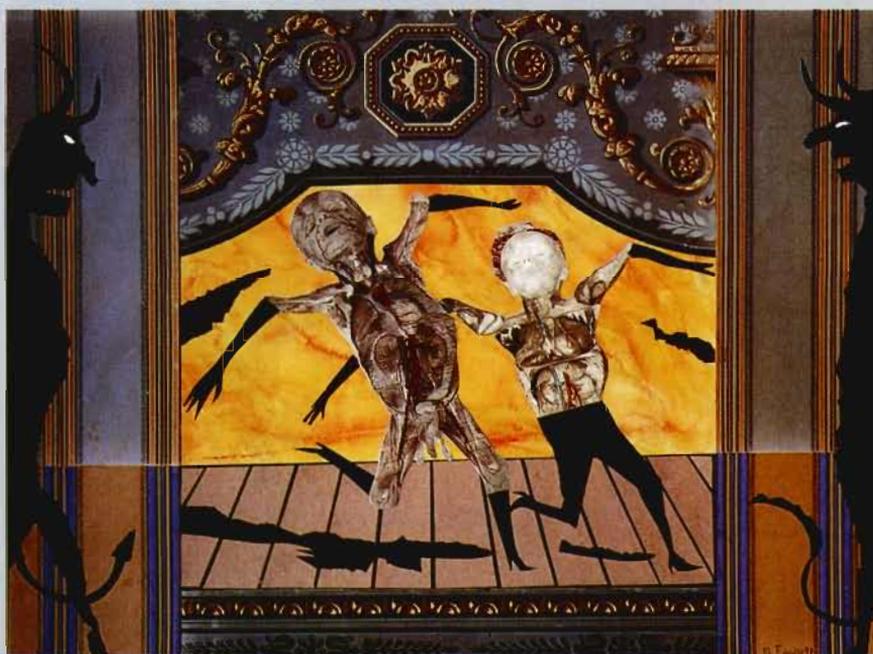
Fuera de las piezas de tamaño mayor cuya base es de triplay, las otras utilizan como apoyo para los pegamentos y para ciertos coloreados con acrílico, cartulinas corsican o ingles. Los recortes se efectuaron en diversos tipos de papel amate, papeles de guardas para libros, papeles de arroz, papeles de hilo, papeles de tapizar paredes (tomados de un muestrario francés de los años veinte del siglo XX), papel de manila, de periódicos, de envoltura, de encaje para pastelería. Esta rica variedad le permitió dar a cada pieza un valor plástico o específico, con propiedades de materia, de color, de texturas, de elocuencia. Las figuras de los desollados (para Rafael Barajas desollados son tanto las víctimas como los victimarios, en el sentido de que el que degrada se degrada) han salido casi todas del libro de anatomía de George McClellan, publicado en Boston por Armstrong & Co. en 1891, en impresiones fotolitográficas, y unas pocas de libros de anatomía utilizados en escuelas secundarias mexicanas entre 1930 y 1950.

Usando tijeras de tela o de papel, *cutter* o exacto, Rafael Barajas corta tanto a partir de bocetos prefigurados como espontáneamente a mano alzada. Cortes, desgarramientos, frotamientos demuestran dominio del medio y una madurez estética que evade lo decorativo para entrar con fuerza y originalidad en un expresionismo de nuevo tipo, que no evade, sino se propone la intención política.

El ciclo *Xipe-Toiec, Nuestro Señor el Desollado* fue trabajado por series (*Los mitos, No le abras a extraños, Cocktail, Teatro del fin del mundo, Separos, Triunfo de la muerte...*), lo cual fortalece la narrativa alegórica, nada simplista, que pide al observador "esfuerzo y reflexión", como se comentó positivamente en el periódico *Frankfurter Rundschau* (Alemania, junio 29, 1998). El impulso crítico-social de Rafael Barajas se fortalece en los refinamientos técnicos para dar cuerpo a situaciones dramáticas nada complacientes.

Raquel Tíbol

(Tomado del semanario *Proceso* No.1210, 9 de enero del 2000)



“Teatro del fin del mundo (versión para niños)”, collage y técnica mixta, 65x50 cm

Rafael Barajas Durán

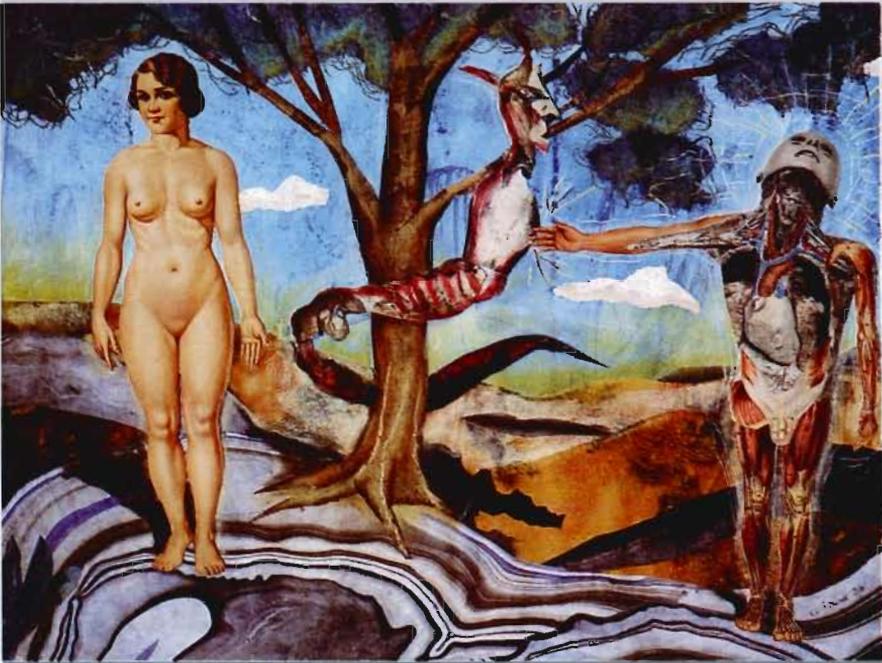


**Rafael Barajas Durán**  
"Cruce de frontera", collage y técnica mixta, 63x50 cm



"Mito: Ícaro cayó en aguas de Guerrero", collage y técnica mixta, 63x50 cm

Rafael Barajas Durán



Mito: Pecado original. Eva no estaba tan buena". collage y técnica mixta, 65x50 cm

Rafael Barajas Durán



"Triunfo de la muerte (a Brueghel)", collage y técnica mixta, 65x50 cm.

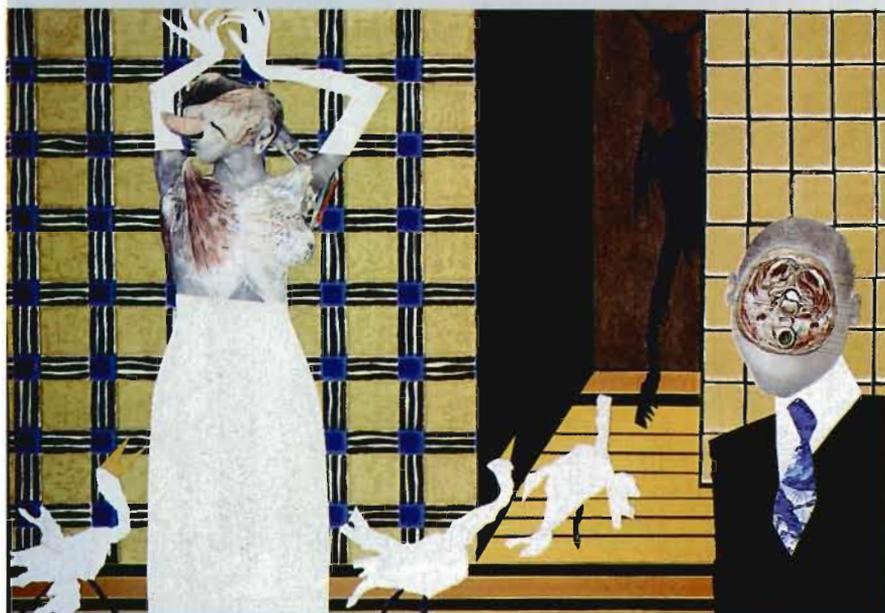
Rafael Barajas Durán



Rafael Barajas Durán  
"Teatro del fin del mundo", collage y técnica mixta, 60x40 cm



Rafael Barajas Durán  
"Separos: la pinza", collage y técnica mixta, 63x50 cm



"Coctail III. Problemas de ricos", collage y técnica mixta, 65x50 cm

# Rafael Barajas Durán



---

# **Investigaciones Legislativas**

# Constitución y responsabilidad del Estado

## Notas sobre dos iniciativas de reforma constitucional en materia de responsabilidad económica

Miguel Pérez López\*

### I. EL DERECHO DE LOS ADMINISTRADOS PARA EXIGIR LA REPARACION POR LOS DAÑOS CAUSADOS POR LA ACTUACION DEL ESTADO

Es sabido que el derecho de los particulares para exigir la reparación de los daños y perjuicios causados por los servidores públicos, en especial de los adscritos a la administración pública, es uno de los derechos subjetivos públicos peor regulados y más desprotegidos, tanto que por parte del jurista Gabino Fraga se ha cuestionado la existencia del Estado de Derecho en nuestro país.<sup>1</sup> El administrativista Antonio Carrillo Flores consideró que el derecho subjetivo público debe entenderse como la facultad otorgada por el derecho objetivo para proteger el interés de una persona jurídica particular frente al interés colectivo que el Estado representa, mediante el poder conferido a la voluntad de aquella persona para lograr que el Estado emita un acto de tutela de aquel interesado o para obtener la eliminación del acto estatal ya emitido, incompatible con la situación favorable al particular,<sup>2</sup> mientras que,

por su parte, Fraga ubicaba dentro de las tres grandes agrupaciones de los derechos subjetivos públicos de los particulares frente a la administración pública al derecho de aquellos para obtener la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la administración.<sup>3</sup>

La responsabilidad del Estado es la que se considera patrimonial, tanto en el ámbito internacional como interno, cuando por su actividad llega a afectar los patrimonios y personas de los gobernados, quienes tienen un derecho público subjetivo a su favor, para exigir que sean reparados los daños causados por las actividades públicas, sea apegado a la legalidad o se actualice por un acto ilegal.

En 1999 fueron presentadas dos iniciativas de reformas a la Ley Fundamental, suscritas por diputados de los Partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional, respectivamente, que de manera común proponen la elevación constitucional del derecho a exigir la responsabilidad patrimonial del Estado, envuelto como garantía individual, así como el fincamiento de las condiciones jurídicas pertinentes para hacer efectivo dicho derecho.

\* Licenciado en Derecho, Especialista en Derecho Constitucional, Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

Este trabajo expone las generalidades del tema de la responsabilidad estatal, sus paradigmas en el derecho comparado, el tratamiento del instituto resarcitorio en el derecho mexicano y algunas consideraciones en particular que contribuyan al debate en la formulación de los textos constitucionales propuestos.

## II. LA CUESTIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

### A) LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN EL DERECHO COMPARADO<sup>4</sup>

1. INGLATERRA. El sistema inglés se consideró ajeno a las influencias continentales, en donde surgió un dogma que influiría hasta el siglo XX, el cual es considerado por Eduardo García de Enterría y de Tomás Ramón Fernández como heredero del absolutismo: *The King can do no wrong*, el rey no puede causar agravio, abatido en 1947 cuando se expidió la *Crown Proceeding Act*. En este sistema, la Corona no incurría en responsabilidad por los delitos civiles que hubieren cometido sus funcionarios, sin posibilidad de ser llevada a juicio por los particulares. Sólo era considerada la responsabilidad contractual de la Corona, pero para ello era necesario acudir a la *petition of right* a fin de recibir la autorización real para llevarla a juicio. Los particulares solo podían demandar a los funcionarios responsables por medio de los *torts*.

La *Crown Proceeding Act* establece la responsabilidad patrimonial de la Corona inglesa como persona privada mayor y plenamente capaz por lo que respecta a los delitos cometidos por sus empleados o agentes, respecto a las faltas a todo deber por las que una persona está obligada en relación a sus empleados o agentes por el hecho de ser ella su empleador

y en lo concerniente a la falta a toda obligación prevista en el *common law* referente a la propiedad, la ocupación, la posesión o el control de bienes inmuebles. De esta ley se desprende que la responsabilidad patrimonial del Estado inglés se rige por las leyes como si fuera una persona privada y no por el régimen administrativo, aún incipiente en el Reino Unido. En este sistema están incluidos todos los ministerios y la reina, en su persona, se considera irresponsable. La Corona no responde por los llamados Actos de Estado, entendiéndose por éstos el ejercicio de la soberanía y se aplica a los actos de política exterior como la declaración de guerra, el reconocimiento de un estado extranjero.

2. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA. En el derecho norteamericano fue asumido el principio de irresponsabilidad heredado de Inglaterra. Si un particular quería demandar daños y perjuicios a los funcionarios administrativos federales o de los Estados de la Unión, se enfrentaban con el dogma inglés que imperó aun después de consumada la independencia en un régimen republicano y federal. Con posterioridad fue fracturado el dogma de irresponsabilidad por el Congreso mediante los *private bills*. El aumento de reclamaciones provocó, en 1855, el establecimiento de la *Court of Claims*, como un órgano asesor especializado, encargado de elaborar los proyectos de resolución en cuestiones de responsabilidad contractual como extracontractual. En 1866, otra ley le otorgó jurisdicción a esta *Court* para conocer de reclamaciones en materia contractual con apelación en sede del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, sin cambios con respecto a la responsabilidad extracontractual. En 1885 fue expedida otra ley reguladora de la actividad jurisdiccional en materia de contratos de la *Court of Claims*. En 1922 apareció un auténtico tribunal con autonomía para decidir por sí mismo sobre las reclamaciones de pe-

queña cuantía, cuyo nombre lo hace evidente: la *Small Tort Claims Act*, hasta intentarse, desde 1929, expedir lo que finalmente sería la *Federal Tort Claims Act* en 1946.

En el ámbito local, los Estados de la Unión Americana han admitido la responsabilidad de las agencias públicas locales regulada por la legislación civil, generada por la prestación de los servicios públicos.

3. ALEMANIA. Antes de la promulgación de la Constitución de Weimar de 1919, la responsabilidad de la administración pública era indirecta, consecuencia de los actos ilícitos de funcionarios y empleados susceptibles de generar la responsabilidad de éstos, instituida en el artículo 839 del Código Civil alemán. En la Constitución de 1919 se previó, en su artículo 131, que si en el ejercicio de la potestad pública desempeñada por un funcionario, éste infringiese los deberes que el cargo le impone frente a terceros, la responsabilidad será directa del Estado o de la corporación a cuyo servicio se halle el funcionario, disposición repetida en el artículo 34 de la Constitución de Bonn de 1949. En el sistema alemán inicialmente fueron distinguidos dos institutos resarcitorios: la teoría de la indemnización de derecho público y la responsabilidad pública. La indemnización de derecho público surge del ejercicio legítimo del poder público que causa un daño en la esfera patrimonial de los particulares. Los orígenes de esta indemnización surgen del Código Civil Prusiano (*Algemeines Preussisches Landsrecht*) de 1794, en sus artículos 74 y 75.

En esta institución germánica se considera que la intervención administrativa perfectamente acatadora de la legalidad no puede generar responsabilidad, pero sí se afectan los intereses individuales deben ser indemnizados los particulares titulares de esos intereses. La responsabilidad pública es instituida por el ar-

tículo 839 del Código Civil alemán, sustituida con posterioridad por la Ley sobre responsabilidad del Reich por sus agentes de 1910 en la que se trasladó la responsabilidad del empleado o agente al imperio. En esta ley se destacaba el resarcimiento de la víctima, en lugar que la culpa del acto dañoso y fue previsto el derecho de repetir para el Reich sobre su empleado.

De la Constitución de Bonn surgió, como disposición reglamentaria, la Ley de Agentes Públicos de la República Federal Alemana de 18 de septiembre de 1957, que contiene un sistema de responsabilidad directa del Estado y el derecho de repetir contra sus servidores.

4. FRANCIA. En el derecho francés, en una primera etapa, resultaba inexistente la responsabilidad del Estado por los actos de sus funcionarios o por la prestación deficiente de los servicios públicos, donde está prevista la exigibilidad a cargo de los funcionarios de reparar a las víctimas, en los términos del Código de Napoleón. En la Constitución del año VIII fue establecida como requisito para demandar al funcionario administrativo la autorización previa de la Administración Pública, alegándose acatamiento a la separación entre Administración y Justicia. El Consejo de Estado fue el órgano encargado de otorgar esta autorización, sin embargo, inicialmente acostumbró a no proporcionar dicha autorización, salvo cuando apareciese lo que se calificó como la falta personal del agente, sin que interviniese su carácter de servidor público. De la jurisprudencia del Consejo de Estado se derivaron dos de los conceptos fundamentales de la doctrina francesa, que sirven para comprender la forma de operar de la responsabilidad de la administración pública y que serían desprendidos del *arrêt* Blanco: la "falta personal" y la "falta en el servicio". El criterio distintivo fue proporcionado por Laferrière: existe falta del servicio cuando "el acto perjudicial

es impersonal y revela un administrador más o menos sujeto a error” y falta personal si revela al “hombre con sus debilidades, sus pasiones y sus imprudencias”. A partir del *arrêt* Lemmonière, en 1918, previó la “acumulación de responsabilidades”, que agregó la responsabilidad indirecta, por falta personal del funcionario, a la responsabilidad directa de la Administración, por falta en el servicio. A partir del *arrêt* Laruelle, en 1951, se trató de integrar la responsabilidad de la Administración con una efectiva responsabilidad del funcionario. La idea de falta del sistema francés se aleja de la noción tradicional de culpa, al tratarse de una falta objetiva, del servicio mismo, que no requiere de individualización.

5. ESPAÑA. Por lo que respecta al derecho español y superada la concepción prevista en el artículo 1903 del Código Civil, basada en la culpa,<sup>5</sup> durante la época franquista apareció la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, como la regulación, por medio de normas de Derecho Administrativo, de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

En la Constitución democrática de 1978 fue establecido un régimen igualmente satisfactorio para los particulares en su artículo 106.2, en los siguientes términos: “*Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos*”. Resulta fácil apreciar como en el modelo español, la responsabilidad de la Administración por la prestación de servicios públicos tiene su lugar preciso, ya que no está normada por disposiciones de derecho privado, sino que se acude a una regulación indiscutible por el Derecho Administrativo. En la Ley 30/1992 del Régimen Jurídico de las

Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se establece el derecho de los particulares a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos (artículos 139 a 146 de la citada ley).<sup>6</sup>

6. LATINOAMÉRICA. Se ha considerado que la responsabilidad del Estado argentino, en sus ámbitos contractual y extracontractual, está señalada por la Constitución Nacional de 1854. La doctrina de ese país es renuente aceptar que a la responsabilidad de la Administración le sean aplicables las disposiciones del Código Civil, sin embargo, acuden a sus categorías. En este sistema la responsabilidad de la Administración tiene una construcción eminentemente jurisprudencial.<sup>7</sup> En el Código Civil Federal del Brasil se expresa la responsabilidad directa de la Administración, con culpa, esto es subjetiva, con acción de repetición hacia los responsables. En Uruguay, el particular debe pedir la anulación del acto administrativo que le cause daños ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, para después reclamar la responsabilidad ante el Poder Judicial.<sup>8</sup> En Colombia, su Código Contencioso Administrativo establece en su artículo 86 la acción de reparación directa por ocupación temporal o permanente de inmuebles por causa de trabajos públicos, formulada ante el Consejo de Estado y sus tribunales administrativos.<sup>9</sup>

## B) LAS TEORÍAS SOBRE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

Resulta claro que dominó el dogma sobre la irresponsabilidad del Estado heredada de la

época absolutista (*The King can do no wrong*), el cual también fue adoptado por los regímenes republicanos, alegándose que quien es soberano no puede ser juzgado por un tribunal, para después transitar a la aceptación de esa responsabilidad, pero predominantemente apoyada en las fórmulas positivas consagradas en los Códigos Civiles, utilizando su distinción primaria entre responsabilidades contractuales y extracontractuales, y en esta última buscar ubicación en la fuentes de las obligaciones como los delitos y cuasidelitos civiles (el hecho ilícito), el enriquecimiento sin causa, el abuso del derecho. La teoría de la irresponsabilidad se rindió ante el embate civilista.

Sin embargo, los iuspublicistas presentaron una nueva oposición al negarse a aceptar la aplicación del derecho privado para regular una relación jurídica que se daba entre el Estado y los particulares. Por ello se propusieron una serie de interesantes teorías que justificaban la naturaleza de derecho público de la institución resarcitoria del Estado. La jurista argentina María Graciela Reiriz expone seis teorías que buscan justificar esa naturaleza de derecho público:<sup>10</sup>

- La **teoría de los derechos adquiridos** de Otto von Gierke basada en principios de Derecho Natural, según el cual toda vez que se produzca un perjuicio a un individuo nace contra el Estado un derecho de indemnización.
- La **teoría de la expropiación** de Conso- lo, la cual considera que cualquier ataque por parte de la autoridad del Estado a la propiedad de los particulares debe ser indemnizado, la cual es rebatida en el sentido de tratarse de instituciones paralelas pero no idénticas, pues la expropiación se realiza en el ejercicio de una facultad consagrada por el derecho positivo. Además —apoyándose en Rafael Bielsa— en la expropiación hay una incorporación de un bien al patrimonio estatal, lo cual no se presenta al causar-se un daño, pues no existe esa transferencia patrimonial.
- La **teoría del sacrificio especial** de Otto Mayer consiste en que el daño ocasione un perjuicio material o un empobrecimiento al particular, lo cual generaría una especie del enriquecimiento sin causa.
- La **teoría de la igualdad ante las cargas públicas** de Teissier parte de que los particulares no deben sufrir más, los uno de los otros, las cargas impuestas en el interés de todos, por lo que los daños causados a los particulares en el ejercicio de la función administrativa deben ser imputables a la cuenta de gastos generales de los servicios públicos, y pagados con fondos provenientes de los impuestos, cuando el servicio público haya sido prestado irregularmente.
- La **teoría del enriquecimiento sin causa** de Maurice Hauriou por el cual procede la reparación cuando el daño sufrido por el administrado corresponda a un enriquecimiento del patrimonio a cargo de la Administración y que sea sin causa, en el ejercicio de un derecho exorbitante del derecho común.
- La **teoría del seguro contra el riesgo** proveniente del funcionamiento de los servicios públicos de Leon Duguit, en donde a partir de considerar al Estado como carente de personalidad, igualmente carece de responsabilidad. Al no tratarse de un problema de imputabilidad debe entoznces pensarse qué patrimonio debe soportar el riesgo inherente

a la actividad gubernativa. Por lo que si un funcionario, al cometer una falta en el servicio, obraba con el objeto de asegurar el funcionamiento del servicio, la indemnización para la víctima debe tomarse de la caja pública. Esta última teoría es la ideal en cuanto justificar la llamada responsabilidad directa y objetiva del Estado, cuyos mejores exponentes en el derecho comparado son los sistemas alemán y español.

En la doctrina es común distinguir subdivisiones en la responsabilidad del Estado: la responsabilidad de la Administración Pública, la responsabilidad legislativa y la responsabilidad judicial, siendo más desarrollada la primera de las enunciadas.<sup>11</sup>

### III. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN EL DERECHO MEXICANO

#### A) UBICACIÓN EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO

De entrada debe quedar claro que la responsabilidad del Estado, a diferencia de la mayoría de los modelos de derecho comparado anteriormente expuestos, en el orden jurídico mexicano se encuentra preponderantemente regulada por la legislación civil, tanto en el ámbito federal como en los locales, en sus capítulos dedicados a la responsabilidad fundada en la culpa directa, donde influyó la original redacción del artículo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal hacia los Estados de la Unión.

A diez días de haber entrado en vigor el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, el

10 de enero de 1994 fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación un decreto cuyo contenido principal era la adecuación de diversas leyes a la reforma constitucional en materia penal del sexenio 1988-1994, entre las que destacaba una nueva regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado federal y del Distrito Federal por los daños y perjuicios causados a los particulares en sus personas y sus bienes.

El nuevo sistema de la responsabilidad estatal procuró fincar una política de respeto de los derechos del particular frente a la actuación de la autoridad, en especial el derecho para exigir el pago de los daños y perjuicios causados por la actuación de los servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones y en nombre de la organización estatal.

De las reformas dedicadas a la responsabilidad del Estado se puede obtener la siguiente sistematización: en primer término, las causas y tipos de la responsabilidad patrimonial, así como sus condiciones estructurales, en segundo lugar los mecanismos adjetivos para hacerla efectiva y, por último, la regulación de la disponibilidad presupuestal para solventar la reparación patrimonial.

El contenido del antiguo artículo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal pasa ahora al artículo 1927 y el contenido de este dispositivo, el derecho de repetición, baja al nuevo 1928, conforme a lo dispuesto en el artículo sexto del decreto de reformas, con lo cual en el nuevo artículo 1927 aparece la obligación estatal de responder del pago de daños y perjuicios causados por sus servidores públicos, con motivo del ejercicio de las atribuciones que les están encomendadas, con dos modalidades: cuando se trate de los ahora denominados "actos ilícitos dolosos" existirá una responsabilidad solidaria del Estado, y se ac-

tualizará la responsabilidad estatal subsidiaria en los "demás casos", bajo los mismos términos del original artículo 1928, esto es, que el particular afectado patrimonialmente deberá demandar primero a los servidores públicos que estime como responsables y si estos no tienen bienes o los que tiene son insuficientes, entonces podrá exigir la indemnización al Estado.

El derecho de repetición, en su nueva localización legal, también tiene repercusiones para el tema que nos ocupa, pues se extiende al Estado, para que la obligación de reparar los daños y perjuicios causados por sus servidores no recaiga directamente sobre la hacienda pública e indirectamente en los contribuyentes. Esa extensión ahora resulta indubitable y no inferida. De esta manera si el Estado paga a las víctimas de daños ocasionados por sus servidores públicos, sea en caso de responsabilidad solidaria o subsidiaria, tendrá derecho a repetir de ellos las cantidades erogadas. Pero en este caso, el Estado no acude a la vía judicial para repetir, sino que por medio del procedimiento administrativo de ejecución puede realizar el cobro a sus servidores públicos, ya que el artículo 4 del Código Fiscal de la Federación establece que las responsabilidades de los servidores públicos hacia el Estado tienen naturaleza de crédito fiscal, así que es bastante expedito el ejercicio del derecho de repetir en este caso.

Consecuencia del anterior reacomodo legal, también resultó modificado el artículo 1916 del Código Civil, respecto al daño moral, donde se fija una presunción en cuanto al menoscabo ilegítimo de la libertad o de la integridad física o psíquica de las personas. De aquí se desprende una concordancia con la reforma al último párrafo del artículo 10 de la Ley Federal para prevenir y sancionar la tortura contenida en el artículo décimo del decreto, para expresar que el Estado responderá en los casos de los da-

ños y perjuicios ocasionados por sus servidores públicos responsables de la comisión del delito de tortura.

En cuanto a los mecanismos adjetivos para hacer efectiva la responsabilidad estatal se trató de mantener la vigencia de la vía judicial ordinaria, al conservarse en el ámbito civilista, pero también fue abierta la posibilidad de hacerla efectiva por la vía del derecho público. Esta reivindicación de los tribunales administrativos como medios para conocer de las pretensiones de los particulares recupera lo que se intentó con la Ley de la Depuración de Créditos del Gobierno Federal.<sup>12</sup> La reforma de 1994 procuró introducir una nueva concepción de la justicia administrativa, al reconocer la capacidad de impartirla a la administración pública. Los nuevos mecanismos procedimentales están en los artículos séptimo, octavo y noveno del decreto de reformas. El artículo séptimo contiene una reforma al primer párrafo del artículo 78, y las adiciones del artículo 77 bis y la fracción III del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Respecto del nuevo artículo 77 bis se establece la posibilidad de desprender la responsabilidad del servidor público en un procedimiento administrativo disciplinario al haber causado daños y perjuicios a los particulares, quienes podrán pedir la reparación a las dependencias, a las entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que reconozcan la responsabilidad y ordenen el pago correspondiente, sin necesidad de deducir acción de reparar ante los tribunales. Nuevamente es fijado el derecho del Estado de repetir de los servidores el pago de la indemnización. En el supuesto de no reconocer la responsabilidad, quedará expedita la vía jurisdiccional para exigir la reparación. En este caso es cuando se coordina este artículo 77 bis con lo dispuesto en los

artículos octavo y noveno del decreto. Estas disposiciones contienen reformas a las leyes orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al ampliar las competencias de dichos órganos jurisdiccionales para conocer de las resoluciones negativas de parte de la administración pública en los términos del artículo 77 bis de la Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos.<sup>13</sup>

En la parte final del artículo 77 bis mencionado se prescribe que cuando se acepte una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos que proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente deberá limitarse a determinar la cantidad líquida y la orden de pago respectiva.

La última disposición del decreto de reformas, el artículo décimo primero, está dedicada a la disponibilidad presupuestal para cubrir la responsabilidad del Estado, contiene una adición al párrafo primero del artículo 2 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en el sentido de integrar en las erogaciones que comprenden el gasto público federal a los pagos por concepto de responsabilidad patrimonial.

Este intento de modificación de la responsabilidad patrimonial estatal es incompleto al faltar una forma efectiva para hacer cumplir las sentencias de los tribunales administrativos que determinen la responsabilidad estatal.

En el derecho administrativo nacional, la forma de reparación contenida en el citado artículo 77 bis ha repercutido indubitablemente en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, cuyos artículos 117 y 138 establecen la posibilidad de que los particulares puedan solicitar la reparación por los daños y perjuicios al momento de denunciar la presunta responsabilidad administrativa de los

servidores públicos locales o municipales ante las autoridades competentes y de que en las resoluciones que apliquen sanciones a los servidores públicos se establecerá si los mismos proceden o no, cuantificando el importe en su caso, además de que los órganos locales y municipales podrán repetir contra los servidores sancionados mediante el procedimiento administrativo de ejecución por las indemnizaciones correspondientes.<sup>14</sup>

Para cerrar este apartado apenas panorámico de la regulación de la responsabilidad estatal, en el ámbito federal tenemos ordenamientos que establecen supuestos generadores de responsabilidad patrimonial por la mala prestación de los servicios públicos, como la Ley del Servicio Postal Mexicano (artículo 37) o la Ley Aduanera (artículo 28).

## DI LA SITUACION DEL ADMINISTRADO PARA EXIGIR LA REPARACION DE LOS DAÑOS CAUSADOS POR LA ACTUACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MÉXICO

Como lo he sostenido en otras ocasiones, a pesar de la regulación por el derecho común, la doctrina civilista no profundiza en este tema.<sup>15</sup> Al contrario, la doctrina del Derecho Administrativo mexicano penetra en esta problemática y destaca la evidente situación de desventaja e injusticia provocada por el sistema del anterior artículo 1928 del Código Civil, al grado de que, como ya vimos, el forjador del moderno Derecho Administrativo, Gabino Fraga, sentenciaba fundadamente la inexistencia del Estado de Derecho en México.<sup>16</sup> Todavía subsisten serios escollos para los particulares si intentan enderezar acciones resarcitorias contra el Estado por

daños y perjuicios, sea la Federación, los Estados, los Municipios o el Distrito Federal. En el caso de la Capital de la República, la fracción IV del artículo 17 de su Estatuto de Gobierno establece el derecho de los habitantes de la Ciudad de México de: "*Ser indemnizados por los daños y perjuicios causados por los servidores públicos de la entidad, de conformidad con lo establecido en la legislación civil y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*". Enumerando los obstáculos que deben sortearse por los particulares para obtener la reparación de su patrimonio por el actuar estatal, tendríamos, en primer lugar, el aparato mismo de la responsabilidad como subjetiva e indirecta. Si el Estado por medio de uno de sus actos o por la prestación de servicios causa un daño o un perjuicio en la esfera jurídica de algún particular, la complejidad de la organización administrativa hace nugatorio el derecho de los administrados, pues el primer problema que se le presenta al particular será determinar al funcionario presuntamente responsable y que el daño provino del aparato administrativo, además de que existe el riesgo de la insolvencia del funcionario o del empleado, cuando no se está ante los casos distintos a la responsabilidad dolosa.<sup>17</sup>

Otro problema que se presenta es el relativo a la competencia de los tribunales encargados de ventilar la acción resarcitoria, pues puede, teóricamente, actualizarse la competencia de los Juzgados de Distrito o de la Suprema Corte de la Nación, cuando se trata de la materia federal. En cuanto al Distrito Federal, la competencia se surte a favor de los jueces del fuero común cuando se trata de actos u omisiones de las autoridades administrativas locales.

En cuanto a la hipótesis de la responsabilidad subsidiaria del Estado, existe la pregunta de si se debe demandar conjuntamente al ser-

vidor presuntamente responsable y al Estado como demandado subsidiario o una vez obtenida sentencia condenatoria y actualizados alguno de los supuestos de inexistencia o insuficiencia de bienes proceder a demandar al Estado. Estimo que la primera de estas hipótesis sería la correcta a fin de evitar la prescripción, al tiempo de que se respetaría prontamente el derecho de defensa para el Estado. Otro de los problemas para el administrado consiste en la carga de probar la culpa por parte del servidor público, así como el nexo causal entre la conducta y el daño. En este caso, el ilustre iusadministrativista Antonio Carrillo Flores propuso revertir la carga de la prueba, para que la Administración fuese la encargada de demostrar que no se incurrió en culpa:

La culpa no debe probarla el particular en la forma estricta en que debe demostrar la culpa en una acción privada de responsabilidad civil, porque es tan complejo el mecanismo del Estado que si fuera a imponerse al particular la carga de quién y cómo cometió la culpa en el servicio, habría en muchas ocasiones imposibilidad absoluta para satisfacer esa carga y se impondría absolver a la Administración.<sup>18</sup>

Por último, el problema de la imposibilidad de ejecutar una sentencia en contra del Estado, en virtud de la inembargabilidad prevista en el artículo 27 constitucional y lo dispuesto en la Ley General de Bienes Nacionales y el artículo 4 del Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que el administrado debe acudir a la petición ante el Congreso de la Unión, para que reconozca y mande pagar la deuda nacional, con fundamento en la fracción VIII del artículo 73 y en el artículo 8, ambos de la Constitución Federal, como lo ha explicado el maestro Carrillo Flores.<sup>19</sup>

## E) LAS INICIATIVAS CONSTITUCIONALES DE 1999

Se han dado pasos importantes para fortalecer la responsabilidad estatal, no sólo por lo que hace a la legislación positiva, sino también en la formulación académica como lo es la importante obra del Dr. Álvaro Castro Estrada, por lo que hay que impulsar su desenvolvimiento paulatino, para dejar atrás las concepciones civilistas y generar otras basadas en la doctrina del derecho público.

Sobre este particular, en 1999 se presentaron dos distintas iniciativas de reforma constitucional, basadas inequívocamente en la doctrina y las propuestas legislativas de Castro Estrada, a efecto de elevar al más alto nivel normativo un régimen explícito de la responsabilidad estatal, el cual considero que ya tiene un aside-ro en la misma Norma Fundamental del Estado Mexicano en su artículo 39, desde que el mismo Constituyente estableció que el poder público, en cualquiera de sus manifestaciones no puede afectar los intereses de los integrantes de la comunidad política, entre los que están aquellos que conforman su patrimonio pecunario y moral.<sup>20</sup> Además no debe olvidarse uno de los principios de interpretación constitucional formulados por el constitucionalista Elisur Arteaga, respecto a los derechos humanos, en el sentido de que si la Constitución omite la referencia expresa de un derecho público subjetivo, ello no significa su inexistencia.<sup>21</sup>

Las iniciativas tienen en común el establecimiento de una garantía individual protectora de la integridad patrimonial de los gobernados y de las necesarias atribuciones legislativas para hacer efectiva la responsabilidad del Estado. La primera fue suscrita por los diputados del Partido Revolucionario Institucional, de fe-

cha 22 de abril de 1999<sup>22</sup> y la segunda fue firmada por los diputados del Partido Acción Nacional, presentada el 16 de junio del mismo año.<sup>23</sup>

Veremos cada una de las iniciativas y al final se precisaran los contenidos de éstas, para expresar propuestas que coadyuven en la discusión y dictaminación de dichos documentos.

### I. LA INICIATIVA DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

En la exposición de motivos se parte de considerar que uno de los requerimientos para apuntar la existencia del Estado de Derecho es la existencia de un sistema de responsabilidad patrimonial estatal, para de ahí reconocer que dicho sistema ha sido poco satisfactorio en el orden jurídico fundado por la Carta Suprema de 1917.

Son señaladas las dificultades técnicas que debe sortear el particular cuando pretende deducir una acción resarcitoria contra el estado (identificación de los servidores públicos causantes del daño reclamado, y prueba del dolo y de la insolvencia del servidor público responsable).

Es propuesta la adopción de un sistema de responsabilidad directa del Estado, donde éste reintegre a las arcas públicas lo erogado por causa de sus servidores públicos, repitiendo contra ellos, ya que los sistemas imperantes de la responsabilidad estatal sustentados en la legislación civil:

...no satisfacen las expectativas de una sociedad cada día más exigente y participativa, ya que la naturaleza indirecta y subjetiva de la responsabilidad del Estado como la regula el Derecho Privado, ha demostrado su incapacidad

para resolver adecuadamente los problemas de indemnización a que tienen derecho los particulares cuando el estado les infiere daños y perjuicios, a través de sus órganos representativos, es decir, los servidores públicos.<sup>24</sup>

A continuación son explicadas las dificultades de la aplicación de la teoría de la culpa en el deslindamiento de la responsabilidad patrimonial del Estado:

- a) Imposibilidad de identificar a los autores materiales cuando se trata de los daños impersonales o anónimos;
- b) Los obstáculos para demostrar la ilicitud en el proceder de los servidores públicos y la insolencia en que se hallen para enderezar la acción contra el Estado, cuyas secuelas se notan en procedimientos prolongados y complicados;
- c) Limitación estructural de la teoría de la culpa en los casos de la producción de daños derivados del actuar lícito o normal de la Administración Pública, y
- d) La teoría del culpa explicable en las personas físicas, mas resulta inaplicable para el Estado, al ser una persona jurídica o moral.

El desglose anterior sirve para proponer la reforma de la denominación del Título Cuarto de la Ley Suprema y la adición de un segundo párrafo al artículo 113 constitucional, para:

- a) Fincar una garantía de integridad patrimonial de los gobernados respecto de la actividad estatal, y
- b) Establecer la obligación correlativa del Estado a reparar las lesiones antijurídicas que repercutan en el patrimonio de los particulares.

La reforma propuesta sería el cimiento constitucional para la expedición de una ley que desarrolle detalladamente un sistema de responsabilidad directa y objetiva del estado, por el que se obligue a éste a resarcir a los particulares, "cuando éstos no tengan la obligación jurídica de soportarlos y, la mismo tiempo, impulsar la eficiencia y el control de las actividades estatales en su conjunto."<sup>25</sup>

La modificación tiene como principio formador explícito el de *ponderación*, con la finalidad de equilibrar o propiciar el equilibrio respecto del pago de indemnizaciones a las víctimas, en el sentido de que "...habiendo restricciones presupuestales generales, es preferible concentrar las indemnizaciones más completas para quienes menores ingresos tienen: en la inteligencia de que en el supuesto de que los ingresos públicos lo permitiesen, lo más deseable sería otorgar una indemnización integral para todos."<sup>26</sup> Este principio tiende a fijar el concepto de la "indemnización justa".

En cuanto a la repercusión de la reforma que nos ocupa en el sistema federal, se establece una facultad coincidente para la Federación y la estados, para que se expidan leyes sobre responsabilidad patrimonial estatal en el ámbito de sus competencias, cuyo contenido es puntualmente desenvuelto (características del daño resarcible, supuestos de imputabilidad al Estado, bases para la cuantificación del daño, relación de causalidad y procedimiento de reclamación).

La parte final del nuevo texto que se pide incorporar al artículo 113 de la Ley Fundamental amplía la competencia de los órganos de jurisdicción administrativa para que conozcan de controversias en materia de responsabilidad estatal, a fin de evitar el "peregrinaje de jurisdicciones" entre la vía civil y la administrativa.

La iniciativa propone que los poderes legislativos expidan las leyes reglamentarias respectivas, dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la reforma constitucional, a fin de integrar los "estándares de calidad de los servicios públicos" y de que la Administración Pública tenga oportunidad de revisar y superar las deficiencias detectadas en la prestación de servicios públicos.

El documento de los diputados priistas advierte que la reforma constitucional evita la conversión del patrimonio estatal en una especie de "aseguradora universal". Tampoco pretende erigirse en un obstáculo a la eficiencia de las funciones públicas, sino busca fortalecer la aplicación del derecho, afirmar la confianza de los gobernados y elaborar la calidad de los servicios públicos.

## 2. LA INICIATIVA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

La iniciativa panista recapitula las principales posiciones doctrinales mexicanos (Fraga, Carrillo Flores y, sobre todo, Castro Estrada) sobre el tema, para después exponer los fundamentos legales del vigente sistema de la responsabilidad patrimonial del Estado (Código Civil Federal y Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos).

En este documento se parte de que la responsabilidad del Estado debe provenir tanto de la actuación lícita como del proceder ilícito de los servidores públicos. La iniciativa considera que debe desplazarse la dominante teoría de la culpa de la vigente regulación del instituto resarcitorio para adoptar la teoría del perjuicio o del daño objetivo:

...el Estado debe responder de los daños que cause al patrimonio de las personas aun cuan-

do sus funcionarios, en el ejercicio del Estado moderno ha invadido todos los campos de la vida social, creando con su actuación una multiplicidad de riesgos."

Sin embargo, después asume que el fundamento de la responsabilidad patrimonial del Estado debe radicar en la lesión antijurídica, al quebrantarse los principios de equidad, igualdad y bien común.

Comparada con la otra iniciativa, la que nos ocupa es menos prolija en la exposición de motivos y más rica en las modificaciones al texto constitucional.

Los cambios constitucionales planteados en la iniciativa panista son:

- a) La adición de un párrafo duodécimo al artículo 16 de la Constitución, por la que se incorporaría una garantía individual, para que toda persona tenga derecho a recibir una indemnización equitativa sufra un daño en sus bienes o se afecten sus derechos, con motivo de la actividad del Estado, y que a éste se imponga la obligación directa de resarcir los daños y perjuicios.
- b) La modificación del Título Cuarto de la Norma Suprema para que sea "De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial, por cierto, en términos semejantes a los de la iniciativa priista, aunque inversos en su orden.
- c) La adición de un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política, donde se establece que la Federación respondería directamente por los daños y perjuicios que su actividad ocasiona en los bienes y derechos de los particulares, reconociendo el derecho de éstos a ser indemnizados en forma equita-

- tiva, de acuerdo a lo que dispongan las leyes que expida el Congreso de la Unión.
- d) La adición de una fracción VIII al artículo 116 del Pacto Federal, por la que se impone a los Estados y Municipios el deber de indemnizar en forma directa y equitativa por los daños y perjuicios ocasionados a las personas, en los términos que prevean las leyes que al efecto expidan las legislaturas locales. Igualmente, se expresa que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo estatales serán competentes para conocer de las controversias planteadas con motivo de la responsabilidad patrimonial.
- e) La adición de un tercer párrafo a la Base Quinta del apartado C del artículo 122 constitucional para repetir el mismo esquema que para los Estados y Municipios se pretende implantar, de acuerdo a lo explicado en el inciso precedente. También se faculta al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para que conozca de las controversias suscitadas por reclamaciones de las indemnizaciones correspondientes.
- f) En el segundo transitorio de la iniciativa de Acción Nacional es instituida la competencia de los Tribunales Fiscales de los Estados para conocer de las controversias incoadas en materia de la responsabilidad patrimonial estatal, en aquellas entidades federativas donde no se hayan establecido Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

### 3. COMENTARIOS SOBRE LAS INICIATIVAS

Las iniciativas objeto de estas notas representan dos cuestiones de avanzada.

La primera cuestión estriba en el reconocimiento de las limitaciones y deficiencias del sistema de responsabilidad del Estado imperante en la legislación mexicana, al tiempo de asumir el compromiso de generar nuevos encuadramientos jurídicos del instituto resarcitorio, apuntalados en principios jurídicos que aclaren las posibilidades de obtener indemnizaciones por los actos u omisiones estatales.

La segunda cuestión viene a ser la expresión de una creciente y saludable tendencia del Congreso de la Unión: que los legisladores ejerzan su facultad de iniciativa legislativa, en especial, por lo que hace a modificaciones constitucionales. Esto viene a significarse como un aliciente a favor de la carrera parlamentaria.

En el terreno técnico-jurídico, estas iniciativas, independientemente de otras que pudieran llegar a presentarse, pueden dar pie a un proyecto conjunto que lleve lo mejor de cada una, en el siguiente sentido:

a) La indiscutible asociación de la institución resarcitoria estatal con la idea del Estado de Derecho, y que de ninguna forma debe ser visualizado como un obstáculo al funcionamiento eficiente y completo de las diversas manifestaciones del poder público, en especial las de origen administrativo.

b) Asunción del reconocimiento de cambiar radicalmente el sistema de la responsabilidad del Estado, a fin de adoptar uno que establezca la responsabilidad patrimonial estatal directa, basado en la teoría de la lesión antijurídica, la cual desprende la responsabilidad del concepto de patrimonio dañado, independientemente de la noción de culpa, a fin de deducir la responsabilidad del Estado, así sea por el funcionamiento normal o anormal de los servicios que preste la sociedad.

c) Establecer indubitablemente los principios jurídicos rectores del instituto resarcitorio:

buena fe, ponderación, proporcionalidad, equidad social, igualdad ante las cargas públicas y legalidad.

d) Elevar a rango constitucional la garantía individual de integridad patrimonial, la garantía individual de integridad patrimonial, la cual consistiría en el derecho de los gobernados de recibir una indemnización proporcional y equitativa por los daños y perjuicios que sufran sus bienes o se afecten sus derechos, a causa de la actividad del Estado de reparar de forma directa esos daños y perjuicios. A este respecto, sería apropiado adicionar un párrafo duodécimo en el artículo 16 del Código Político, por estar dentro del capítulo de las garantías individuales.

e) Señalar indubitablemente, en ese nuevo párrafo del artículo 16 constitucional, como se enuncia en la exposición de motivos de la iniciativa panista, que los afectados en su garantía de integridad patrimonial previamente a impetrar el amparo, deberán agotar los recursos y procedimientos que la ley prevea, para hacer efectiva la indemnización respectiva.

f) La reforma de la denominación del Título Cuarto de la Constitución debería ser como la formulada en la iniciativa priista: "De la Responsabilidad Patrimonial del Estado y las Responsabilidades de los Servidores Públicos", ya que antepone lo general respecto a las configuraciones individuales.

g) La adición del segundo párrafo del artículo 113 constitucional debe ser dirigida a fijar las competencias del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales para expedir leyes sobre responsabilidad estatal, así como la competencia de los tribunales de lo contencioso administrativo para conocer de las controversias suscitadas por la aplicación de dichas leyes, con la previsión del artículo tercero transitorio de la propuesta priista, aya que en algunos Es-

tados de la Unión no existen dichos órganos de jurisdicción administrativa.<sup>27</sup> El segundo párrafo pudiera quedar en los siguientes términos:

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidad patrimonial del Estado, conforme a los principios de ponderación, proporcionalidad, equidad social, igualdad ante las cargas públicas y legalidad. Las controversias derivadas de la aplicación de las leyes correspondientes, serán conocidas por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo competentes, cuando se originen por la función administrativa del Estado."

Con este párrafo se evita la adición de la fracción VIII al artículo 116 constitucional como lo aparece en la iniciativa panista. Aunque, por técnica jurídica y para precisar competencias, la parte final de esa fracción VIII de la iniciativa de Acción Nacional puede ser incorporada como la parte final de la vigente fracción V del referido artículo 116, en los siguientes términos:

Dichos tribunales serán competentes para conocer de las controversias en que se reclamen indemnizaciones por los daños y perjuicios que se ocasionen a las personas por la actividad administrativa de los Estados y Municipios."

h) En lo tocante al Distrito Federal, por la peculiar estructura constitucional de distribución de competencias entre los poderes federales y los órganos locales de gobierno,<sup>28</sup> sería conveniente reformar el inciso g) de la fracción V de la Base Primera del apartado C del artículo 122 de la Ley Fundamental, para dotar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de la facultad para:



"g) Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno, procedimientos administrativos y sobre responsabilidad patrimonial del Distrito Federal por la actividad de los órganos de dicha administración pública."

Es conveniente que se agregue un párrafo tercero a la Base Quinta del apartado C del artículo 122 constitucional como lo solicita la iniciativa de los diputados panistas; pues además de fijar la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece la responsabilidad directa del Distrito Federal:

El Distrito Federal indemnizará en forma equitativa, por los daños y perjuicios que con su actividad ocasionen a las personas en sus bienes y derechos, conforme a las leyes que expida la Asamblea Legislativa. Dicha responsabilidad será directa. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo a que se refiere esta base será competente para conocer de las controversias en que se reclamen el pago de la indemnización correspondiente.

i) sería aconsejable seguir los transitorios de la iniciativa del Partido Revolucionario Institucional, aunque en el tercer transitorio debería cambiarse la redacción para excluir los supuestos del Congreso de la Unión, ya que el Tribunal Fiscal de la Federación debe ser considerado como un tribunal de lo contencioso administrativo, aunque su denominación indique una situación distinta a lo expresado en la competencia prevista en el artículo 11 de su Ley Orgánica. Por ello, dicho transitorio podría quedar así:

Las leyes que en la materia de responsabilidad patrimonial estatal expidan las Legislaturas de

los Estados deberán indicar qué órgano de impartición de justicia será competente para conocer de las controversias derivadas de la aplicación de los ordenamientos referidos, en caso de que no se hayan instituido los tribunales de lo contencioso administrativo que señala la fracción V del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Debe tenerse presente el caso del Estado de Chiapas cuyo sistema de jurisdicción administrativa sigue la tendencia judicialista y no la inspirada en el paradigma del Consejo de Estado francés, que es la directriz sobre la que se justifica la existencia de los tribunales de lo contencioso administrativo, desde la expedición de la Ley de Justicia fiscal de 1936.

## G. CONSIDERACIONES FINALES

121

Pero no nada más se resuelve el problema de práctica irresponsabilidad con reformas legislativas —ciertamente indispensables—, sino que deben ir unidas a una política de educación y formación de los servidores públicos, en especial de aquellos espacios del poder público que con sus actuaciones u omisiones pueden llegar a afectar la libertad, el patrimonio y la dignidad de los habitantes de la República.

En lo que hace a la relación de la responsabilidad del Estado y la justicia administrativa, es necesario que se señalen mínimamente en la ley las siguientes cuestiones que permitan facilitar el acceso de los justiciables a una cabal y justa reparación: a) consagrar la responsabilidad estatal en la Ley Suprema de la Unión y en leyes basadas en criterios de derecho público; b) mantener la posibilidad de que la autoridad administrativa pueda resarcir a los particulares; c) ampliar la competencia de los órganos dota-

dos de jurisdicción administrativa ya existentes para que conozcan de casos de demanda de indemnización, negativa de indemnización e inconformidad con los montos propuestos por la autoridad; d) señalamiento taxativo de casos en que proceda una responsabilidad objetiva, directa y solidaria del Estado por actos de la autoridad administrativa que así lo ameriten; e) establecimiento de una responsabilidad directa y solidaria del Estado en los casos residuales, debiéndose comprobar la imprudencia de los servidores públicos en dichos supuestos por la defensa jurídica del Estado; f) sistema expedito de indemnizaciones y de repetición contra los servidores públicos; y g) establecimiento de un incidente de responsabilidad patrimonial tramitado ante los jueces de Distrito, en aquellos casos en que se impugnen actos administrativos en vía de amparo y se desprendan daños y perjuicios en contra del patrimonio de los quejosos, o en los supuestos en que no existan tribunales de lo contencioso administrativo en los estados de la República.

122

## BIBLIOGRAFÍA

A continuación se aportan algunas obras representativas sobre el tema de la responsabilidad del Estado, con especial recomendación de la magnífica monografía del Dr. Álvaro Castro Estrada, así como algunos artículos en revistas especializadas.

- ALTAMIRA GIGENA, Julio I. *Responsabilidad del Estado*. Buenos Aires, Editorial Astrea, 1973.
- BORJA SORIANO, Manuel. *Teoría General de las Obligaciones*. Novena edición. México, Editorial Porrúa, 1984.
- CARRILLO FLORES, Antonio. *La defensa jurídica de los particulares frente a la Administración en México*. México, Editorial Porrúa, 1939. (Hay una

segunda edición con el título *La Justicia Federal y la Administración Pública*. México, Editorial Porrúa, 1973).

- CASTRO ESTRADA, Álvaro. *Responsabilidad patrimonial del Estado*. México, Editorial Porrúa, 1997.
- . “Estudio de la constitucionalidad de un plausible esfuerzo municipal, para establecer un auténtico régimen de responsabilidad patrimonial de la administración pública” en Fernando Serrano Migallón (coord.). *Estudios jurídicos en homenaje a Felipe Tena Ramírez*. (Prólogo de Francisco Javier Gaxiola). México, Editorial Porrúa, 1999, pp. 53 a 87.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo. Primer curso*. (Prólogo de Genaro David Góngora Pimentel). México, Editorial Porrúa, 1994.
- . *Elementos de Derecho Administrativo. Segundo curso*. Segunda reimpresión de la primera edición. México, Editorial Limusa, 1994.
- DROMI, José Roberto. *Derecho subjetivo y responsabilidad pública*. Bogotá, Temis, 1980. (Hay una segunda edición con prólogo de José Bermejo Vera, Madrid, Editorial Grouz, 1986).
- FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Introducción a la Justicia Administrativa en el ordenamiento mexicano*. México. El Colegio Nacional, 1983.
- FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Vigésimo-tercera edición. México, Editorial Porrúa, 1982.
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. 2 tomos. Quinta edición. Madrid, Editorial Civitas, 1991.
- HOYOS DUQUE, Ricardo. *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública*. Bogotá, Temis, 1984.
- LAUBADERE, André de. *Manual de Derecho Administrativo*. Bogotá, Temis, 1984.
- ORTIZ REYES, Gabriel. *El control y la disciplina en la administración pública federal*. México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- PALAZO, José Luis. *Responsabilidad extracontractual del Estado. Accionar legítimo. Evolución jurisprudencial y doctrinaria. Estado actual del tema*. Buenos Aires, Depalma, 1995.

- PARADA, Ramón. *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común. (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*. Madrid, Marcial Pons, 1993.
- QUINTANILLA, Miguel Angel. *Derecho de las Obligaciones*. México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acallán de la UNAM, 1979.
- REIRIZ, María Graciela. *Responsabilidad del Estado*. Buenos Aires, EUDEBA, 1969.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Derecho Civil Mexicano. Obligaciones*. Tomo V-Volumen II. México, Editorial Porrúa, 1985.
- SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho administrativo*. 2 tomos. Doceava edición. México, Editorial Porrúa, 1984.
- WEIL, Prosper. *Derecho Administrativo*. Madrid, Editorial Civitas, 1989. (Cuadernos Civitas).

- <sup>1</sup> FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Vigésimo tercera edición. México, Ed. Porrúa, 1982, p. 419.
- <sup>2</sup> CARRILLO FLORES, Antonio, *La defensa jurídica de los particulares frente a la Administración en México*, México, Editorial Porrúa, 1939, pp. 59 a 60. La segunda edición apareció con el título *La Justicia Federal y la administración pública*, México, Editorial Porrúa, 1973. Sobre el tema de la responsabilidad estatal destacan las aportaciones de don Antonio Carrillo Flores en diversos estudios y ensayos, *cfr.* CARRILLO FLORES, Antonio, "Gabino Fraga, forjador del Derecho Administrativo Mexicano" en Varios Autores. *Fraga y el derecho administrativo mexicano*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, pp. 55 a 73, y en FRAGA, Gabino, *op. cit. supra* nota 1, pp. 469 a 482 (en este último caso la conferencia en cuestión se ha reproducido en las subsecuentes ediciones del tratado de Fraga); *id.*, "La evolución del derecho administrativo mexicano en el siglo XX" en Varios autores, *LXXV años de evolución jurídica en el mundo. Derechos constitucional y administrativo*, volumen VI, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, pp. 57 a 96, reproducido en el libro del mismo autor, *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, pp. 25 a 23, y en la *Revista de Administración Pública. Raíces del Instituto Nacional de Administración Pública*, número 88, 1995, México, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 5 a 38; *id.*, "La responsabilidad del Estado en México" en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año I, número 1, México, Escuela Libre de Derecho, y en los citados *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*, pp. 9 a 23; e *id.*, "Responsabilidad extracontractual Estado en México" en *Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años al servicio de México. Memorias*. Tomo V. México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1982, pp. 17 a 37.

## HEMEROGRAFÍA

- CARRILLO FLORES, Antonio, "Responsabilidad extracontractual del Estado en México" en *Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años al servicio de México*, Tomo V, p.19 a 39.
- FUENTES RUIZ, Gerardo, "Responsabilidad patrimonial de la administración estatal, municipal y de sus servidores públicos" en *Revista IAPEM. Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México*, número 33, Enero-Marzo 1997, Toluca, pp. 183 a 202.
- PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "La justicia administrativa en la Constitución federal mexicana" en *Alegatos*, número 41, enero-abril de 1999, México, pp. 97 a 108.
- , "La responsabilidad patrimonial del Estado en la justicia administrativa" en *Alegatos*, número 43, septiembre-diciembre de 1999, México.
- RUIZ PÉREZ, Tomás, "Reflexiones introductorias sobre el Código de procedimientos Administrativos del Estado de México" en *Revista IAPEM. Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México*, número 33, Enero-Marzo 1997, Toluca, pp. 13 a 50.

- <sup>3</sup> FRAGA, Gabino, *op. cit. supra* nota 1, p. 417.
- <sup>4</sup> Para una visión panorámica del tratamiento de la responsabilidad del Estado en el derecho comparado *cfr.* GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, Editorial Civitas, 1991, pp. 351 a 359, y CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Editorial Porrúa, 1997, pp. 54 a 88.
- <sup>5</sup> *Vid.* nota de RUIZ DEL CASTILLO, Carlos al libro de HAURIUO, Maurice, *Principios de Derecho Público y Constitucional*, 2ª edición, Madrid, Reus, 1927, 155 y 156.
- <sup>6</sup> Sobre el sistema de responsabilidad estatal español, *cfr.* GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *op. cit. supra* nota 4; GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, Madrid, Civitas, 1996; FERNÁNDEZ, Tomás Ramón Fernández *et al.*, *El contencioso-administrativo y la responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1988; LEGUINA VILLA, Jesús, *La responsabilidad civil de la Administración Pública*, 2ª edición, Madrid, Editorial Tecnos, 1983; y PARADA, Ramón. *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común. (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*. Madrid, Marcial Pons, 1993.
- <sup>7</sup> ALTAMIRA GIGENA, Julio I. *Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, Editorial Astrea, 1973 y REIRIZ, María Graciela, *Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, EUDEBA, 1969.
- <sup>8</sup> REIRIZ, María Graciela, *loc. cit.*
- <sup>9</sup> *Cfr.* HOYOS DUQUE, Ricardo. *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública*. Bogotá, Temis, 1984.
- <sup>10</sup> REIRIZ, María Graciela, *op. cit. supra* nota 7, pp. 26 a 41. Igualmente son abordados por el jurista mexicano CASTRO ESTRADA, Álvaro, *op. cit. supra* nota 4, pp. 287 a 303.
- <sup>11</sup> "Tratar la responsabilidad de la Administración equivale a tratar de la responsabilidad del Estado, ya que aquélla no es sino una modalidad de éste: el Estado actuando para la realización de sus fines", GARCÍA OVIEDO, Carlos, y MARTÍNEZ USEROS, Enrique, *Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, E.I.S.A., 1962, p. 765.
- <sup>12</sup> En el sistema mexicano apareció la *Ley de Depuración de Créditos* de 31 de diciembre de 1941, formulada por Carrillo Flores, cuyo artículo 10 establecía un sistema de responsabilidad directa, aunque conservando la culpa como eje de la reclamación ante el Tribunal Fiscal de la Federación: "Cuando la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad civil del estado, no ser preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales actos u omisiones implique una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos." El problema de esta Ley fue que estaba sujeta a condicionar la procedencia de la acción al hecho de que el particular no podía conocer la existencia de una partida presupuestal con cargo a la cual se pagaría. Esta ley fue abrogada en por el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 14 de enero de 1988. Para profundizar sobre los problemas prácticos de esta *Ley de Depuración de Créditos*, *vid.* CARRILLO FLORES, Antonio, "La responsabilidad del Estado en México", *cit. supra* nota 2, pp. 9 a 23.
- <sup>13</sup> Estos preceptos de las leyes de los tribunales administrativos se conservaron en los nuevos ordenamientos de dichos órganos jurisdiccionales (fracción X del artículo 11 de la *Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación* y fracción XI del artículo 23 de la *Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*).
- <sup>14</sup> *Cfr.* RUIZ PÉREZ, Tomás, "Reflexiones introductorias sobre el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México", y FUENTES RUIZ, Gerardo, "Responsabilidad patrimonial de la administración estatal, municipal y de sus servidores públicos", ambos en *Revista IAPEM. Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México*, número 33, enero-marzo 1997, Toluca, pp. 13 a 50 y 183 a 202, respectivamente.
- <sup>15</sup> PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "La justicia administrativa en la Constitución federal mexicana" en *Alegatos*, número 41, enero-abril de 1999, México, pp. 97 a 108 e *id.*, "La responsabilidad patrimonial del Estado en la justicia administrativa"

en *Alegatos*, número 43, septiembre-diciembre de 1999, México (en prensa).

- <sup>16</sup> “[...]es necesario adoptar alguna medida frente al desarrollo incontenible de la vida estatal que ha creado múltiples riesgos que amenazan los derechos de los particulares con los cuales frecuentemente se encuentra en contacto”, FRAGA, Gabino. *op. cit. supra* nota 1, p. 419.
- <sup>17</sup> *Ibid.*, p. 420. A este respecto, Andrés SERRA ROJAS, en cuanto al tema de la responsabilidad estatal en México, sólo trata el aspecto, en su *Derecho Administrativo*, tomo II, México, Editorial Porrúa, 1983, p. 692.
- <sup>18</sup> CARRILLO FLORES, Antonio, *La Justicia Federal y la administración pública*, *cit. supra* nota 2, pp. 224 y 225.
- <sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 228 y 229.
- <sup>20</sup> *Vid.* PÉREZ LÓPEZ, Miguel, “La Justicia Administrativa en la Constitución Federal mexicana” en *Alegatos*, número 41, enero-abril de 1999, pp. 101 a 103.
- <sup>21</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford, 1999, p. 57.
- <sup>22</sup> Los firmantes fueron los diputados Marco Augusto Bucio Mújica, Miguel Quiroz Pérez y Rafael Ocegüera Ramos. El contenido de la iniciativa fue publicada en la *Gaceta Parlamentaria*, 22 de abril de 1999, pp. 50 a 55.
- <sup>23</sup> La suscribieron los diputados Abelardo Perales Meléndez, Nicolás Jiménez Carrillo, Juan

Bueno, Espiridión Sánchez López, José Antonio Álvarez A., Edgar Ramírez Pech, Ricardo Ortiz, Joaquín Montaña, Margarita Pérez Gavilán, Francisco Javier Reynoso, Gloria Ocampo Arvide, Julio Faesler y Jorge López Vergara.

- <sup>24</sup> *Gaceta Parlamentaria*, *cit. nota* 22, p. 51.
- <sup>25</sup> *Ibid.*, p. 53.
- <sup>26</sup> *Loc. cit.*
- <sup>27</sup> El tercer transitorio de la iniciativa de los diputados del Partido Revolucionario Institucional es el siguiente: “Las leyes que en materia de responsabilidad patrimonial del Estado expidan el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados deberán indicar qué órgano de impartición de justicia será competente para conocer de las controversias derivadas de la aplicación del ordenamiento referido, en caso de que no se hayan instituido los tribunales lo contencioso administrativo que señalan los artículos 73, fracción XXIX-H y 116, fracción V, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, *ibid.*, p. 55.
- <sup>28</sup> *Vid.* PÉREZ LÓPEZ, Miguel, “Estudio sobre el artículo 122 constitucional”, en *Alegatos* número 38, enero-abril de 1998, México, pp. 33 a 46 e *Id.*, “El Derecho Local del Distrito Federal en el nuevo artículo 122 Constitucional”, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, número 2, junio de 1998, México, pp. 256 a 259.

# La amonestación a legisladores

Mannel González Oropeza\*

Reconvenir a una persona por sus opiniones es reprimir la libertad de expresión; al castigar, amonestar o sancionar de cualquier manera alguna expresión. El término “reconvenión” que se utiliza en la Constitución del país, es traducido en latín por *admonitio* que significa amonestación. Si la reconvenión opera contra la expresión de ideas o la actividad de los diputados, estamos limitando a una libertad pública, que si es grave cuando se le infringe a un ciudadano, es más grave todavía cuando con ella se debilita una institución de gobierno, como la libertad dentro del recinto de un Congreso.

Este año comienza de manera turbia bajo la égida de los partidos políticos que con algunos actos negligentes y apasionados no respetan la Constitución. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se compone por representantes de la Nación, según lo determina el artículo 51 de la Constitución Federal, por lo que los diputados más que ser representantes de sus respectivos partidos políticos, deben asumir la actitud de representar a la población que los eligió. Para la Constitución, los partidos políticos son entidades de interés público que juegan un papel de fundamental importancia

sólo para las elecciones, de acuerdo al artículo 41 de su texto; pero no más allá; en consecuencia, no debe tolerarse que los partidos políticos se involucren y manipulen el libre debate parlamentario y su consecuente votación en los proyectos de ley o decreto.

Aunque las leyes permitan acuerdos parlamentarios, éstos no deben rebasar los límites constitucionales, como los ya señalados, o el que impone el artículo 61 de la Constitución Federal que prescribe que ningún representante de la Nación puede ser reconvenido por las opiniones manifestadas en el desempeño de su cargo, ya que las personas de dichos representantes son inviolables.

Originalmente, estas categóricas alusiones surgieron para contener el abuso de las autoridades de los Poderes Ejecutivo y Judicial, que quisieran encarcelar o sancionar de cualquier modo a un diputado o a un senador por su expresión o actuación. Estos orígenes son históricos y coincidentes con la consolidación del parlamentarismo.

Quizá el primero en aducirlo fue Peter Wentwort (1575), quien explicó en el Parlamento inglés que la “libertad de expresión y con-

---

\* Presidente del Consejo Académico del Instituto de Estudios Legislativos de la LIII Legislatura del Estado de México.

ciencia en este lugar, esta garantizada por ley natural". Las críticas en un debate podían ser calificadas de sediciosas con facilidad y los parlamentarios enviados a prisión por años, como sucedió con John Elliot en 1629. William Williams, promotor de la primera Declaración de Derechos, aprobada en 1689 por el Parlamento inglés, extendió a la prensa y demás medios de comunicación este "privilegio parlamentario", ya que la expresión de ideas en el Parlamento no podría estar circunscrita a las paredes de Westminster.

Por supuesto, ningún derecho o privilegio es ilimitado, y en nuestro país desde el siglo XIX se ha reconocido que los ataques a la vida privada y la incitación a la comisión de delitos pueden ser causas para restringir la inviolabilidad de los representantes populares. Lo mismo ha sucedido en otros países de estructura política similar a la nuestra. Así por ejemplo, si un congresista violase la confidencialidad de documentos clasificados y los divulgara, sería responsable legalmente, tal como sucedió con la divulgación de los denominados "Papeles del Pentágono" (1971). Sobre los motivos de la guerra de Vietnam, por parte del senador Michael Gravel y de sus asistentes Leonard Rodberg; aunque la justicia protegió al periódico que los publicó, el *New York Times*.

De cualquier manera, la prohibición debe estar muy claramente determinada, ya que de lo contrario el jefe de policía Legarde hubiera tenido un motivo más para encarcelar a Francisco Zarco, por publicar su crónica del Congreso Constituyente (1856-1857)

Sin embargo, este privilegio ha recorrido otros campos desde el siglo XIX en que fue establecido en México, desde la Constitución de Cádiz y Federal Mexicana de 1824. Los candidatos a puestos de elección popular han sido hostilizados, cuando en sus campañas se atre-

ven a criticar a las autoridades en turno, como sucedió con el panista Salvador Rosas Magallón en 1953, cuando fue detenido en Mexicali por orden del juez Adolfo Aguilar Caballero, contra quien el candidato había manifestado venalidad.

También se han planteado problemas no resueltos, en situaciones como la que protagonizó el diputado constituyente oaxaqueño, Herón Ruíz, en agosto de 1921, cuando en el despacho del presidente del Tribunal Superior de Justicia de la entidad, Francisco Magro, profirió duras críticas a la administración de justicia y éste lo consignó por "ultrajes".

El privilegio parlamentario se ha visto vulnerado cuando cinco senadores en expresión simbólica, asistieron a despedir a un exjefe de Estado, como lo era Plutarco Elías Calles, conducta que provocó a la Cámara cardenista la decisión de expulsarlos, inconstitucionalmente, en diciembre de 1935.

Ahora, si bien hemos presenciado libertad absoluta en los recintos parlamentarios y las autoridades ofendidas por exabruptos no han caído en la tentación de violar el fuero constitucional de los congresistas mexicanos; excepto quizá en recientes casos de narcotráfico, el caso de Francisco Paoli Bolio sucedido en estas fechas, nos induce a pensar el privilegio parlamentario y su relación no con las autoridades sino con los partidos políticos mismos, que se arrogan la facultad, como entidades de interés público, de reconvenir a un diputado, desde la amonestación hasta la expulsión del mismo de la organización político, contraviniendo así la Constitución, en respuesta a una opinión, actitud o abstención del diputado en cuestión, en el curso de debates en el Congreso.

El caso Paoli resulta todavía más paradójico, pues el artículo 61 de la Constitución Federal, encomienda al Presidente de cada Cámara

velar por el respeto a dicho privilegio parlamentario. ¿Qué puede hacer el Presidente de la Cámara cuando se violenta en su perjuicio la inviolabilidad de su persona o de sus opiniones? ¿Quién duda que su actitud fue producto de su propia opinión respecto al debate del Fobaproa? ¿Puede un partido reconvenirlo por el sentido de su votación, sea una abstención, un voto negativo o uno positivo? ¿No es esto hacer prevalecer la directriz de un partido sobre la libertad de opinión de un representante de la Nación? ¿Es todo ello constitucional?

Si el Congreso y la población pueden sobrevivir a la pluralidad y a la lucha de partidos, la Constitución y las leyes deben evitar los ex-

cesos en que la pasión y los partidismos amenazan nuestras instituciones centenarias. La reforma de Estado ya comenzó a vislumbrar que la *ciudadanización* es un freno a esos vicios.

La reforma política ya ciudadanizó a los organismos electorales, pensemos que el caso Paoli nos puede inducir a ciudadanizar a los propios partidos, prohibiéndoles las sanciones o reconvenciones hacia sus miembros, cuando éstos se desempeñan en sus encargos populares y, de esta manera, se haría cumplir cabalmente con la Constitución, a esas etéreas organizaciones políticas que, a pesar de no ser autoridades, infringen la Constitución.

# Democracias contemporáneas y actualidad parlamentaria en los procesos de transición: Chile, Hungría y España

Laura Valencia Escamilla\*

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad llama la atención que en el mundo moderno sólo pueden sostenerse e imponerse las formas de Estado que apelan de alguna forma a la democracia. Esta es una situación históricamente nueva. Se puede decir que el marco de legitimación democrático representa el papel de un *a priori*, surgido históricamente, de nuestra moderna ideología política pues las formas de gobierno y los ordenamientos jurídicos en la actualidad ya sólo son cuestionados sobre la base del hecho de si están o no legitimados democráticamente. Difícilmente se encuentra ya una forma de gobierno en el mundo de hoy, que no se designe a sí misma de alguna manera como “democrática” pero es más bien en el sentido de la legitimación democrática. La argumentación al respecto se da a partir del empeño casi universal de los gobernantes de fines de este siglo, incluidos los de regímenes no democráticos, por explorar la idea del “gobierno del pueblo” a fin de otorgar legitimidad a sus regímenes. Nunca como ahora los jefes de Estado habían apelado con tanta

frecuencia a las ideas democráticas para legitimarse, aunque sólo fuese para justificar un gobierno autoritario sobre la base de que era necesario a fin de transitar en el futuro hacia una democracia “auténtica o purificada”.

Desde este punto de vista, la democracia se justifica como la expresión de una suerte de ley de la naturaleza humana, ley que Toqueville califica como un hecho providencial “que reina en las sociedades americanas y avanza en Europa hacia el poder”. Por ello consideraba “una locura vanagloriarse de detener la marcha de la democracia. Quiera Dios que aún haya tiempo de dirigirla y de impedir que nos conduzca al despotismo de uno solo, es decir, a la forma más detestable de gobierno que la mente humana haya podido nunca concebir”.<sup>1</sup> Pese a que el temor del autor francés se haya hecho realidad, en los últimos años una gran cantidad de países que han transitado de formas autoritarias de gobierno han manifestado su adhesión hacia la fórmula democrática como la mejor. Ante el evidente fracaso del “socialismo real” la pauta democrática ha mantenido su fortaleza frente a cualquier forma de gobierno.

\* Maestra en Ciencia Política por la Fcrys de la UNAM; candidata a Doctor en Sociología y Política por la Universidad Complutense de Madrid, España.

Entre 1974 y 1990 treinta países de Europa del Sur, Latinoamérica, Asia, Europa, y África transitaron de diversas formas de gobiernos autoritarios hacia formas más democráticas de gobierno. Todos ellos implicaron de alguna manera semejanzas que los incluye en la llamada "tercera ola" democrática cuyas características son: transiciones rápidas; éxito relativo; dependencia del desarrollo local, y se dieron tanto en el mundo industrial, en el comunista y en el llamado "Tercer Mundo".<sup>2</sup>

La "oleada" democratizadora de Huntington (la tercera ola) ha llevado a un número creciente de países, en los que el reclamo democratizador ha abierto la posibilidad de implementar mecanismos de representación que de alguna forma conducirían al "éxito democrático". En la actualidad, los cambios producidos después de los diversos colapsos autoritarios en regímenes donde la militarización y la intolerancia prevalecían, las instituciones representativas parecen ser uno de los caminos para llegar a la meta democrática a través del fortalecimiento y autonomía de las mismas. Las reformas políticas emprendidas por estos países identifican al Parlamento como una de las alternativas para emprender su proyecto democrático. Las propuestas varían de país en país, pero el balance se da en cuatro sentidos principalmente: el problema de la representatividad, su funcionamiento interno, su relación con el Ejecutivo y la soberanía detentada por el Parlamento en cuestión.

Actualmente Parlamentos como el británico, el francés, el italiano, el canadiense o el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, el israelí, o incluso aquellos que provenían de regímenes autoritarios, son ejemplos de cambio.<sup>3</sup> Si bien es cierto que el cambio en dichos países son la aplicación del reforzamiento de sistemas democráticos ya establecidos. Los

casos que se estudiarán en el presente trabajo se refieren a la transición de tres países provenientes de regímenes autoritarios: Chile, Hungría y España, países que se transforman en democracias a partir de procesos que se inician en el terreno político pero que tienen su origen en una crisis global del sistema.

Para los fines de la investigación, el trabajo se limitará al ámbito político y sobre todo a la institución parlamentaria como centro creativo de la transición. Será en los parlamentos de estos países donde las reformas legislativas tienen como objetivo la consolidación de la democracia, mediante el robustecimiento de la institución en cuanto a su capacidad de influencia política y funcionamiento en general; a establecer nuevos canales para la relación entre representantes y representados; así como la búsqueda del equilibrio en la relación del ejecutivo con el parlamento y de la estabilidad política, en particular. Dichos cambios incluyen modificaciones en la ideología gubernamental, en el sistema de partidos, en el sistema electoral, en las demandas de sus ciudadanos hasta en eventos que están fuera del ámbito nacional.

## I. EL PARLAMENTO EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

En los procesos de transición del autoritarismo a la democracia que empezaron a producirse en los países del sur de Europa a mediados de la década de los setenta, y que se han extendido a la mayor parte de los países latinoamericanos y más recientemente a los del este europeo, el papel del Parlamento en las diversas transiciones depende de diversos factores.

Para empezar, las teorías de la consolidación democrática en los últimos años han señalado ulteriores funciones del Parlamento. 1) Al

gunos enfoques —que son la mayoría— sugieren que las asambleas legislativas, junto con asociaciones de interés, son el “foro central” en la reconstrucción de legitimidad para el nuevo régimen y por tanto, son cruciales para la consolidación democrática.<sup>4</sup> 2) Otros consideran al Parlamento como posible y relativamente raro camino que conduce a la consolidación democrática, que en una situación normal es alcanzada principalmente por la vía de los partidos o de los líderes carismáticos, bajo la condición de que el Parlamento sea capaz de ganar espacios en la toma de decisiones con relación a problemas de políticas urgentes, neutralizar la fuerza militar y reformar el orden jurídico heredado.<sup>5</sup> 3) Finalmente hay quienes sostienen que el Parlamento es casi superfluo en el establecimiento del consenso original acerca de las reglas del nuevo juego entre los actores políticos principales, y solamente es relevante para el “subsiguiente estadio de institucionalización y reproducción del consenso democrático”.

Generalmente, el gobierno, un líder carismático, las fuerzas militares o el liderazgo del partido son personajes que actúan como los principales actores en el establecimiento de un régimen democrático sin hacer mucha referencia al cuerpo representativo. Son ellos quienes en principio establecen las reglas del nuevo juego sin ningún tipo de vigilancia o control de parte de los órganos elegidos.

Sin embargo, en la medida en que el proceso se desplaza hacia la construcción y consolidación, las reglas y procedimientos tienden a caer en las instituciones representativas y en la elite parlamentaria que contribuyen, de alguna forma, a la integración de las fuerzas políticas y sociales del país (tanto las emergentes como las antisistema), es decir, la integración se enmarca en el consenso entre los actores; en la estabilización a través de la regulación pa-

cífica del conflicto entre los principales actores políticos; y la construcción del apoyo popular a través de la participación en elecciones, en expresiones de confianza o desconfianza popular, entre otras, llevando a cabo la tarea de integración y socialización de la sociedad civil (agregando intereses según Almond), o sea reforzando las funciones del Parlamento.<sup>6</sup>

En este sentido el grado en que se dan los acuerdos a nivel parlamentario depende de la adopción del sistema electoral, de las relaciones entre el parlamento y el ejecutivo y de las reglas parlamentarias. Cuando el parlamento es de “mayoría”, se ofrecen canales en la articulación pública de intereses respecto a las fuerzas excluidas del gobierno y al mismo tiempo dan lugar a un gobierno fuerte y estable, aunque su plataforma de expresión generalmente está subordinada o sumisa a un gobierno.

Cuando el Parlamento se forma por consenso se ofrecen oportunidades a todas las fuerzas políticas y sociales importantes, con representación parlamentaria generalmente formado por coaliciones mayoritarias o gobiernos minoritarios (Inglaterra en 1974). El resultado es un gobierno débil donde el Parlamento es un foro para la mediación central y toma de decisiones entre las fuerzas políticas (Italia) o las fuerzas sociales más importantes del país (Alemania).<sup>7</sup>

Ambos elementos varían en cuanto al grado de “poder” que se le dé al Parlamento, porque para el caso de un parlamento de mayoría, con disciplina de partido y control de sus miembros, esta situación genera en una primera etapa, un protagonismo que coincide con la transición (España 1977-1982); una segunda etapa que a la vez que consolida el sistema político, debilita al Parlamento, sobre todo cuando al producirse la alternancia se imponen victorias mayoritarias sucesivas; y finalmente cuando

existe mayor protagonismo de la oposición, el Poder Legislativo tiene mayor presencia al formarse un equilibrio entre las fuerzas políticas. Al mismo tiempo que la estabilidad gubernamental se asegura por el consiguiente debilitamiento y subordinación del Legislativo ante el Ejecutivo.<sup>8</sup>

Cuando se habla de Parlamentos por consenso se tienen gobiernos donde el compromiso está basado en mecanismos para la mediación legislativa y en poderes de codecisión entre los diversos actores de presión. En este caso, el Parlamento juega un papel importante como agente de agregación e integración de intereses, los cuales en la mayoría de las ocasiones utilizan a los comités parlamentarios como instrumentos formales o informales de las batallas entre los principales grupos de interés, tal es el caso del Congreso Norteamericano, el Parlamento Inglés y el Bundestag Alemán quienes se distinguen por la amplia influencia que los grupos de interés tienen frente a sus legisladores.<sup>9</sup>

Ciertamente hablar del parlamento como el "centro" de la consolidación democrática nos asegura un análisis serio de la situación, significaría la exclusión de diversas instituciones que contribuyen a la misma. Sin embargo, debemos tomar en cuenta la demanda que en los últimos tiempos el Parlamento ha tenido como ente legitimador de las acciones gubernamentales. Incluso hay quienes aseguran como Patterson y Copeland que "estamos viviendo en la era del parlamentarismo".<sup>10</sup>

Todo ello obedece, sin duda a una gran cantidad de Parlamentos que a la vez surgen y se consolidan, o que están siendo partícipes de su propia "institucionalización" en el sentido de que han cumplido o están en proceso de cumplir un largo camino de desarrollo —que vendría desde la Segunda Guerra Mundial y que

hasta la fecha no ha concluido. La institucionalización de los parlamentos incluye cuatro aspectos fundamentales: autonomía, formalidad, uniformidad, y complejidad.

La autonomía parlamentaria apela a la independencia que la asamblea representativa tiene para organizarse así misma sin la intervención o el dominio del aparato gubernamental, del partido político, de la burocracia, la iglesia, de la fuerza militar o de la presión de los grupos de interés internos y externos.

La formalidad son los procesos y reglas que indican claramente la normatividad por la que se rigen cada uno de los miembros en el Parlamento así como el papel que éstos cumplen dentro del proceso y el procedimiento parlamentario (derecho parlamentario).

La uniformidad se refiere al tipo de organización política expresada en la forma como se lleva a cabo el procedimiento legislativo en relación a la combinación de intereses (Almond).

Finalmente, la complejidad trata de la amplia estructura organizativa de la institución que cuenta con fracciones parlamentarias bien organizadas, minorías fuertes, amplios sistemas de información y apoyo técnico, así como organización del trabajo en comités ampliamente estructurados.<sup>11</sup>

La falta o disfuncionalidad de alguno de éstos elementos impide la consolidación de la institucionalización de un Parlamento, sobre todo en el momento del cambio, pues algunas asambleas por su endeble institucionalidad, no han sobrevivido a los colapsos en los sistemas políticos, tal es el caso de la disolución del Parlamento en Perú por Alberto Fujimori, o el Reichstag Alemán durante la República de Weimar, el Parlamento de la Tercera República Francesa o el Congreso Argentino disuelto por el régimen peronista. Estos son ejemplos de Parlamentos que además de que adolecían de

una organización y un robustecimiento institucional, carecían del apoyo popular. En este sentido, podemos decir que la institucionalización parlamentaria necesita, a parte de los cuatro elementos antes citados, del reconocimiento popular, como lo afirmarían Kelsen y Ortega y Gasset en su momento, porque finalmente las asambleas representativas se deben al electorado que las eligió. De ahí que el proceso estaría incompleto sin la relación clásica de los Parlamentos: representante-representado.

Independientemente de las obsolescencias que puedan presentar estos cuerpos por su falta de racionalidad en el debate o ante el surgimiento de “nuevas” formas de representación, se observa que ninguna aglutina por sí sola la radio de acción de los Parlamentos. En el sentido de que éstos simbolizan el derecho de los ciudadanos a participar en la toma de decisiones y que de alguna forma implica mantener los lazos de responsabilidad en la relación representante-representado.

Esta concepción es amplia pues nos ayuda a pensar en la representación como una forma simbólica en la que se busca que las actitudes de los votantes hacia sus legisladores se den a partir de una necesidad psicológica, al tener confianza en su gobierno, al engendrar sentimientos de orgullo por su nación y sus instituciones y al creer que sus intereses están siendo favorecidos por el gobierno en general y por las legislaturas en particular. Es decir, hace falta una cultura parlamentaria con base en la educación y socialización apoyada por los medios masivos de comunicación y confirmada por una opinión pública libre de todo poder económico y político. De esta forma se puede llegar a la relación propuesta entre las preferencias políticas de los votantes y el traslado de dichas preferencias a la acción gubernamental (combinación de intereses), incluyendo el beneficio in-

mediato de los bienes y servicios ofrecidos por los legisladores en particular y por el partido en general (gestión social). Todo ello nos indica que el cambio no solo estará dado por la complejidad en el funcionamiento de la máquina institucional, también incluye la relación que este mantiene con las manifestaciones de participación ciudadana, con la ideología gubernamental, con los cambios en el sistema de partidos, con las grandes demandas, con los eventos externos, con la publicidad, etcétera. La lista es amplia y abarca todos los ámbitos de la sociedad, lo que implica cambios importantes en la forma de representación a partir de la transformación democrática de algunos regímenes y la “redemocratización” de otros.

## 2. LA TRANSICIÓN CHILENA Y LA AGENDA POLÍTICA

133

Por diversas razones la transición chilena representa el mayor laboratorio político de los países del sur de América Latina. Entre 1964 y 1970, el presidente Eduardo Frei dio inicio a un proceso de reformas modernizadoras, que incluyeron una reforma agraria, tributaria, democratización del sistema educativo, y sociedades mixtas con el capital extranjero. Medidas que no resultaron exitosas desde el punto de vista político.

En este contexto y a partir de noviembre de 1970 Chile vivió otra experiencia de impacto internacional, con el presidente Allende y el gobierno de la Unidad Popular. Aunque Allende pudo impulsar algunos aspectos de su programa, —como la nacionalización de las minas de cobre y la ampliación de la Reforma Agraria—, muy pronto aparecieron las dificultades que pusieron fin a su gestión. El final de esta experiencia política fue trágico y violento, originando una dictadura basada en la doctrina de seguri-

dad nacional y a la cabeza el jefe militar, el General Augusto Pinochet. Es decir, las Fuerzas Armadas constituyeron el poder estatal cuyos mandos no podían ser reemplazados por un Presidente de la República, sino a través de un Consejo de Seguridad Nacional para ejercer la tutela militar sobre las instituciones civiles.<sup>12</sup>

A partir de 1975 se aplicaron políticas económicas neoliberales, instalando un nuevo dinamismo productivo apoyado por las exportaciones no tradicionales. En 1978 se introdujo el plan de las siete modernizaciones que incluyó una profunda remodelación de áreas como las relaciones laborales, el cambio de la seguridad social, una amplia privatización de empresas públicas y una reducción del papel del Estado en los sectores sociales. Hay que admitir que después de la severa caída productiva en 1982, el régimen militar logró una reactivación económica.

En 1980 se incrementó la legitimidad de las acciones de Pinochet mediante la aprobación de la Constitución, y la concesión al General a permanecer ocho años más en el poder. Pero no es sino hasta 1988 cuando a la celebración del plebiscito, se hizo sentir la oposición generalizada de la población unida en el Comando Nacional por el NO que puso todo su énfasis en la elección entre dictadura o democracia a partir del establecimiento de un nuevo régimen político, respetuoso con los derechos humanos, plural y de participación popular. La derrota de Pinochet en este plebiscito fue solamente parcial, 43% a favor frente al 55% en contra. En ese momento entraron en vigor una serie de normas institucionales, Pinochet se benefició de una prórroga de su mandato presidencial. Según la Constitución, podía seguir como presidente de la República hasta marzo de 1989. El mismo texto había incluido una previsión mediante la cual Pinochet debía bus-

car un nuevo mandato hasta marzo de 1997 en el caso de que perdiera el referéndum. Este año adicional de mandato resultó un factor clave para fijar los límites de la transición.<sup>13</sup>

Se puede discutir cuándo empezó y cuánto tiempo duró la transición chilena. Unos opinan que podemos considerar el proceso acabado con las elecciones parlamentarias de 1991. Otros consideran que el período que va desde el plebiscito de 1988 hasta las elecciones de 1989 tuvo lugar una transición de régimen pero no una transición política, y solamente después de 1989 se abrió la posibilidad de contestar a los desafíos políticos ante el nuevo gobierno.

Como en el plebiscito de 1988 el 55% respaldó la opción NO, Pinochet tuvo que ceder paso a las elecciones. La oposición se agrupó con el liderazgo del demócrata cristiano, Patricio Aylwin, quien alcanzó la mayoría en las elecciones presidenciales de 1989 con el 55% de los votos.

Las primeras elecciones municipales tuvieron lugar en 1992, la primera vez desde 1971. La coalición gobernante (Partido Demócrata Cristiano y Partido Socialista) obtuvo el 53% de los votos. Las elecciones presidenciales de 1993 demostraron lo mismo, cuando el candidato de la Concertación de los Partidos por la Democracia volvió a ganar, esta vez en la persona de Eduardo Frei.<sup>14</sup>

Al analizar las elecciones parlamentarias la conclusión más sorprendente es que en ambos casos la derecha está fuertemente sobre representada en el Congreso constituido después de las elecciones. Así por ejemplo, en 1993 los candidatos de la Concertación de los Partidos por la Democracia (centro izquierda) obtuvieron el 55% de los votos y 70 de los 120 escaños del Congreso, frente al 36% de la Unión por el Progreso de Chile (derecha) es decir, la mayoría electoral no se convirtió en un

poder que controlara el Congreso y por tanto, el parlamento carecería de autonomía. Lo que indica que sin la institución el cambio sería parcial y las fuerzas autoritarias continuarían gobernando o por lo menos "vigilando", el proceso de transición.<sup>15</sup>

## 2.1 CAMBIOS CONSTITUCIONALES

El 30 de julio de 1989, en un plebiscito secreto, la ciudadanía chilena votó por la revisión profunda de la llamada "Constitución de la Libertad" que había elaborado el régimen de Pinochet en 1980 para que se institucionalizara y así consolidar su poder político. El plebiscito de 1989 produjo el cambio de 54 artículos de doce capítulos de la Constitución antes de que entrara en vigor. A parte de eso, el presidente Aylwin y su gobierno llevó adelante las reformas que incluyeron la descentralización de la administración y pequeñas reformas del sistema electoral. Frei también se empeñó en las reformas constitucionales y optó por la aproximación gradual. Según su agenda constitucional, primero se suprimiría la institución de los senadores designados y se reformaría el proceso legislativo. Luego se introduciría la elección directa de las municipalidades y de los alcaldes. El tercer paso sería la sustitución del sistema electoral binominal mayoritario por otro proporcional. En la cuarta fase se otorgaría mayor poder de supervisión al Congreso, se modificaría la estructura del Tribunal Constitucional y el presidente se haría con el derecho de convocar un plebiscito en el caso de conflicto serio con el legislativo. No obstante, la agenda no pudo incluir la renovación del derecho presidencial de designar y remover a los altos mandos de las Fuerzas Armadas, lo que demuestra el grado de influencia que todavía posee el ejército en la vida política del país.<sup>16</sup>

En cuanto al Congreso, los condicionamientos de la Constitución abarcaron diversos planos. En primer término, se buscó afianzar la existencia de los nueve senadores designados, cargos que en su totalidad correspondían, por su origen, a personajes conservadores, la mayoría de ellos vinculados al gobierno militar, designados mayoritariamente por el presidente. Pinochet hizo todas estas designaciones, incluida la de él mismo, después de las elecciones del 14 de diciembre de 1989, antes de dejar su cargo. Con la institución de los senadores designados unida a los altos quorums previstos para la aprobación de las leyes orgánicas, se aseguraba una estabilidad para las cláusulas más cuestionadas de la Constitución.

El sistema electoral binominal mayoritario contribuyó al efecto de dejar en minoría al gobierno de transición en el Parlamento. El sistema (elección de dos diputados y dos senadores por cada distrito electoral) permitía a los partidos de derecha asegurar la mitad de la representación parlamentaria con un 33,34% de los votos, exigiendo al mismo tiempo a la Concertación tener más de un 66% para disponer de una mayoría legislativa. Es decir, la cartera militar se aseguró de mantener los candados estructurales a fin de evitar reformas profundas. Lo que viola el principio de uniformidad al impedir la agregación y combinación de intereses e impedir la pluralidad del sistema.

Al redactar la Constitución de 1980, el Tribunal Constitucional fue restablecido, pero sus miembros fueron elevados a siete. Además se aseguró un amplio control conservador sobre este órgano, ya que tres de sus miembros pasaron a ser elegidos por la Corte Suprema por mayoría absoluta. Los restantes son abogados elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional y uno por el Presidente de la República.

La parte más cuestionada de la Constitución continúa siendo el esquema de la relación civil-militar. La oposición democrática acentuó dos contra argumentos en cuanto a las prerrogativas de los militares. Por una parte, conforme al artículo 93 el presidente puede nombrar a los comandantes en jefe de la Armada y de la Fuerza Aérea y al director general de los carabineros, sin embargo, no tiene el derecho de removerlos. Por otra parte, los artículos 95 y 96 crearon el Consejo de Seguridad Nacional, cuyos integrantes incluyen a los presidentes del Senado y la Corte Suprema, a los comandantes en jefe de las tres ramas de las Fuerzas Armadas y al director general de Carabineros. Así los militares gozan de una representación mayoritaria en el cuerpo, lo que tiene una importancia indudable porque sólo dos miembros pueden proponer la convocatoria del Consejo y con respaldo mayoritario pueden dirigirse al presidente con una proposición escrita. En este terreno la oposición logró algunos éxitos. Se aumentó el número de los integrantes civiles del Consejo, y así se hacía necesario contar al menos con un voto civil para obtener la mayoría absoluta.<sup>17</sup>

Las reformas constitucionales están sujetas a un quórum especial en el Congreso que, en el caso de las normas de mayor importancia, llega a los dos tercios de los parlamentarios en ejercicio. Los artículos 116, 117 y 118 aclararon todas las circunstancias que se necesitan para un cambio de la Constitución. La oposición democrática atacó estas disposiciones en tres puntos: la gran proporción de la mayoría cualificada necesaria para modificaciones textuales, las ventajas del presidente frente al Congreso en este terreno y la obligación de que dos parlamentarios siguientes voten en favor de una modificación. En la mayoría de los casos es suficiente el apoyo de las tres

quintas partes de ambas cámaras. Sin embargo, hay disposiciones que exigen un "tratamiento especial". Estas son los capítulos I (los principios del régimen), VII (el Tribunal Constitucional), X (las Fuerzas Armadas) y el XI (el Consejo de Seguridad Nacional). Conforme al Artículo 118 cualquier modificación de estos cuatro capítulos debe ser retrasada hasta que las dos cámaras del Congreso sean reemplazadas y el próximo Congreso las acepte con una mayoría de dos tercios.

La oposición democrática logró eliminar el artículo 118, a su vez los capítulos I, VII, X y XI se añadieron el artículo 116 que se conforma con la aprobación de dos tercios de las dos cámaras. Otros dos capítulos: el III de los derechos y obligaciones de los ciudadanos y el XIV de la reforma constitucional obtuvieron prioridad y también fueron incluidos en el artículo 116. Sin embargo, en diciembre de 1996 se rechazó por 25 contra 21 votos en el Senado, el proyecto de reformas constitucionales conocido como "propuesta Frei II". Este tenía como objetivo declarado producir un amplio consenso que diera por terminada la transición. No solo ha resultado imposible perfeccionar el funcionamiento del Consejo de Seguridad Nacional, mejorar el sistema del Tribunal Constitucional, sino que, además se ha perdido la oportunidad de establecer un Senado íntegramente elegido. Chile quiere reformas y las necesita para mejorar los equilibrios entre el Presidente, el Congreso y los poderes neutros que toda democracia requiere.<sup>18</sup> Sin embargo, solo se logrará en la medida en que se asegure la autonomía y la uniformidad de su institución, por lo que necesita convencer a esa otra mitad de la población que todavía sigue siendo "fiel" al régimen anterior.

### 3. TRANSICIÓN POLÍTICA EN HUNGRÍA

La transición política en Hungría es considerada por autores como Carmen González, un proceso peculiar, ya que dentro del grupo de países que en los años ochenta, pertenecían al Pacto de Varsovia, fue Hungría quien por “su carácter más liberal en lo político y en lo cultural, su economía más integrada en Europa Occidental y su mayor descentralización de las decisiones empresariales. La Hungría Kadarista fue el régimen que se empeñó más coherentemente en la vía de la legitimidad política basada en el éxito económico”.<sup>19</sup>

El principal dirigente del comunismo húngaro de 1956 a 1989 fue János Kádár. Durante esos años el partido comunista y sus miembros dirigían y planificaban el sistema en Hungría. En su Constitución se declaraba que en la República Popular Húngara el poder único lo ostentaba el Partido Socialista Húngaro y su líder. Pero no es sino hasta su muerte en 1989 cuando junto con otros acontecimientos como el surgimiento de partidos de oposición al régimen, o la profunda inflación en la que se vio envuelta la economía y la movilización interna de los reformadores del partido comunista, cuando éste sufre la pérdida de seis distritos electorales a manos de la oposición en las elecciones a diputados. Después de cuarenta y dos años de sistema de partido único, los húngaros elegirían entre candidatos de partidos de oposición. De esas elecciones sobresale el triunfo de candidatos del futuro partido gobernante (Foro Demócrata Húngaro MDP); y la amplia abstención que alcanzaría cifras del 60%.

El 23 de octubre de 1989 se declara que Hungría deja de existir como República popular y se convierte en República parlamentaria. Al mismo tiempo que se anuncia por ley la existencia del pluripartidismo de aquel país, exis-

tiendo oficialmente 29 partidos políticos; así como la división y refundación del partido comunista por Partido Socialista Húngaro (MSZP).

Una de las leyes más importantes que representan la transición política fue la declaración según la cual, la nación tendría un sistema político de república parlamentaria. Para Viktoria Semsey, el antiguo parlamento —entre 1985 y 1990— no solo cumplía papeles del antiguo sistema totalitario, sino que al mismo tiempo ayudaba a desmontar este mismo sistema. “Así por ejemplo, cuando admitía la nueva ley, el 30 de octubre de 1989, sobre el derecho a fundar partidos. A continuación, el 26 de noviembre —por consecuencia de un referéndum— nació una ley que prohibía organizar partidos en los lugares de trabajo, dispuso sobre los bienes del partido comunista húngaro y la disolución de la organización de milicias urbanas.”<sup>20</sup>

#### 3.1 CAMBIO CONSTITUCIONAL

El año 1989 marcó el récord de la legislación: el parlamento legisló 59 leyes en las que se incluye el cambio del sistema político constitucional, en el sistema gubernamental, se creó el tribunal Constitucional, se aprobó la ley de reunión, de asociación, de conciencia, de derecho sobre el referéndum, de peticiones populares, de libertades personales como viajar, expatriarse, etc. Ese año Hungría sufre una reconstrucción jurídica.

Las nuevas leyes en realidad nacieron de una situación especial. El Antiguo Partido Comunista y la Mesa Redonda de la Oposición participaron en la labor de preparación de las nuevas leyes, al mismo tiempo que se hacían legítimos mutuamente. En tanto que el parlamento ejecutaba “mecánicamente” los acuerdos que se firmaban sobre la Mesa. Al respecto

es interesante ver como la disciplina del partido fue fundamental para evitar posibles disturbios e inestabilidades en el momento de la negociación, porque si bien es cierto, el parlamento no funcionó como legislador de los acuerdos, la labor fue de acatamiento y de legitimación de la nueva Ley.

El 21 de diciembre de 1989, el parlamento tomó la decisión de su autodisolución hacia el 16 de marzo de 1990. Por el proceso constitucional se puede hablar, para este caso concreto, de una transición y cambio orgánico y pacífico, donde la transformación se origina legalmente desde la cúpula, bajo la dirección de políticos reformistas del antiguo régimen y de los nuevos partidos de oposición, específicamente doce partidos. Los candidatos de esos partidos figuraron después en las listas nacionales de las elecciones de marzo de 1990.

Como resultado de las negociaciones entre los dos partidos más fuertes de la oposición, el Foro Demócrata Húngaro y la Alianza de los Demócratas Libres, el parlamento declaró que el primero de marzo, mediante referéndum se iba a elegir al nuevo presidente de la República.

El 25 de marzo de 1990 se realizaron las elecciones libres al parlamento, utilizando el nuevo sistema mixto, donde existían dos listas de candidatos: una de candidatos independientes y otra de candidatos de partidos. Las elecciones se resolvieron en dos pasos, porque aunque en la primera ocasión triunfó el Foro Demócrata Húngaro, no los hizo con mayoría absoluta. En total, en las elecciones los partidos de centro-derecha, incluido el Foro, recibió el 42,9% de los votos y obtuvo 230 de los 386 escaños del Parlamento y la mayoría de las carteras ministeriales. La nueva formación parlamentaria, con cuatro partidos a la cabeza, acuerdan modificar la Constitución sobre la ma-

nera de elegir Presidente de la República, sobre la elección del gabinete ministerial y el acuerdo sobre las leyes fundamentales que exigían el convenio de las dos terceras partes del parlamento, (antes la mayoría de las leyes exigían esa misma proporción del parlamento); ampliación de las facultades del Presidente de la República, como el derecho de suspender y clausurar el Parlamento; nombrar y suspender a los directores y subdirectores de la Radio y Televisión en base a propuesta del primer ministro; la exigencia de mayoría absoluta en la elección del presidente de gobierno y para la presentación de moción de censura.

La crítica situación económica y los consiguientes ataques de la oposición hacen difícil el trabajo del Gobierno y la labor legislativa del Parlamento. La opinión pública tampoco está muy de acuerdo con el trabajo de la nueva dirección. Se critican sobre manera acciones que iban en contra de la antigua ideología arraigada en la mayoría de la población. Por ejemplo, se pone en tela de juicio la devolución sobre los bienes eclesiásticos, la Ley sobre la indemnización de los antiguos propietarios de tierras, el proyecto de enseñanza y el proyecto sobre seguro médico. Incluso el Tribunal Supremo Constitucional, anuló la votación de un proyecto de ley por el Parlamento, relacionado con la responsabilidad política de personal de antiguo régimen.

Uno de los problemas de la transición húngara es que a diferencia de la Chilena y la española, este país, no logró activar a las anchas capas de la sociedad, sino que más bien fueron los diferentes grupos intelectuales quienes participaron y se organizaron desde arriba. De ahí que la intensión de los gobernantes sea justificar el cambio y convencer a la población sobre la crisis del antiguo régimen. En ese sentido como tampoco existió un fuerte movimien-

to en contra del sistema, la oposición que más tarde se formaría estaría encabezado por los encargados de la dirección económica del país en los últimos años del kadarismo y los economistas miembros de la oposición democrática, ambos aspectos hicieron que la transición se efectuara desde el interior del régimen, de tal forma que el cambio ha sido calificado por autores como Guillermo O'Donnell, como una "redemocratización iniciada en el seno del régimen autoritario", motivada por la crisis económica del propio sistema.<sup>21</sup>

#### 4. CONSOLIDACION DEMOCRÁTICA Y PARLAMENTO ESPAÑOL

Tras la muerte de Franco, 20 de noviembre de 1975, se inicia un proceso de transición política que concluiría en la formación de una democracia parlamentaria. Cambios que supusieron una reforma avalada por los actores políticos y sociales. Es decir, la transición supuso una combinación entre movilización popular, presión de la oposición e iniciativa del régimen.

La legitimidad popular al cambio político se observó en la participación de los españoles en los referéndums de 1976 y 1978, así como en las primeras elecciones generales y locales, donde la participación alcanzaría cifras superiores al 70%, actitudes que facilitaron la reforma.

En cuanto al sistema de partidos este se presentaba no tan debilitado por el estado de excepción en que se encontraba el régimen. Por ejemplo, el PSOE, se reorganizaba y crecía en el interior del país a partir de 1975 y a su lado existían algunos otros partidos marxistas con cierta influencia en la vida universitaria de las grandes ciudades. Además es significativo el descrédito de los partidos que apoyaban el antiguo régimen, hasta el punto en el que su

presencia en las elecciones de 1982 fue casi nula.<sup>22</sup>

En este marco y basándonos en el texto de Mercedes Alda Fernández y Lourdes López Nieto,<sup>23</sup> el Parlamento, en el caso español, desempeñó un papel importante en la transición, sobre todo por las limitaciones constitucionales y las políticas en relación a la funcionalidad del mismo, actividades que se desarrollan en el ámbito del reclutamiento, de la legitimación e influencia en la toma de decisiones y sobre todo, en "el contexto político que condiciona el ejercicio de los poderes del Presidente y de este con el Legislativo".

En el apartado de las limitaciones, las autoras consideran que la aprobación por las Cortes franquistas de la Ley para la Reforma Política de 1976, es resultado del consenso y rompe con la clásica beligerancia entre fuerzas opositoras para llegar a la alternancia política y alcanzar la gobernabilidad asociada con la eficacia.

En el contexto político, las autoras hablan de tres etapas en las que el Parlamento sufrió una transformación en relación a su protagonismo. La primera etapa de construcción, es la primera fase de protagonismo parlamentario y se desarrolla entre 1977 y 1982; la segunda se dio en una fase de declive de ese protagonismo y la consolidación del sistema político con la presencia mayoritaria del PSOE (1982-1989); y la última etapa es de renacimiento (1989-1993), caracterizada por un mayor protagonismo de la oposición, situación que hace aparentemente más dinámico el juego democrático. El Parlamento español adquirió legitimidad en los años de transición y construcción, sobre todo por el trabajo realizado y la percepción de los votantes ante la percepción del este. No siendo así para el periodo de declive y protagonismo.

En dichas etapas se observa que la actividad parlamentaria variaba según la fase de

consolidación. Así se tiene que el reclutamiento, socialización y entrenamiento político ha sido insuficiente, sobre todo porque el mecanismo de elección del presidente de Gobierno y los ministros no obliga a que sus miembros sean necesariamente personajes que provengan del parlamento. En este sentido, las cifras que se proyectan para un periodo digamos de consolidación es que el 41% de los ministros entre 1982 y 1993 no son diputados, en cambio, sí lo son la mayoría de los exministros como una forma de recompensa a su labor en el anterior gobierno.

En consecuencia, se observa un alto grado de renovación de los parlamentarios, en la etapa de construcción y declive parlamentario y menos en la fase de protagonismo, seguramente porque, en esta última fase, la oposición empieza a reforzarse y el espacio ofrecido por el parlamento como trampolín de cambio político es fundamental para las fuerzas en competencia. Las consecuencias de la movilidad recaen en la labor del grupo mayoritario, ya que la relación del parlamento con los grupos de interés se ve limitado, al mismo tiempo que reduce sus posibilidades de participación en la toma de decisiones junto con el Ejecutivo, favorece la jerarquización de la actividad parlamentaria, potencializa el descenso en la cualificación profesional de los diputados y, por consiguiente, provoca la debilidad organizativa de los partidos al reducir su actividad al ámbito electoral, y como consecuencia, se tiende a la desvinculación de los parlamentarios con los distritos electorales por los que fueron electos.

Aunque la mayor parte de la actividad parlamentaria se desarrolla en comisiones y sin publicidad, es interesante observar que este mecanismo favoreció por una parte, el consenso y la aprobación de la legislación fundamen-

tal en las dos primeras fases, pero por el otro, como son los debates los que generalmente se dan a conocer al público, las imágenes transmitidas por radio y televisión son más impactantes para la audiencia que la opinión que pueda generar en los ciudadanos.<sup>24</sup>

En relación a la actividad legislativa, son los primeros años de transición y reconstrucción donde se observa el incremento de las propuestas y proyectos de ley. En cambio, la fase de consolidación se distingue por el incremento de proposiciones no legislativas.

En sentido contrario, las iniciativas de control son menores en los primeros años de transición y aumentan significativamente en los años de consolidación. Esto porque los grupos de oposición, una vez reforzados, intenta divulgar su labor parlamentaria y presentarse ante el público como posible alternativa de gobierno (el 11% desde la II Legislatura, hasta la IV enviaba sus propuestas parlamentarias a los diferentes grupos de interés y a los medios de comunicación, siendo aproximadamente 150,000 las propuestas proyectadas para la difusión).

Así el trabajo de la oposición, al incrementarse, disminuye la articulación de intereses porque es en la primera fase cuando la cohesión de las fuerzas políticas es mayor y el partido triunfador es quien realmente protagoniza el monopolio de la actividad parlamentaria. Pero una vez consolidado el poder, la oposición adquiere fortaleza y está en posición de enfrentarse al gobierno y es en ese momento cuando la conexión del Ejecutivo con su grupo parlamentario disminuye en favor de este con los grupos organizados de interés y de la oposición. Como consecuencia, se tiene una baja participación del Parlamento en las políticas, sobre todo porque los contenidos de los proyectos de ley aprobados por el parlamento se relacionan más con presupuestos y gastos.

## CONCLUSIONES

El fenómeno de la consolidación democrática presenta una doble dimensión histórica y, en consecuencia, una diferente situación institucional, dependiendo bien de su proyección frente a regímenes autoritarios preexistentes. El trabajo intentó definir las condiciones mínimas o básicas que permitieron la transición desde un régimen autoritario a uno democrático, asegurando en algunos casos ciertas pautas de continuidad (Chile) y en otros rompiendo totalmente con el pasado ( Hungría y España). Lo que parece claro es que en todos los casos la centralidad del parlamento opera como una condición reforzada, ya sea por el hecho de asumir funciones propias de una asamblea constituyente ( Hungría y España), o bien por tratarse del órgano del que debe emanar un nuevo ordenamiento que sustituya a la legislación anterior, a través de su función legislativa ordinaria. En cualquier caso, la cámara operó en su condición de esfera institucional que expresa el pluralismo político y la nueva legitimidad democrática. El parlamento asume un papel central dentro de ese contexto "maximalista" que se caracteriza en las etapas iniciales del surgimiento de un nuevo sistema institucional.

Sin embargo, cuando nos situamos en la etapa de consolidación es el sistema de partidos el verdadero soporte causal de la estabilidad democrática. Naturalmente, el parlamento como sede institucional de la pluralidad adquiere cierto protagonismo, pero esencialmente es el grupo parlamentario quien posee el verdadero protagonismo, sobre todo por los mecanismos de disciplina interna impuestos por los partidos (España).<sup>25</sup>

En este contexto, el parlamento perdería su posición de centralidad creativa, para pasar a ocupar una función relativamente subordinada

a las decisiones de los estados mayores de los partidos y sobre todo de la mayoría gubernamental. Es así como el parlamento únicamente constatará las decisiones previamente tomadas por el comité, los congresos de los partidos o los grupos de interés junto con el Ejecutivo.

No obstante, que el parlamento en el proceso de consolidación democrática pierde relevancia, la figura de la institución es fundamental en el proceso político, es decir en la representación, el pluralismo, la alternancia, la objetivación del interés público, en fin, la cultura cívica, que combinada con amplias dosis de eficacia funcional, dan lugar a que el desarrollo democrático sea constante como en el caso español, y una aspiración frente al riesgo que representan sistemas en vías de transición o en proceso de consolidación (Chile y Hungría).

## NOTAS

<sup>1</sup> Tocqueville, A. "Introducción", en *La Democracia en América*, Madrid, 1989, 2 vols, p. 11.

<sup>2</sup> La primera ola democrática, según la división realizada por Samuel Huntington, se desarrolla entre el siglo XIX hasta mediados de los años veinte. La segunda va desde el final de la segunda guerra mundial hasta los años sesenta. Huntington Samuel P., "Democracy's third Wave", en *Journal of Democracy*, núm. 2, primavera 1991, pp. 12-34.

Siete años después Huntington, aclara que la democracia no debe ser entendida únicamente en términos electorales, ya que si fuera así, la ola alcanzaría por lo menos a 118 países en los que se llevan a cabo elecciones, cifra que dista mucho de los 21 que Robert Dahl reconoce como democráticos. La diferencia marcada por Huntington y atribuida a su colega Larry Diamond, es que existen, además de las electorales, democracias liberales que se caracterizan, por la celebración de elecciones libres y legíti-

mas, por las restricciones al poder de los Ejecutivos; la independencia de los jueces; la protección de los derechos individuales, la libertad de expresión, de asociación, de credo y de participación; por el reconocimiento de los derechos de las minorías; por el establecimiento de límites al partido en el poder durante el proceso electoral; por la existencia de garantías efectivas en contra de la brutalidad y arbitrariedad policial; por la desaparición de la censura; y por el mínimo control gubernamental de los medios masivos de comunicación. En tanto, las democracias electorales se distinguen de la primera porque sus gobiernos resultan de elecciones más o menos libres, pero adolecen de muchas de las características que salvaguardan los derechos y las libertades existentes en las democracias liberales. Además de que los problemas económico y culturales de las democracias electorales han hecho casi imposible la transición democrática de países, sobre todo, no Occidentales. Del mismo autor: "After Twenty Years: The Future of The Third Wave", en *Journal of Democracy*, núm. 4, Invierno 1997, pp. 3-12.

<sup>3</sup> En Inglaterra el 24 de noviembre de 1998, la Reina Isabel II anunció la eliminación de privilegios hereditarios de los lores, miembros de la Cámara Alta, quienes hasta entonces obtenían sus posiciones de la herencia que da el linaje, aspecto que de ninguna manera obedecía a la modernización política a la que se han sometido casi todos los países de la Europa occidental.

<sup>4</sup> Mercedes Alda Fernández y Lourdes López Nieto "El Parlamento Español: 1977-1993. Una revisión de su papel en la transición y en la consolidación", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 81, 1993, pp. 241-264.

Schmitter, P. C. *The Consolidation of Political Democracy in Southern Europe*, Stanford University, 1988.

Przeworsky, Adam, *Democracia y Mercado. Reformas Políticas y Económicas en la Europa del Este y América Latina*, Cambridge University Press, 1995.

Liebert, Ulrike, "El parlamento como foro central en la consolidación democrática: una explo-

ración preliminar", en *Estudios Parlamentarios*, núm. 1, junio-julio de 1992.

<sup>5</sup> Julián SantaMaría "El Papel del Parlamento Durante la Consolidación de la Democracia y Después", en Juan Cano Bueso y Antonio Porras Nadales, (coords.) *Parlamento y Consolidación Democrática*, ed. Tecnos y Parlamento de Andalucía, Madrid, 1994, p. 135.

<sup>6</sup> *Op., Cit.*, Liebert, Ulrike, pp. 30-33.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, p. 35

<sup>8</sup> No hay que olvidar que una situación en la que el "exceso" de poder del parlamento puede conducir a la transición hacia su propia ruina. La Cuarta República francesa (o la "República de los Diputados") es un ejemplo de la inestabilidad crónica generada por la multifacética composición de la asamblea y las discusiones áridas que provocaron el desprestigio del poder Legislativo.

<sup>9</sup> *Op. Cit.*, Liebert, Ulrike, p. 40.

<sup>10</sup> Patterson y Copeland "Parliaments in the Twenty-Fist Century", en *Parliaments in the Modern World* University of Michigan Press, 1994.

<sup>11</sup> *Ibíd.*, pp. 20 y siguientes.

<sup>12</sup> Zita Márkó, "La Agenda Política de la Transición Chilena", en Adam Andarle y José Girón (eds.) *Estudios Sobre la Transición Democrática en América Latina*, Universidad de Oviedo, España, 1997, pp. 183-187.

<sup>13</sup> *Ibíd.*

<sup>14</sup> Baño, Chile, *Tendencias Políticas y Resultados Electorales después de veinte años*, 1989, p. 72; y Garretón *La Redemocratización en Chile*, 1993, pp. 17-22.

<sup>15</sup> *Ibíd.*, Garretón.

<sup>16</sup> *Latin American Weekly Report*, 3 de junio de 1993, p. 242.

<sup>17</sup> Andrade, *La reforma de la Constitución*.

<sup>18</sup> *Op. Cit.*, Márkó.

<sup>19</sup> González, Carmen "Peculiaridades de la Transición Húngara a la Democracia. Comparación con la Transición Española", en *Cuadernos del Este*, p. 71

<sup>20</sup> Viktoria Semsey "Transición Política en Hungría (1989-1990)", en *Revista de Estudios Políticos*, núm 78, octubre-diciembre de 1992, p. 247.

<sup>21</sup> *Op. Cit.*, Carmen González, p. 74.

<sup>22</sup> *Ibíd.*, p. 75-76.

<sup>23</sup> "El Parlamento Español: 1977-1993. Una revisión de su papel en la transición y en la consolidación", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 81, 1993, pp. 241-264.

<sup>24</sup> Algunos autores consideran que el poder, transmutado en los partidos y en concreto en sus líderes, a través de los medios de masas, particularmente de la televisión, rompe los muros de la vida privada, produce creencias y teledirige las conductas. "Se hace prevalecer la imagen y la forma del mensaje sobre la substancia, habida cuenta que la imagen es enemiga del discurso abstracto, basado en conceptos. Lo efímero y el olvido se imponen sobre la duración y la memoria. El ciudadano ve así reducido el contenido racional e ideológico del debate político, que se desliza por una cascada de fascinación y al tiempo de manipulación y desinformación en un proceso vertical de la representación de arriba hacia abajo". Ángel Manuel Abellán "Problemas representativos y participativos de los ciudadanos: la democratización de los partidos políticos y la perspectiva electoral" en José Asensi Sabater (coord.) *Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo Actual*, Publicaciones de la Universidad de Alicante/ Instituto de Cultura "Juan Gil-Albert", Valencia, 1997, p. 290.

Además de que la televisión afecta al funcionamiento de la democracia, ya que la influencia que esta ejerce sobre aquella no siempre es buena, es lo que podría significar lo que para algunos se trata de "gobierno mediático, absolutismo de los media, mediocracia, sociedad

mediatizada o telecracia". La televisión en la actualidad modifica el papel o la función que antes desempeñaban las distintas instituciones, se sustituye al pueblo por el público. La diferencia consiste en que el pueblo organizado y representado, es capaz de ejercer una voluntad y una decisión coherente en defensa de sus intereses, es decir, "es la expresión de la voluntad popular, por el contrario, el público es un ser de fisonomía monstruosa, caprichoso, injusto, parcial, intolerante, rutinero, novelero, que se deja llevar de impresiones pasajeras, que ama con idolatría sin porqué, que se recrea con la mordacidad, que se suele ser su favorita la medianía intrigante y charlatana y que premia con usura a quien se lisonjea y le engaña". José Juan González Encinar "Televisión y Democracia", p. 395. En el mismo texto.

<sup>25</sup> La estabilidad política en la transición democrática española se debió en parte a la fuerte disciplina a la que están sometidos los partidos por un lado, en "la ley electoral que pone en las manos de las oficinas centrales de los partidos la capacidad de determinar quién aparece y en qué lugar en las listas electorales de los partidos"; y por el otro, en el *Reglamento del Congreso de los Diputados* se define al Parlamento español como "un Parlamento de grupos", siendo éstos los principales agentes del Congreso. Sánchez de Dios, Manuel "La disciplina de Partido en los Grupos Parlamentarios del Congreso de los Diputados", en *Revista de las Cortes Generales*, no. 39 de 1996, pp.185 y 209.

QUÓRUM



Collage y técnica mixta

# Rafael Barajas Durán

---

# **Análisis de coyuntura**

# Universidad, educación y cambios constitucionales y legales en el régimen de Carlos Salinas de Gortari

Javier Torres Parés, Adel Gutiérrez Tenorio y Jorge Humberto Miranda Vázquez\*

## LA CRISIS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

La larga huelga de la Universidad Nacional (marzo de 1999-febrero 2000) es resultado de una política educativa que tiende claramente a reducir el derecho a la educación media y superior para amplios sectores de la población y contra la cual se rebelaron numerosos grupos de universitarios. El conjunto de **documentos** (en **negritas**) y de *testimonios* (en *cursivas*) del debate educativo de México que presentamos aquí, no se proponen hacer una narración del proceso que condujo a esta profunda crisis de la educación pública universitaria o elaborar una visión completa de la política neoliberal en el ámbito educativo. Sin embargo, es suficiente revisar estos textos para constatar su interés; ilustran los momentos más importantes de la reformulación del financiamiento de las instituciones universitarias como base de su nueva orientación académica e institucional en el periodo entre 1988 y 1994 y revelan el papel de la educación media y superior públicas en la re-

fundación del proyecto nacional que forzó el régimen de Carlos Salinas de Gortari.

## A. EL RÉGIMEN POLÍTICO Y SOCIAL EN EL PERIODO 1988-1994

Resultado de una disputada elección en julio de 1988, que para muchos observadores fue un fraude y una usurpación del poder, llegó a la presidencia Carlos Salinas de Gortari. La presencia de nuevos actores sociales surgió como respuesta al fraude electoral. El Frente Democrático Nacional, fundado en enero de 1988, reunió a las oposiciones formadas por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Partido Popular Socialista (PPS), el Partido Social de los Trabajadores (PST), el Partido Social Demócrata (PSD), el Partido Verde (PV), la Corriente Democrática escindida del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y las Fuerzas Progresistas de México.

Estas organizaciones fueron la base inicial de la formación del Partido de la Revolución Democrática (PRD), fundado en mayo de 1989, cu-

\* Proyecto "Cultura e instituciones políticas en México y América Latina", Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, coordinador Dr. Javier Torres Parés. Carlos Juárez Hernández, asistente de investigación.

yas cabezas más visibles fueron Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo.<sup>1</sup>

El régimen político logró estabilizarse y obtener una mayoría en el Congreso Federal en las elecciones federales de diputados y senadores de julio de 1991, lo que le permitió transformar los artículos 3º, 27 y 130 de la Constitución y emprender las reformas legales que requería su proyecto económico, con lo que creó un nuevo marco jurídico para el desarrollo de la Nación, distinto al que establecieron los pactos sociales básicos, resultado del proceso revolucionario de 1910 y de los acuerdos constitucionales posteriores.

La reforma electoral impulsada en este sexenio se propuso abrir un mayor juego al sistema de partidos; el Partido Acción Nacional resultó el beneficiario principal. A pesar de elecciones estatales muy disputadas y de protestas de la oposición por fraudes electorales, los partidos opositores fortalecieron su presencia. El nuevo régimen político llevó al país a una aparente recuperación.

El proyecto económico de este régimen se caracteriza por el adelgazamiento del Estado, es decir, por la venta de las empresas paraestatales y la privatización de los servicios públicos, en la óptica de una menor intervención del Estado en la vida económica. La finalidad del Pacto de Solidaridad Económica (PSE, se inició el 15 diciembre de 1987 y concluyó 31 de diciembre de 1988),<sup>2</sup> implementado por el gobierno anterior, fue detener la inflación que llegó a 159.2% en 1987.<sup>3</sup> En enero de 1988 se estableció el control de precios y salarios; las tarifas y precios del sector público aumentarían 80% pero no así los salarios a los que sólo se les concedieron sucesivos aumentos de 15 y 20%. Entre febrero y diciembre de 1988 los salarios fueron congelados y si bien se redujo la inflación, los salarios y las remuneraciones reales

experimentaron tasas negativas de crecimiento. Los índices macroeconómicos muestran un crecimiento en el Producto Interno Bruto del 2.6% y la producción industrial aumentó en 2.8% con respecto al sexenio anterior. La inversión y el desarrollo financiero impulsado en éstos años adquirió un carácter eminentemente especulativo.

El Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), vigente entre enero de 1989 y octubre de 1992, tuvo como objetivo el crecimiento sin inflación, por lo que:

*"Durante los cuatro años que duró el PECE se incrementaron los salarios mínimos en cuatro ocasiones en porcentajes inferiores a la inflación. En enero de 1989, 8%; en julio 6%; y 10% a partir de diciembre, aumento que se ratificó en enero de 1990 y que no varió en todo un año. En noviembre de 1990 se autorizó un aumento a los mínimos equivalente a 18%. En el mismo periodo la inflación anual enero-diciembre, fue de 20, 30 y 19%, para 1989, 1990 y 1991 respectivamente."*<sup>4</sup>

Salvo por algunas actividades modernas de la economía, las restantes remuneraciones reales disminuyeron en el periodo. Enrique Hernández Laos señala que durante los años ochenta la estructura ocupacional sufrió un fuerte deterioro y se convirtió en condicionante fundamental de la pobreza y la pobreza extrema de la población mexicana que sufrió las consecuencias de una importante desindustrialización. Cerca de 3 millones de integrantes de la población económicamente activa entre 1981 y 1988 no encontraron un trabajo bien remunerado y engrosaron las actividades del sector informal o se encontraron en situación de desocupación abierta.<sup>5</sup>

El desempleo, en julio de 1993, aumentó de 2.8% a 3.3% en tan sólo 6 meses<sup>6</sup> debido fundamentalmente al cierre o venta de empresas pertenecientes al Estado y a despidos masi-

vos de empleados de las burocracias del gobierno sin que se implementaran programas de seguros de desempleo temporales, entrenamiento o capacitación para reintegrar a los desempleados en el mercado de trabajo. Carlos Salinas impulsó la inserción de la economía mexicana en la economía globalizada y estableció una zona de libre comercio con Canadá y Estados Unidos por medio de la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (T.L.C.), que entró en vigor el 1 de enero de 1994. La readecuación del marco legal, social y económico del país fueron objetivos prioritarios del régimen para lograr la participación de México en el nuevo acuerdo comercial. Para completar esa readecuación el presidente propuso cambiar el nombre del país.

La implementación de esta política económica generó grandes descontentos entre muy diversos sectores sociales a causa del desmantelamiento de la planta productiva, en desventaja frente a la competencia del exterior por la apertura acelerada del mercado. Surgieron diversas organizaciones sociales nacionales de deudores como "El Barzón" y la Asociación Nacional de la Industria de la Transformación (ANID) entre otras, resultado de la crisis de numerosos productores de la mediana y pequeña industrias y de los empresarios y productores del campo. Los campesinos y los obreros se cuentan entre las principales víctimas de la exitosa lucha contra la inflación, a causa de la depreciación del valor de la producción agraria y la caída constante del valor de los salarios.<sup>7</sup> Según Enrique Hernández Laos, los precios medios rurales, expresados en términos reales, registraron en el periodo 1981-1990 un estancamiento. Los precios del maíz y del trigo en 1990 aún no alcanzaban los precios registrados en 1981. Hernández Laos señala también la insuficiencia de los ingresos campesinos en las entidades

más pobres del país (como Guerrero, Michoacán, Puebla y Chiapas) y concluye que "los hogares campesinos de los estados más pobres, constituyen, sin lugar a dudas, uno de los núcleos más pobres del país".<sup>8</sup>

En lo que se refiere a la evolución del poder adquisitivo del ingreso mínimo legal anual el autor observa que, "desde 1960 hasta 1977, el ingreso mínimo legal se incrementó de manera sostenida a una tasa anual promedio de 4.8% en términos reales. Durante el auge petrolero (1977-1980), su poder adquisitivo, se redujo a una tasa anual promedio de 3.3%. En la década bajo análisis se precipitó y alcanzó una reducción anual promedio de 9.1%. En conjunto, entre 1981 y 1992, el salario mínimo perdió 68.1% de su poder adquisitivo..."<sup>9</sup>

En términos similares, Humberto García Bedoy señala que los índices económicos muestran un constante deterioro salarial que se inicia en 1979 con un menoscabo de los salarios del 3.25%, en 1984 la depreciación alcanzó el 45.47%; en 1989 llegó al 69.45% y en 1991 el deterioro salarial en comparación con 1979 alcanzó la dramática cifra del 75.28%. El deterioro salarial produjo que las retribuciones al trabajo como proporción del Producto Interno Bruto bajaran constantemente. En 1981 la proporción salarial del PIB era de 37.5%; en 1990 los salarios como proporción del PIB apenas alcanzaron el 21.6%.<sup>10</sup>

El 40% de los más pobres percibió en 1989 el 12.9% del ingreso total en comparación con el 14.3%, que le correspondió en 1984.<sup>11</sup> La estrategia para disminuir la inflación presentó resultados en "agosto de 1993 cuando la inflación anual, medida con el índice nacional de precios al consumidor... se ubicó en 9.6% con respecto al mismo mes de 1992, y en el mes de septiembre se ubicó en 9.5% acentuando su tendencia descendente"<sup>12</sup>

La lucha armada de grupos excluidos, víctimas del proyecto de modernización y globalización, se hizo inocultable al irrumpir la insurrección del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en enero de 1994, cuando el gobierno había logrado que la Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico (OCDE por sus siglas en inglés), formalizara el ingreso del país al mundo de las naciones desarrolladas y la aceptación del Tratado de Libre Comercio (T.L.C.) por el Congreso estadounidense era celebrada por la elite gobernante.

Resultado de un manifiesto deterioro social y de la disolución de los antiguos vínculos sociales, la violencia y el narcotráfico impusieron su sello al periodo y las más altas instituciones y autoridades políticas se involucraron en actividades ilegales y resultaron asociadas a crímenes políticos y a la delincuencia organizada. Al cabo de pocos años, las privatizaciones de las empresas estatales, de los bancos y de la infraestructura estatal dejaron una pesada carga a los contribuyentes que tuvo el efecto de una gran catástrofe para el desarrollo nacional. Cuando Salinas tomó el poder la deuda pública externa bruta era de 81 003.2 millones de dólares (diciembre de 1988). Pese a la supuestamente exitosa renegociación que emprendió el régimen, en diciembre de 1994 la deuda pública externa bruta, en números redondos, alcanzó la cifra de 85 mil millones de dólares del sector público, casi 10 000 millones de dólares del sistema bancario comercial y 30 mil millones de las empresas privadas no bancarias. Luego de la crisis de diciembre de 94 y enero de 95, el régimen de Salinas heredó al país una deuda pública externa en diciembre de 95 de 100 933. 7 millones de dólares y la deuda interna en diciembre de 1995 sumó en números redondos 130 mil millones de pesos.<sup>13</sup>

La dimensión de la desastrosa crisis de diciembre de 1994 y 1995 es difícil de evaluar:

*"El conocimiento de los efectos del ajuste draconiano que siguió a la crisis de diciembre de 1994 apenas comienza a fluir, gracias a los primeros análisis basados en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1996 (ENIGH). Sobresale en primer lugar lo estrepitoso de la caída del ingreso promedio de los hogares: en dos años los hogares mexicanos perdieron casi la cuarta parte de sus ingresos... es decir, se trata de una pauperización general a lo largo de todos los grupos sociales.*

*Resulta una paradoja: la distribución del ingreso corriente total de los hogares mejoró, lo cual fue posible gracias a que el golpe fue más duro entre los sectores acomodados; en otras palabras, la distribución del ingreso mejoró al volverse todos más pobres, ya que los que más tenían perdieron más que los que menos tenían. En segundo lugar, la llamada pirámide social evidencia que el número de pobres creció drásticamente... si en 1994, 40% de la población estaba en condiciones de pobreza extrema, esa proporción subió al 55% en 1996.*

*Asimismo, el porcentaje de pobres moderados disminuyó del 29% al 24%, como también el de no pobres, que pasó del 31% al 21%. Es decir, la pirámide se ensanchó en la base y se estrechó en la parte superior, una transformación radical de la estructura social en tan sólo dos años. No hay antecedentes de una pauperización de estas proporciones en un periodo tan corto".<sup>14</sup>*

Antes de la crisis de 1994, Julio Boltvinik observa los efectos sociales de la privatización de la década de los años ochenta y la situación al iniciar los años noventa:

*"Ante las modas de privatización de la esfera de lo social, ante los intentos de 'racionalización' del gasto y de eliminación de subsidios, es conveniente anteponer esta experiencia: los*

*niños no dejaron de ir a la escuela en los ochenta, a pesar de la pauperización de sus padres, porque la educación es gratuita. Las instituciones de la esfera social desempeñaron en los años ochenta un papel de protección, seguramente insuficiente, contradictorio y desigual, que sin embargo debemos valorar y defender.*"<sup>15</sup>

El proyecto modernizador, para fundar sobre nuevas bases el desarrollo de la Nación, despojó a amplios sectores de la población de la protección que les ofrecieron las conquistas sociales del periodo previo y se propuso refundar también la educación y dotarla de nuevas bases legales, financieras e institucionales, que representaron una ruptura en relación al desarrollo educativo de la historia reciente y una reorientación profunda de su sentido.

## LA EDUCACIÓN

El proyecto educativo del régimen forma parte del conjunto de cambios del marco legal e institucional de México para ajustar el desarrollo del país al Tratado de Libre Comercio, cuyo texto en aquél momento era desconocido por la inmensa mayoría de los mexicanos. Esa estrategia exigía un nuevo proyecto educativo dirigido a eliminar la gratuidad de la educación en el nivel medio superior y superior y se propuso la reducción del papel del Estado en el conjunto del proceso educativo.<sup>16</sup> La reorientación del proceso educativo en función de las necesidades planteadas por las relaciones comerciales establecen la necesidad de que las instituciones educativas se vean obligadas a obtener nuevas fuentes de financiamiento, como las colegiaturas, la venta de servicios y patentes y la comercialización de sus productos. Las instituciones de educación superior se introducen directamente en la lógica del mercado y la gene-

ración del conocimiento como un saber controlado por los intereses comerciales. La Secretaría de Educación Pública, que en los regímenes previos se reservó para hombres de letras y educadores, se convirtió en parte del sistema de compensación política del régimen y tuvo cuatro titulares: Manuel Bartlet, Ernesto Zedillo Ponce de León (antiguo Secretario de Programación y Presupuesto), Fernando Solana Morales y José Angel Pescador Osuna. En este contexto se realizó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMB) de mayo de 1992.<sup>17</sup> Según Hugo Aboites, investigador del tema:

*"El Tratado puede verse como un elemento crucial dentro del conjunto de factores que están impulsando rumbo a la privatización a la legalidad educativa. Con ello poco a poco la educación deja de ser un derecho público, abierto a todos, independientemente de las diferencias económicas de las familias y de las localidades, y se convierte en un servicio cuyo acceso y calidad depende cada vez más de los recursos familiares, comunitarios y regionales. La transferencia de la responsabilidad del financiamiento de la educación a los estados y municipios se hace de manera tal que lleva implícita esta orientación general y estructural para toda la educación."*<sup>18</sup>

De acuerdo con Aboites esta reformulación del proceso educativo afecta también a la legislación sobre propiedad intelectual y patentes a favor de los intereses de las empresas particulares y define en el campo cultural e intelectual un proceso de creciente privatización del conocimiento. La nueva orientación educativa afecta también el marco legal de las profesiones y de los servicios profesionales, incluidos en los acuerdos del T.L.C. que no toman en cuenta las diferencias nacionales en el ejercicio de las profesiones, a las que somete a cri-

terios de evaluación homogéneos y que obliga a los profesionistas de México a adoptar los parámetros de las profesiones en Estados Unidos.<sup>19</sup> En relación al Tratado de Libre Comercio y la educación es preciso observar que: *"el índice de escolaridad media en Canadá y Estados Unidos de América es de 11.7 y 12.6 años por trabajador, esto es, dos y media y casi tres veces más que lo presente en la fuerza laboral mexicana."*<sup>20</sup>

La política educativa del presidente Salinas se planteó como objetivos: mejorar la calidad del sistema educativo, elevar la escolaridad, descentralizar la educación, distribuir la función educativa y fortalecer la participación social en este ámbito. Los criterios y la estrategia que normaron esta política fueron:

*"...consolidar los servicios que han mostrado efectividad. Reorientar aquéllos cuyo funcionamiento ya no armoniza con las condiciones actuales. Implantar modelos educativos adecuados a las necesidades de la población que demanda estos servicios e introducir innovaciones adaptadas al avance científico y tecnológico mundial. Estos objetivos se lograrían con la promoción de acciones tales como el impulso a la investigación y la cultura científica; con la depuración de los contenidos, los métodos y los materiales didácticos con base en la moderna tecnología educativa; hacer de los niveles primarios de la educación... un modelo integral de educación básica; enriquecer la obra editorial. Vincular la educación media superior y superior con la modernización; mejorar la formación y actualización de los maestros; establecer la carrera magisterial; fortalecer la infraestructura física del sector."*<sup>21</sup>

En mayo de 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica; enunciaba como principal propósito reorganizar al Sistema Educativo Nacional, ree-

laborar los contenidos y los materiales educativos y la revalorización de la función magisterial.<sup>22</sup>

El Dr. Ernesto Zedillo, como Secretario de Educación Pública (enero de 1992 a noviembre de 1993), convocó a la elaboración de un nuevo libro de texto gratuito. El resultado fue ampliamente cuestionado por la visión que presentaban los nuevos textos de Historia de México (1992); en ellos, el régimen de Carlos Salinas ofrecía, para el aprendizaje básico de nuestra Historia, una visión de sí mismo y del nuevo orden establecido. Pensándose a la cabeza de una historia lineal y unívoca que se coronaba definitivamente, la nueva Historia Patria hizo el recuento autocomplaciente de las bases de su incontestable éxito y no previó el desastre de fin de régimen. Los libros de texto afirman:

**Se logró renegociar la deuda externa para disminuirla y se amplió el gasto del gobierno destinado a cuestiones sociales mediante el Programa Nacional de Solidaridad. Se actualizó el Artículo 27 constitucional, para aumentar la producción en el campo, pero manteniendo el principio de la propiedad de la nación sobre sus riquezas. En mayo de 1992, se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la educación básica. Luego de seis años de nulo crecimiento, desde 1989 la economía ha crecido más que la población tres años seguidos.**<sup>23</sup>

En el cuadro de las "ideas principales", el libro de texto consagró el nuevo modelo de desarrollo:

**Los grandes cambios mundiales provocaron fuertes desajustes en el orden internacional. México reafirmó su soberanía y promovió nuevas relaciones con el exterior.**

**El nuevo modelo de desarrollo abandonó el proteccionismo comercial para abrirse a la competencia del exterior.**<sup>24</sup>

Los compendios más recientes de la historia de la educación registran la animosidad que provocó esta revisión de nuestra historia, claramente orientada a ensalzar los valores del régimen político en turno, considerados también los valores del Estado. Víctor Hugo Bolaños Martínez señala los motivos de aquél agitado debate que incluyó la operación comercial de la que fue objeto la publicación de los textos:

*“Originalmente la SEP había encargado a intelectuales orgánicos del sistema la elaboración del libro de texto de historia para poner en marcha el programa emergente; lamentablemente, estos libros que fueron encargados al ‘intelectual’ Héctor Aguilar Camín ofrecieron graves motivos de discursos, porque de acuerdo con sus propias expresiones trataron de despojar a los héroes de sus vestiduras de mitos y presentarlos vestidos de hombres comunes de carne y hueso; en el proceso de la discusión se descubrieron extrañas coincidencias entre las descripciones con comentarios de estos libros con las críticas contumaces y persistentes de los grupos de derecha contra nuestros héroes y los Símbolos Patrios, los libros tuvieron que retirarse y esto fue suficiente para evitar conflictos sociales y políticos que lastimaron al Ejército Mexicano con un relato novelado de los hechos del 68, y al Sentimiento Patrio de los mexicanos al negar la existencia del Pípila, el Niño Artillero y los Niños Héroes, entre otras cosas.*

*Los libros que se seleccionaron fueron elaborados por equipos de maestros, muchos de los cuales tenían experiencia por estar colaborando con las editoriales que subrepticamente introducen libros complementarios para la educación primaria y que, en realidad, son libros de texto sustitutos.”<sup>25</sup>*

En su texto *El Derecho a la educación*, Bernardo Bolaños Guerra recoge ese debate

que señaló los propósitos ideológicos que entrañaba esta revisión de la Historia nacional:

*“Pronto se dijo en la prensa que los libros contenían una ‘vasta revisión ideológica’ que tenían el objetivo de ensalzar el régimen de Carlos Salinas e incluso que buscaban revertir la animadversión histórica contra los Estados Unidos. Esta última afirmación fue lanzada por el senador Porfirio Muñoz Ledo: ‘Tenemos constancia —dijo a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión— de que hubo solicitud expresa, y entendemos que escrita, del Gobierno de los Estados Unidos de América para revisar los libros de texto. Hay senadores de ésta y de la anterior legislatura que podrán dar testimonio, como yo, de la versión que les fue referida por el encargado de negocios de la embajada norteamericana a este respecto, en un encuentro que tuvimos hace poco más de dos años.’*

*‘Dijo el representante diplomático de los Estados Unidos, de la manera más natural, que su Gobierno estaba haciendo gestiones frente al Gobierno de México para que se revisaran los libros de texto de historia, a efecto de que no hubiera expresiones antinorteamericanas y no se exaltaran formas de patriotismo que pudieran entorpecer la firma del Tratado de Libre Comercio. Añadió, inclusive, que esto se había hecho por institutos especializados en Europa, con motivo de la integración de la Comunidad Económica Europea’ (Muñoz Ledo, 1992)... En su afán por negar fines espurios de los libros, Héctor Aguilar Camín —director de Nexos y amigo personal del presidente Salinas— también confiaba la verdadera intención gubernamental al editarlos: ‘lo que los nuevos libros vienen pretendiendo: la reanimación del estudio de nuestra historia frente a un momento de recomposición mundial en el que la requerimos más que nunca’ (revista Nexos 178, p. 33)...”<sup>26</sup>*

Los libros de texto, fueron retirados de la circulación. Sin embargo, muestran la imagen que el régimen de Carlos Salinas tenía de sí mismo, imagen repetida y multiplicada por numerosos intelectuales, funcionarios, jefes y modernizadores de todo tipo, productores de un lenguaje encrático (R. Barthes).<sup>27</sup> La reformulación de la educación se convirtió en una de las bases para la refundación de la Nación. En consonancia con la política educativa impulsada en el sexenio anterior, Carlos Salinas de Gortari lanzó el Programa para la Modernización Educativa (PME, mayo de 1992), que contemplaba la actividad a realizar en todos los niveles escolares. En lo que se refiere a la educación media superior sus acciones principales eran:

**Ampliar la oferta de servicios de educación media superior propedéutica**

**Adecuar la oferta a las necesidades de recursos humanos y objetivos de desarrollo regionales**

**Impulsar el Colegio de Bachilleres**

**Fortalecer e incrementar la educación abierta respetando la autonomía de las universidades, promover una estrategia de concertación para lograr acuerdos sobre contenidos comunes y aquéllos que proporcionen una cultura científica y tecnológica de conformidad con el contexto nacional y regional.**<sup>28</sup>

Entre las metas que se planteaba se encontraban las siguientes:

**Establecer desde 1989 una coordinación de planeación y programación de la educación media superior como instancia para concertar medidas de política educativa y acciones interinstitucionales**

**Para 1990 tener en operación el programa de coordinación institucional y el de orientación vocacional para atender racionalmente la demanda en este nivel.**<sup>29</sup>

Es difícil discernir en los planes oficiales el fin político de sus propuestas, ocultas tras la formalidad de las palabras y las frases empleadas en esos textos; por ejemplo “establecer una coordinación de planeación y programación de la educación”, puede ser una acción política que centraliza y somete al sistema educativo a un régimen burocrático que a su vez lo subordina a los fines políticos del gobierno en turno.

En la instrumentación del Programa para la Modernización Educativa es posible observar claramente una reducción de matrícula de educación media superior humanística y propedéutica y el fortalecimiento de las formaciones técnicas. Por otra parte, la política educativa de esos años establece un proceso de centralización y homogeneización de la evaluación que a la postre es violatorio de la autonomía de las universidades públicas y que privilegia un proceso de homogeneización de la educación superior para subordinarla a la política económica y social del gobierno, subordinación que prescinde de las características históricas y académicas de las instituciones de educación superior.

El proyecto del gobierno en lo referente a la educación universitaria tuvo su fundamento en el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES),<sup>30</sup> que fue impulsado por Miguel de la Madrid a partir de 1986. El programa divide a la educación superior en dos grandes ramas: la tecnológica y la universitaria. En cuanto a la primera, a la que privilegia, plantea realizar las siguientes acciones:

**Se brindará mayor apoyo a las instituciones de educación superior tecnológica a fin de que consoliden e incrementen la calidad de sus servicios y atiendan un mayor porcentaje de la demanda educativa.**

**Promover la oferta de educación superior tecnológica hasta el límite de la capaci-**

dad instalada de los planteles federales existentes.

Concertar la creación de nuevos planteles descentralizados de educación tecnológica.

Definir e implantar alternativas de financiamiento que consideren una mayor participación de los gobiernos estatales, de los particulares, de los propios planteles y del sector productivo; fomentar la creación de patronatos institucionales; y pugnar para que los ingresos propios de los institutos de educación superior tecnológica crezcan de acuerdo a los nuevos requerimientos.

Evaluar rigurosamente la eficiencia y eficacia de la educación superior tecnológica para depurar y racionalizar sus modalidades, carreras y especialidades.

Redefinir los planes de estudio, evitando la excesiva parcelación de conocimientos y centrando los objetivos en áreas que tengan posibilidades de desarrollo científico y tecnológico y que faciliten la inserción en el ámbito laboral.<sup>31</sup>

En cuanto a la educación superior universitaria "tradicional", la "modernización" limitaba su crecimiento y sujetaba a esas instituciones a atender el mejoramiento de la calidad con el desarrollo de un aparato burocrático de evaluación externo (paralelo al establecido por las universidades) y a la ampliación del financiamiento por medio de sus propios recursos, es decir, reduciendo el del Estado. El programa de modernización planteaba las siguientes acciones:

Extender la oferta de educación universitaria mediante las modalidades escolarizada y abierta. El PRODES ha propuesto que las propias instituciones y las instancias de planeación, en una acción concertada, formulen políticas de crecimiento y distribución equilibrada de la matrícula, atendiendo la calidad de los servicios...

Impulsar un proceso nacional de evaluación del sistema de educación superior para determinar sus actuales niveles de rendimiento, productividad, eficiencia y calidad. Dicho proceso será técnicamente conducido por una comisión nacional de evaluación de la educación superior... esta comisión actuará con el consenso de las instituciones y contará con los apoyos adecuados a la misión que se le encomiende.

Consolidar el sistema nacional de información de la educación superior (SINIES) por medio del apoyo financiero, la actualización técnica y su arraigo en las universidades.<sup>32</sup>

Las metas que se proponía eran las siguientes:

Para 1989 establecer los mecanismos que incorporen a las universidades mediante el servicio social, a las actividades del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

Para 1989 instalar la comisión nacional de evaluación de educación superior.

Poner en operación en 1990 mecanismos de apoyo para los estudiantes de pocos recursos.<sup>33</sup>

El Programa para la Modernización Educativa establece que su principal objetivo es **"impulsar el desarrollo de la educación superior tecnológica para sustentar la modernización del país, ofreciendo los servicios con una participación cada vez mayor de los estados y los particulares."**<sup>34</sup> Para la educación superior señala que el objetivo es **"modernizar la educación superior universitaria con la participación concertada de las universidades, las instancias gubernamentales correspondientes y la sociedad civil."**<sup>35</sup>

La estrategia general para la educación superior en lo que se refiere al financiamiento, consideraba que **"al reforzar la evaluación y el desarrollo institucional planificados"**, se ele-

varía la racionalidad y la eficiencia de las instituciones y a partir de la ampliación de los servicios, **“se hará un mejor uso de la capacidad instalada, una expansión gradual de las instituciones que no han llegado todavía a un tamaño crítico y la apertura de nuevas opciones que corresponsabilicen a las autoridades de los diversos niveles de gobierno ...”**<sup>36</sup>

Para lograr todos y cada uno de los objetivos **“se alentará el funcionamiento de todas las instancias de coordinación entre niveles de actividad, instituciones y sectores sociales... por último se impulsará la modernización de la normatividad de la educación superior mediante iniciativas tendientes a lograr una mejor regulación de las actividades de concertación, evaluación, descentralización, fijación de criterios académicos, de financiamiento y de acreditación que el desarrollo de la educación superior está demandado.”**<sup>37</sup>

La propuesta para la educación superior, tal como fue promovida durante el sexenio, condujo a una orientación que homogeneiza y centraliza los criterios académicos; de modo sistemático, la política gubernamental subordinó a estas instituciones a las necesidades de las empresas particulares y a la lógica económica del proyecto gubernamental.

El régimen salinista diseñó una reforma académica que privilegió las tareas técnicas en las instituciones de educación superior, distorsionando sus fines científicos y humanísticos tal como fueron definidos por el proceso de desarrollo nacional en el ámbito de la cultura y de la formación de intelectuales identificados con el Estado y la Nación; la política educativa se orientó en sentido opuesto al “interés general” identificado en los acuerdos o contratos sociales previos.

El programa educativo se propuso desvincular al posgrado y al bachillerato de las licen-

ciaturas y separar la investigación de la docencia; para ello desvalorizó los mejores logros de las instituciones de educación superior del país. Piedra angular de la refundación neoliberal de la República, la reforma educativa de Carlos Salinas condujo a las autoridades educativas a cuestionar la vocación humanística de las universidades públicas, la participación de los profesores y de los estudiantes en los cuerpos colegiados, la autonomía universitaria y la libertad de cátedra; a la postre, el proyecto limitó el ámbito de la educación pública, por lo que desestimó los intereses legítimos de muchos jóvenes que demandaron educación superior universitaria. Las vertientes ideológicas y políticas que se encuentran en la base del proyecto educativo de este periodo justificaron la reorientación de la educación superior.

#### LA NUEVA IDEOLOGÍA EDUCATIVA

En 1990 Luis Eugenio Todd y Antonio Gago Huguet dieron a conocer un diagnóstico de la educación superior en su libro *Visión de la Universidad Mexicana 1990*. El propósito principal del libro es respaldar la política del régimen:

*“La convocatoria del Presidente de la República, licenciado Carlos Salinas de Gortari, para modernizar la educación, forma parte de su concepto fundamental que señala: ‘si no hay modernización educativa, no será fácil llevar a cabo la modernización plena de toda la nación.’”*<sup>38</sup>

En este texto se hace un análisis de las condiciones en que se encuentra el sistema de educación superior, con base en los documentos elaborados por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y los resultados de la Consulta Nacional para la Modernización de la Educación. Tocó a estos funcionarios evaluar al sis-

tema de educación superior en su conjunto, reprobado y dictar diez medidas que solucionarían los problemas de las universidades.

Un punto de partida fundamental es su diagnóstico sobre el personal académico, “*carente de mística sobre el valor de lo fundamental de la universidad que es la enseñanza y la investigación. Si a eso se agregan los problemas gremiales que tienden a la colectivización de los reconocimientos (sic) —lo que afecta la superación académica—, se puede reconocer una falla estructural muy grave en el sistema.*” Para cerrar esa falla es fundamental un programa de evaluación “*del sistema de educación superior en forma integral*”, evaluación que supone que los derechos laborales y profesionales, son un obstáculo para lograr la “*excelencia académica*”;<sup>39</sup> los académicos dificultan las actividades de la Universidad porque “*la distribución interna de los subsidios también ha sufrido cambios a favor de los salarios*”<sup>40</sup>

El libro se dota de un marco histórico y teórico: a partir Ortega y Gasset quien señala que “*cada generación lucha durante quince años para imponer sus ideas durante otros quince años*”, nuestros autores deducen que es necesario superar la idea del mismo Ortega y Gasset, según la cual “*la enseñanza universitaria le daba a la institución funciones de formación humanista integral, haciendo a un lado la ciencia y la investigación como parte de la enseñanza básica para el estudiante de aquellas latitudes y de aquellas circunstancias (sic)*”; si Ortega y Gasset exigía que la Universidad estuviera en contacto con su realidad histórica, “*esto, por ejemplo, ahora lo podríamos calificar como solidaridad y/o modernidad*”.<sup>41</sup>

Considerado como fundamento de la Universidad en los países latinoamericanos, el movimiento estudiantil de Córdoba, es un contrasentido “*en donde el estudiantado exigía partici-*

*par en su propio destino y hacer de la universidad un agente de proyección histórico social para con ello cambiar el destino de los pueblos*”, pero en el que “*la ciencia y la tecnología no fueron precisamente prioridades*”. Para Juan Carlos Portantiero, estudioso de los movimientos estudiantiles en América Latina, “*varias décadas de política latinoamericana transcurrieron como tributarias, en alguna forma, de ese movimiento: la reforma universitaria fue, en efecto, la mayor escuela ideológica para los sectores avanzados de la pequeña burguesía, el más frecuente espacio de las contraélites que enfrentaron a las oligarquías y de ella surgieron la mayoría de los líderes civiles latinoamericanos y muchos de los partidos políticos.*”<sup>42</sup>

La reforma, iniciada con la rebelión estudiantil de 1918 en Córdoba, se propuso la democratización de la Universidad a través de cambios en el sistema de autoridades para fortalecer la presencia en el gobierno universitario de profesores y estudiantes.<sup>43</sup> El libro de Todd y Gago Huguet justifica una contrarreforma opuesta a las aspiraciones democráticas de las universidades latinoamericanas, porque en el “*México de hoy*”:

“*Ha dicho el Presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, que 'el mundo vive una revolución científica y tecnológica' y que eso 'tiene un efecto formidable, no sólo en las relaciones comerciales sino también en las culturales y en las políticas'.*”<sup>44</sup>

En “*Un cambio de concepto*”, que forma parte del libro, los autores agregan:

“*El pensamiento del Ejecutivo da alta prioridad a la importancia estratégica de la ciencia y la tecnología, y quiere fortalecer el vínculo entre la investigación aplicada y el desarrollo científico; pugna por nuestra incorporación a la informática, así como a la vinculación entre crear conocimientos, aplicarlos y ponerlos al servicio*

como parte del aparato productivo, para crecer en lo económico con estabilidad.”<sup>45</sup>

El estilo de nuestros reformadores universitarios renueva el antiguo culto estalinista a la personalidad. Para reorganizar a la Universidad, los autores parten de una corriente que “preconiza que a la universidad no le compete... la educación media superior en ninguna de sus modalidades y que la investigación debe ser el área prioritaria, por lo que la misma debe realizarse en institutos o centros que se sustraigan a las inquietudes de la vida estudiantil, característica de los estudios de pregrado”<sup>46</sup> y que se propone crear un “nuevo” universitario. Para justificar la descalificación de las instituciones de educación superior estas autoridades señalan que:

“En el análisis de la universidad mexicana se hace evidente la pobreza económica, la dispersión de esfuerzos y las ineficiencias, así como la falta de coordinación interinstitucional, la centralización de la investigación científica y tecnológica, y la escasa vinculación de la universidad con los sectores de la sociedad, en particular, con el sector productivo de bienes y servicios. Si a esto se agregan los financiamientos precarios internos y externos y la mínima participación del sector privado en la investigación científica, se observa con objetividad que podrían acentuar gravemente las dependencias tecnológicas y económicas del exterior...”

Los problemas aquí descritos arriesgan el concepto de inversión social que la universidad tradicional cumplió en México, pues si esta institución no cumple su labor distributiva del ingreso a través de las oportunidades de empleo y no genera conocimientos que permitan ciencia y tecnología propia estarán lógicamente en crisis, no sólo con su entorno, sino en la realidad de la época actual... Es también importante que la “nueva” universidad mexicana imparta conoci-

mientos polivalentes que conduzcan a una rápida adaptación, generando además una “cultura para emprender” que esté acorde con las tendencias y proyecciones de las fuentes de trabajo.”<sup>47</sup>

El financiamiento de la educación superior es un aspecto central de este dictamen:

“Las finanzas ocupan un importante espacio en su análisis [se refieren a sí mismos], porque la estructura financiera tradicional de las universidades ya no responde a la realidad de hoy. Se requiere... ligar el subsidio a la permeabilidad social y cultural, y a marcos de planeación concertada con los sectores participativos, incluyendo programas de financiamiento compartido. Todo en el marco de un proceso de evaluación permanente que permita corregir ineficiencias y proyectar las instituciones hacia el siglo XXI.”<sup>48</sup>

La mundialización de la economía forma parte del fundamento de la nueva visión moderna que forjan los autores en su Visión de la Universidad 1990:

“La vinculación entre la realidad y las expectativas educativas está presente en la temática de la modernidad, pues el país requiere integrar su desarrollo a un mundo caracterizado por la aceleración tecnológica y científica, los mercados cambiantes, la comercialización internacional creciente y la renovación de infraestructuras financieras tradicionales.”<sup>49</sup>

De esta Visión, se desprenden importantes recomendaciones que se convirtieron en la orientación de la política educativa del gobierno de Salinas. Nuestros autores codificaron diez orientaciones básicas.

Si bien estos años fueron de crecientes problemas de matrícula insuficiente, de malas condiciones de trabajo de los académicos y de deterioro de la docencia universitaria, Gago y Todd, dirigen su primera recomendación relacionada con los alumnos al desarrollo de la “Universidad abierta, nuevo sistema de acreditar

*conocimientos y creación de un programa de comunicación e informática intrauniversitario, premiando los méritos de los estudiantes sobresalientes y asegurando becas para jóvenes de escasos recursos económicos.*"<sup>50</sup>

La segunda recomendación, "sobre los maestros" apunta a la creación de nuevos estratos entre los académicos con la *"creación de sistemas de reconocimientos al mérito académico y de un programa de formación de profesores e investigadores."*<sup>51</sup> En este punto, prevén la sustitución de los antiguos académicos por los nuevos intelectuales formados para la Universidad que se propusieron crear.

Vincular a la Universidad con la sociedad, en la tercera propuesta, significa principalmente, como en la antigua perspectiva lombardista, vincularla sin mediaciones con la producción; *"la educación superior tiene que vincularse con los sectores productivos, públicos y privados y con los problemas de la comunidad."*<sup>52</sup>

El contenido académico de la reforma universitaria que proponen Gago y Todd, en la cuarta orientación, apunta a reformular y reducir la estructura de las instituciones universitarias; *"Hay que concertar programas de evaluación interna y externa, desconcentrar y descentralizar las grandes instituciones, revisando la currícula y actualizándolos, modificando las políticas de crecimiento, haciendo un alto en el camino para cubrir los rezagos en los métodos para aprender (sic)."*<sup>53</sup>

Los profetas ociosos de la universidad del futuro propusieron la creación de nuevas instituciones en la propuesta 5:

*"Debemos crear nuevas instituciones, con troncos comunes (con) capacidad emprendedora, currícula dinámicos e individualizados y vinculación con la comunidad... Las nuevas instituciones no tendrán que ser necesariamente formadoras de profesionales clásicos o tradicionales."*<sup>54</sup>

La sexta propuesta apunta a reestructurar y recentralizar la investigación en las universidades. Los autores exigen *"descentralizar, integrar y coordinar interinstitucionalmente la investigación, incluyendo un sistema nacional de becas, reforzamiento del Sistema Nacional de Investigación y vinculación al posgrado y al desarrollo."*<sup>55</sup> Atender las necesidades de la comunidad en la idea de Gago y Todd se plantea con claridad como subordinación a los programas gubernamentales declarados fin principal de la educación impartida por el régimen y dependientes directamente de la figura presidencial:

*"7.- Sobre el entorno social.*

*Participación de la Universidad en el Programa Nacional de Solidaridad... Vincular a la universidad con el Programa Nacional de Solidaridad es hacer que esta institución cumpla otro de sus propósitos originales: proyectarse a la comunidad, fomentando además la sensibilidad para crear una mística de preocupación por aquéllos que han sufrido los embates de la pobreza."*<sup>56</sup>

El tufo de populismo fascistoide de la propuesta 7 no impide a nuestros autores establecer, en la propuesta 8, que *"una de las funciones sustantivas de la universidad es la de extender la cultura, actividad que incluye la formación de recursos artísticos y la protección hacia la comunidad de las acciones del arte y la cultura en su más vasta concepción."*<sup>57</sup>

Puede leerse que las "acciones" de arte y de cultura son semejantes a las acciones de obra pública o a las acciones de obra social del PRONASOL encabezado por Carlos Salinas. En la propuesta de financiamiento de la universidad pública nuestros expositores revelan la sustancia de la política educativa de aquél régimen. En la propuesta 9, es en donde mejor se afinan las armas para justificar un asalto contra la Universidad Nacional y contra las universidades

públicas y en el que los autores expresan con claridad su menosprecio por la autonomía de esas instituciones, las razones para despojarlas de sus recursos y de su papel en la sociedad:

*“El tema del financiamiento en las universidades públicas es una piedra angular en la relación de éstas con los organismos y las dependencias gubernamentales... La universidad de hoy no podrá resolver los desafíos del mejoramiento y la modernización si no extingue el modelo de financiamiento que ha seguido en las dos últimas décadas. Dependier del subsidio público en proporciones mayores al 90% es ya insostenible para el país y denota conformidad —para las instituciones educativas— con carencias importantes.*

*El monto de los recursos disponibles para gasto social; los enormes costos que tiene la sociedad; así como las prioridades que la población ha dado a sus necesidades reducen la posibilidad de incrementar los subsidios a las universidades en la medida que éstas lo necesitan.*

*Aunque los quehaceres del saber y la investigación en las universidades son muy costosos, a nadie escapa que sus bienes y servicios son, también, muy valiosos. Por ello, los gobiernos impulsan la educación superior. Sin embargo, hay condiciones y circunstancias que restringen y toman insuficiente cualquier voluntad política. Es el caso de las universidades mexicanas y el modelo de financiamiento tan desequilibrado que tienen.*

*La idea misma de autonomía universitaria es cuestionada y es objeto de interpretaciones escépticas en virtud de la extrema dependencia económica.*

*Si las universidades desean acrecentar sus fondos económicos y, al mismo tiempo, ganar en eficiencia y calidad para responder mejor a sus compromisos con la sociedad deben desechar ciertos mitos y pretextos:*

*No es verdad que los recursos que genera una universidad serán recursos que se ahorrará el gobierno. Desde hace cuatro años los subsidios se han otorgado sin indagar el monto de los ingresos propios de cada universidad.*

*No es verdad que la gratuidad de la educación superior sea garantía de justicia social. Subsidiar al que puede pagar es también injusto; la gratuidad al menos, no debiera ser generalizada.*

*No es razonable postergar y evadir la puesta en práctica de cuotas y colegiaturas más apegadas al costo real de la educación, por temor a las reacciones y a la agitación estudiantil.*

*En pocas palabras: la educación es responsabilidad de todos los implicados, cada quien en la medida de su posibilidades.*

*Otros aspectos del modelo de financiamiento de la educación superior que deben modificarse tienen que ver con los procedimientos y criterios que se siguen para otorgar el subsidio público...*

*Las gestiones de todo tipo para asignar y suministrar los fondos de los subsidios han de simplificarse, reduciendo el número de dependencias oficiales que han de intervenir.*

*En el caso de las universidades estatales y autónomas, sería conveniente un procedimiento de negociación directa entre ellas y el gobierno estatal respectivo. La aportación federal en cada caso se incluiría en el Convenio Único de Desarrollo (CUD).*

*Otra opción que algunos rectores sugieren, ésta en verdad radical, consistiría en no subsidiar directamente a las instituciones universitarias, sino a los estudiantes que eventualmente solicitarían ingreso en ellas. En este esquema, sería la universidad la que establecería el costo de sus servicios y fijaría una cuota anual o semestral por alumno. El gobierno federal y los gobiernos estatales otorgarían becas mediante un proceso de evaluación que permitiera identificar*

sus aptitudes para la educación superior y la medida en que necesitan sustento económicos.

Independientemente de la modalidad que se emplee el subsidio público a las universidades, ha de otorgarse en función de criterios que propicien el mejoramiento y la eficiencia. Es claro que no puede darse trato igual a los desiguales y, por tanto, los enfoques homologadores no son deseables.

Para aumentar el financiamiento, primero hay que estar seguros de que los recursos que se les proporcionen se ejerzan óptimamente y que las carreras que se impartan son aquellas que tienen mercado de trabajo y que el país requiere.

También es importante que la universidad disponga de más libertad e impida mayores dependencias, generando una política de ingresos propios con participación de la comunidad, que debe velar por su universidad, y de los propios interesados, así como de los sectores que participan en el desarrollo que puedan contratar a la universidad para aprovechar recursos e instalaciones, se obtengan ingresos que permitan que esa institución quede en libertad de desarrollar sus propias actividades conforme a la autoadministración y autonomía institucional.

El modelo de financiamiento complementario existe actualmente en muchas instituciones del país, algunas de las cuales generan más del 15% de ingresos propios. Sin embargo, en otras este rubro no llega al 0.5%, por lo que la universidad se ve limitada a subsidios que tienen fórmula de aplicación por parte del gobierno conforme a políticas generales de equilibrio y a los recursos, que siempre son insuficientes.

Una planeación concertada de financiamiento, entre el gobierno federal, los gobiernos de los estados, la ANUIES, la Secretaría de Programación y Presupuesto (SEP) y las propias universidades, con base en evaluaciones reales,

mostrará el nuevo diálogo franco y abierto del gobierno para con las IES (Instituciones de Educación Superior)... el problema del financiamiento universitario es de todos, pues si bien la obligación constitucional de la enseñanza gratuita, está vigente, apenas alcanza como sabemos para la educación fundamental." 58

Los autores, que ignoran las facultades del Congreso de la Unión en el financiamiento de la educación y advertidos del carácter ilegal de sus propuestas, consideraron necesario justificar en la propuesta 10, los cambios legislativos y constitucionales que requerirían para legitimar sus propósitos de transformar las universidades y las profesiones:

"10.- Sobre el sistema educativo superior y su legislación.

Respecto a la Ley de Profesiones hay ya coincidencia casi total en que ya es obsoleta. La noción de lo que es una profesión y, sobre todo, las modalidades, las disciplinas del conocimiento y los ámbitos de ejercicio que atañen a ésta, tal y como la concibe la ley vigente, han sido calificados de arcaicos. Cuestiones como el servicio social de pasantes y profesionales, y la función de las asociaciones y los colegios de profesionales." 59

En cuanto al futuro de las universidades públicas los autores proponen desfinanciarlas y financiar, con recursos públicos, a las instituciones privadas:

"Legislar respecto al subsidio para la universidades.

Se han planteado proposiciones como fijar un porcentaje determinado del presupuesto, tanto federal como estatal, que ha de ser destinado para la educación y la investigación que realizan las instituciones universitarias; crear un organismo con representación gubernamental y universitaria encargada de asignar y administrar los subsidios, así como evaluar los resultados y

beneficios de su ejercicio. Establecer condiciones para el subsidio a instituciones particulares de educación superior.

Entre otros muchos efectos que ha tenido la crisis económica nacional una de las demandas formulada en distintos tonos, de legislar de tal manera que se establezcan criterios, procedimientos e incluso montos en lo que respecta al subsidio para las universidades. Se han planteado proporciones como fijar un porcentaje determinado del presupuesto, tanto federal como estatal, que ha de ser destinado para la educación y la investigación que realizan las instituciones universitarias; crear un organismo con representación gubernamental y universitaria encargada de asignar y administrar los subsidios, así como evaluar los resultados y beneficios de su ejercicio; incluso hay propuestas para establecer condiciones que hagan posible el subsidio a instituciones particulares de educación superior... la reglamentación debe precisar, sin lugar a dudas, los términos y condiciones en que ha de darse la evaluación del gasto que hacen las universidades públicas... se alega que hay confusión y "juego de interpretaciones" en los instrumentos jurídicos que regulan, por una parte, la obligación de las dependencias de la administración pública (federal y estatal) en el sentido de evaluar y regular todo gasto hecho con cargo a los recursos fiscales..."<sup>60</sup>

Los codificadores de la política oficial consideran más adecuado dar recursos públicos a las universidades particulares sin supervisión ni engorrosos procedimientos burocráticos y en cambio, consideran necesario reforzar las regulaciones y evaluaciones para las instituciones públicas. Para ello es necesario desestructurar su actual marco institucional y otorgar uno más favorable a las universidades particulares. A las universidades públicas proponen limitar su autonomía:

"Precisar el concepto y la operación de la autonomía universitaria

En 1980 la autonomía universitaria alcanzó el rango de garantía constitucional. Aunque el respaldo a esta decisión fue casi unánime en su momento, poco a poco se ha hecho evidente que tan importante conquista social debe ser consolidada a plenitud, mediante la explicación cabal de dicha garantía expresada en un acto legislativo. Para ello, se proponen distintas vías que van desde la modificación al propio texto constitucional (artículo tercero, fracción VII) hasta la expedición de una ley específica de la educación superior que defina no sólo los términos y características del ejercicio de la autonomía universitaria, sino que fije las bases de solución a muchos otros problemas en el funcionamiento de las instituciones de educación superior: propósitos del posgrado, gratuidad de la educación, condiciones para la apertura de planteles, facultades de los organismos de planeación, por mencionar algunos."<sup>61</sup>

Y otorgar la autonomía, es decir, el presupuesto estatal que garantiza, a las universidades particulares:

"Las universidades privadas.

Se trata del reclamo que hacen los representantes de las instituciones particulares de educación superior. Sus propuestas y peticiones comienzan por el deseo de eliminar ciertos trámites... en sus gestiones ante las instancias gubernamentales que supervisan su funcionamiento y terminan solicitando se les conceda un régimen de autonomía en los mismos términos que las universidades públicas."<sup>62</sup>

Las recomendaciones de estas autoridades educativas requerían de la transformación del marco legal y constitucional que en México hizo de la educación un proyecto del Estado-Nación, para generar un nuevo marco legal que hiciera posible subordinar el sistema educativo

a los fines económicos del gobierno y a la privatización creciente de las universidades.

La justificación teórica y académica que pretende sostener la orientación de las autoridades educativas salinistas fue motivo de polémica. Ruy Pérez Tamayo, publicó en el diario *La Jornada* una serie de artículos, recogidos posteriormente en el libro *Educación Superior y desarrollo nacional*, que criticaban a la política educativa codificada en el libro *Visión de la Universidad 1990*, de Gago Huguet y Eugenio Todd. Pérez Tamayo señaló en primer término su carácter oficial:

*"En esta serie de artículos voy a examinar críticamente la visión de las universidades públicas mexicanas que podríamos llamar "oficial" y que consta de dos partes: la que ha sido presentada por el presidente Salinas de Gortari, por las altas autoridades de la SEP y por el libro Visión de la Universidad 1990, de Todd y Gago, y la no enunciada pero que puede adivinarse por simple extrapolación de lo anterior. Esta visión será contrastada con el modelo de universidad pública que podríamos conocer como actual o "clásico". Dentro de la terminología del régimen político actual la palabra clave es "modernización". Por desgracia, el término se usa como un clisé aprobatorio para decisiones políticas muy diferentes: la "modernización" ya abarca la economía, la deuda externa y la balanza de pagos, el Pacto de Solidaridad, la venta de las paraestatales, los tortibonos y la miscelánea fiscal...Y también se habla de "modernizar" a la educación pública, a toda ella, desde la primaria hasta la superior...los autores (ambos altos funcionarios de la SEP) tratan de divorciarse del papel de "voceros oficiales"; ... Con todo respeto, esto no lo creo, por las siguientes razones: 1) en ningún párrafo o renglón del libro que comento se apartan los autores del Programa para la Modernización Educativa, lo que me pa-*

*rece imposible para dos personas críticas e inteligentes...; 2) las diez propuestas con las que termina el libro (pp. 121-154) coinciden con todas las declaraciones públicas que han estado haciendo [ellos] y el presidente Salinas de Gortari..."*<sup>63</sup>

Pérez Tamayo, respetado miembro de la comunidad científica del país, responsabilizó a la Secretaría de Educación Pública, como la principal causante de la situación de crisis de las universidades públicas:

*"... el desastre actual de las universidades públicas en nuestro país es consecuencia directa de la solución que las autoridades de la SEP dieron, a través de varios sexenios, al problema creciente de la demanda de educación superior de la juventud mexicana."*<sup>64</sup>

Crítico de la política educativa oficial, Pérez Tamayo previó los riesgos para las universidades:

*"... dado el carácter de altos funcionarios de la SEP de los autores, esta sección [se refiere a la segunda parte del libro Visión de la Universidad 1990, que se intitula "¿Qué hacer?"] también podría haberse llamado "Lo que vamos a hacer", por lo que pienso que todos los interesados universitarios o no, debemos conocerla y debatirla ... las 10 proposiciones de Todd y Gago son como los tamales mexicanos: de chile y de manteca ... algunas de esas proposiciones no sólo son aceptables sino que coinciden con lo que muchos universitarios hemos estado sugiriendo desde hace tiempo, otras son de importancia dudosa y de ejecución problemática, y hay otras que son muy peligrosas porque si se implementan cambiarían la naturaleza de la universidad de manera tan radical que dejaría de ser la "comunidad aglutinada por el propósito de buscar y generar conocimiento" que los mismos autores definieron como su esencia. ... Las propuestas de Todd y Gago*

que coinciden con el pensamiento de muchos universitarios son las 1, 2, 8 y 10.<sup>65</sup>

Ruy Pérez Tamayo señaló los peligros que las nuevas instituciones encerraban para la cultura universitaria del país:

"... las propuestas que me parecen problemáticas y las peligrosas... En la proposición 5 resumen su postura ante la creación de nuevas instituciones de educación superior de la manera siguiente: 'Debemos crear nuevas instituciones, con troncos comunes, capacidad emprendedora, currícula dinámica e individualizados y vinculación con la comunidad'. En principio, no parece haber mayor problema con esta proposición, sobre todo cuando se señala que es la alternativa al crecimiento adicional de las instituciones ya existentes ... no dicen nada acerca del origen y tipo de profesores necesarios para las nuevas instituciones...

Un fantasmón de Todd y Gago es la especialización profesional dentro de la universidad. Ellos quisieran que el universitario abandonara las aulas todavía como "generalista", educado en "lo racional, lo afectivo y lo volitivo" y que la especialización profesional llegara después, "en la práctica y en el ejercicio ligados a producción de bienes o la prestación de servicios ... El aula y la cátedra no son el mejor medio para profesionalizar". Considero que éste es un error garrafal, una incomprensión inaudita de los que significa una institución de educación superior, de sus funciones y de sus alcances.

Si las nuevas instituciones planeadas por Todd y Gago son capaces de ofrecer y alcanzar los más altos niveles de especialización científica, humanística y artística, entonces no son de educación superior. Me parece que Gago y Todd menosprecian el poder educativo de las universidades y sobrevaloran la escuela empírica. Las otras dos características de las nuevas instituciones son su estructura departamental y

financiamiento compartidos, y su mayor vinculación con los sectores productivos. Ambas reflejan la claudicación definitiva de la autonomía universitaria, que dejaría de ser libre de darse la estructura académica y administrativa más favorable para el mejor cumplimiento de sus funciones, para someterse a los intereses económicos y proyectos de desarrollo de la iniciativa privada local.

Todd y Gago no ocultan que su modelo de "nueva institución" incluye la descentralización presupuestaria y el apoyo en '... financiamientos complementarios y planeación conjunta con los sectores productivos...' Me imagino a los latifundistas naranjeros del estado de Veracruz formando parte del Consejo Universitario de la Universidad Autónoma del estado, influyendo con voz y voto en los programas educativos, en la creación de nuevas carreras y en los proyectos de desarrollo de la institución.<sup>66</sup>

Pérez Tamayo alertó a los universitarios sobre las consecuencias de subordinar la enseñanza a las necesidades del Programa Nacional de Solidaridad y la ideología oficial del régimen conocida entonces como Liberalismo social,<sup>67</sup> así como a los sectores productivos tal como lo entendían Gago y Todd y los convocó a defender la Universidad:

"... las proposiciones 3, 4, 7 y 9, que de plano me parecen peligrosas no sólo para el futuro de las universidades públicas sino para su misma existencia como instituciones de educación superior. La proposición 3 plantea la necesidad de la vinculación de las universidades con los sectores productivos, públicos y privados y con los problemas de la comunidad... la imagen que surge de esta descripción ya no es la de una universidad sino la de departamentos de desarrollo tecnológico de la iniciativa privada y dependencia del sector público encargadas de llevar a cabo las iniciativas y campañas del gobierno...

La proposición 4 se refiere a las evaluaciones interna y externa de las universidades, a su desconcentración y descentralización así como a la revisión y modificación de los currícula. Una vez más, el espíritu de esta proposición es impecable: los problemas surgen cuando Todd y Gago empiezan a discernir su implementación.

Desde luego, conviene que la evaluación interna y externa de las universidades sea continua y rigurosa, pero siempre y cuando se rija por lo que la universidad debe ser; no es aceptable que la universidad sea evaluada por lo que no es, y mucho menos cuando se trata de una visión política de vigencia tradicionalmente sexenal. Lo mismo cabe, aunque quizá en forma más cierta, a la proposición 7, que señala como función de la universidad su participación en la filosofía del gobierno, de acuerdo con el Programa Nacional de Solidaridad.

Aquí Todd y Gago son muy claros: después de señalar que las universidades se han preocupado por el cambio social y han sido activas políticamente, se duelen de que: 'Muchas de las manifestaciones de la universidad han sido de carácter ideológico ... movimientos estudiantiles de carácter antiético gubernamental o crítico contra las clases dominantes...' que no han resultado en '... una conquista práctica que ayude a resolver problemas como el de la pobreza'.

Después de lamentar que el servicio social no se hace con la "mística de servicio" que conviene, Todd y Gago proponen que las universidades se incorporen al Programa Nacional de Solidaridad del gobierno...

Finalmente, en la proposición 9, que se refiere al financiamiento... se señala: 'Para aumentar el financiamiento, primero hay que estar seguro de que los recursos que se les proporcionen se ejerzan óptimamente y que las carreras que se impartan son aquellas que tienen merca-

do de trabajo y que el país requiere'. Aquí los términos clave son "óptimamente" y "que el país requiere", porque la universidad depende de lo que se entienda por ellos. Y cabe preguntarse ¿quiénes son los que primero deben estar seguros de que las cosas ocurren como se deseó para aumentar el financiamiento de las universidades? ¿Son los que definen el significado de "óptimamente" y "lo que el país requiere"? Si es así, ya sabemos quiénes son, y los universitarios debemos estar listos para defender que nuestra institución no deje de ser lo único que debe ser: una casa de cultura.<sup>68</sup>

Ruy Pérez Tamayo señaló las características de la "nueva" Universidad y la distancia que la separa de la concepción de Universidad forjada a lo largo de la historia del país:

"En este texto final pretendo hacer un resumen de las dos posturas filosóficas (la de Todd y Gago y la mía) y señalar algunas de sus virtudes y también algunos de sus defectos

1) La Universidad pública según Todd y Gago.

Institución académica encargada de la enseñanza superior, financiada por el gobierno (federal y estatal) por los estudiantes (por medio de cuotas pagadas sólo por los que tienen recursos para hacerlo) y por la iniciativa privada (a través de contratos para el desarrollo de tecnologías específicas que permitan competitividad en los mercados internacionales).

En el gobierno académico participan miembros de la comunidad universitaria y de las fuerzas vivas de la localidad (empresarios, trabajadores, políticos) con voz y voto en la aprobación de las carreras que se ofrecerán ... En la filosofía de la universidad prevalece su vocación de servicio a la sociedad, manifestada por su adopción total de los programas gubernamentales de modernización, de privatización y de solidaridad; al mismo tiempo, se cancelan los

antiguos movimientos ideológicos opuestos al gobierno, la molesta crítica a las autoridades y todas las otras investigaciones sobre asuntos no relacionados con el desarrollo económico local y nacional, como los estudios sobre la naturaleza del material intergaláctico, la historia del hispanismo en México a principios del siglo XIX, la estética del arte mexicano precolombino, o la inmunología de la amibiasis.

Lo que surge es una institución pública pragmática, dedicada a generar profesionistas que la sociedad solicita y puede acomodar (tanto en clase como en número) y a trabajar en la solución de los problemas técnicos y de producción que le señala el sector productivo local, así como cumplir con los programas de solidaridad social que le indica el gobierno federal en turno.

2) La universidad según yo ( y muchos otros universitarios)

Casa de cultura tanto nacional como universal, diseñada para cumplir con tres funciones fundamentales: hacer investigaciones originales en todos los campos del conocimiento humano, preparar a los profesionistas que México necesita y difundir la cultura nacional y universal. Como se trata de una institución que beneficia a la sociedad, ésta la patrocina generosamente a través del gobierno, no como un gasto sino como una inversión en su futuro ... <sup>69</sup>

La presencia de esta crítica no impidió que el régimen continuara imperturbable la edificación de las justificaciones y la legitimidad necesarias para transformar y sujetar a su proyecto a la Universidad del siglo XXI.

Un momento importante en la codificación de la ideología educativa oficial fue la publicación del libro *La catástrofe silenciosa*, compilado por Gilberto Guevara Niebla. En 1992, un grupo de intelectuales vinculado a Nexos, publicó en el Fondo de Cultura Económica este "in-

sólito volumen" en el que hicieron un "ejercicio de diagnóstico de la educación nacional". El libro, pequeña catástrofe en sí mismo, si bien incorpora algunas valiosas investigaciones, se propone fundamentalmente justificar la política del régimen de Salinas y, en algunos aspectos, supera al texto de Todd y Gago. En la Noticia introductoria, Guevara Niebla señala:

*"La idea para lanzarse a semejante empresa [de evaluación] nació de una sugerencia hecha en el mes de septiembre de 1988 por el entonces presidente electo Carlos Salinas de Gortari, a nuestro director, Héctor Aguilar Camín. ¿De qué se trataba? De generar muy rápidamente —en un plazo de ocho semanas— un reporte (sic) sintético y global del estado de la educación nacional, sus principales rezagos y, asimismo, anticipar los desafíos que se le presentan al sistema escolar en el futuro inmediato."*<sup>70</sup>

El libro contiene un "Diagnóstico Global" que elaboraron Carlos Muñoz Izquierdo, Alejandra Romo, Roberto Arizmendi y Gilberto Guevara. A este equipo se agregó un prestigioso Consejo de Evaluación, que guió el conjunto del trabajo, del que formaron parte Pablo Latapí, José Warman, Clara Judisman, Rolando Cordera y Héctor Aguilar Camín. El ensayo que introduce el libro, "El Estado de la Educación" de Héctor Aguilar Camín, Gilberto Guevara Niebla, Pablo Latapí y Rolando Cordera Campos, no titubea en declarar catastrófica la situación de la educación nacional. En este ejercicio de diagnóstico, el país entero fue reprobado. Estos profesionales y expertos en educación hicieron un diagnóstico de magnitud faraónica, grato al reformismo modernizador del régimen en turno:

*"México vive desde hace una generación una catástrofe silenciosa: su deterioro educativo. Todos los indicadores apuntan al fin del ciclo virtuoso que fue la educación pública en el siglo XX mexicano. El sistema educativo se ha*

*separado paulatinamente de las exigencias del desarrollo nacional. Ha dejado de ser un instrumento directo de movilidad social y mejoría económica; es decir, un instrumento de igualdad y justicia. En los últimos años ha dejado de ser también una prioridad real de inversión y planeación del Estado. Sobre los criterios de calidad y mejoramiento educativo se han impuesto en los últimos años los intereses corporativos y burocráticos del sector, más atentos a la puja por sus respectivos feudos y clientelas que a las urgencias educativas de la educación. En consecuencia, los pocos indicadores disponibles sobre la calidad del proceso educativo señalan, sin excepción y en todos los niveles, que México es un país con promedio escolar inferior a cinco, un país de reprobados.*"<sup>71</sup>

Para estos intelectuales, el esfuerzo educativo de las décadas anteriores, amplió la cobertura educativa, pero los resultados de los esfuerzos de varias generaciones, son deplorables. Esta premisa despeja el camino para justificar la reorganización educativa emprendida por el régimen político y la necesaria desarticulación de las instituciones y la legislación que nombraron al sistema de educación en México:

*"El sector educativo cuenta con un aparato normativo enorme, redundante, farfoso y disperso que tiende a obstaculizar la acción. Las leyes vigentes, incluyendo al Artículo 3º y la Ley Federal de Educación, no le conceden participación a la sociedad ni la hacen corresponsable en la tarea educativa. Se valida así y se refuerza, la desarticulación entre la escuela y la comunidad, entre padres de familia, autoridades y maestros y, al final, entre la educación que reciben los alumnos y las realidades del mundo extraescolar, el mundo en el que viven.*"<sup>72</sup>

La reforma de la Constitución y la legislación educativa se convirtió en uno de los principales objetivos de la reforma salinista. El conte-

nido de todos los programas educativos previos fue declarado irrelevante:

*"Causa y efecto de todo lo anterior es el problema crucial de la frecuente 'irrelevancia' de los contenidos educativos para la vida práctica y el equipaje cultural de los alumnos, portadores de su propia experiencia familiar, comunitaria, regional. Herencia viva de la decisión histórica que convirtió a la educación en un instrumento de la 'unidad nacional', los planes de estudio de primaria y secundaria son uniformes para todo el país. A pesar de los intentos por diversificarlos, no reflejan la amplia pluralidad cultural de México e imponen los valores de la población previamente escolarizada, por lo general de origen urbano y condición económica media y alta.*"<sup>73</sup>

El razonamiento supone que el acuerdo social contenido en la política de unidad nacional que dio lugar al artículo tercero constitucional vigente en ese momento, no es válido y que el nuevo acuerdo social que da lugar a una nueva orientación educativa del Estado, se encuentra en los valores de la competencia y la modernización impulsados por el régimen de Carlos Salinas.

Para resolver los problemas encontrados en la educación, los autores de *La catástrofe...*, proponen instaurar un amplio sistema de evaluación. El sistema evaluatorio, como mecanismo de regulación de la matrícula, se hace tanto más apremiante cuanto que nuestros autores prevén un importante crecimiento de la demanda de educación media y superior:

*"Podemos concluir que el sistema educativo crecerá a ritmos considerablemente más lentos que su tendencia histórica. Su capacidad de absorción del grupo de edad juvenil, entre cuatro y 24 años, está disminuyendo. Está cambiando su composición interna. La demanda de la matrícula para el futuro inmediato acu-*

sa los síntomas de una transición cualitativa que cambiará la pirámide de la población escolar en dos sentidos.

Primero: la disminución de los índices de natalidad se reflejan ya en una disminución relativa de la demanda de educación primaria.

Segundo: por efecto de la misma transición demográfica, la demanda de matrícula en educación media y superior crecerá a ritmos elevados, de modo que si en 1980 representaba una cifra cercana al 30% de la población escolar, para el año 2000 absorberá cerca del 65% del total de la matrícula.<sup>74</sup>

En materia presupuestal, los autores consideran excesivo el gasto en educación superior que absorbe el 20% del gasto con sólo el 5% de la población.<sup>75</sup> El cambio que el conjunto de la situación educativa requería, debía ser decidido por un nuevo organismo ajeno a los intereses presentes en el sector educativo, es decir, ajeno a los sujetos responsables de la educación cuyos intereses son considerados seguramente como ilegítimos. La principal propuesta de estos autores exige:

*"...que se integre una comisión no gubernamental formada por personalidades y especialistas ajenos a los intereses del sector, encargada de realizar un diagnóstico exhaustivo sobre la realidad educativa del país y sus posibles soluciones. Debiera convocarse a una amplia consulta nacional que recoja en audiencias públicas y privadas la voz de los ciudadanos interesados, y que prepare, con su misma dinámica de pluralidad y debate, la conciencia de la necesidad del cambio."*<sup>76</sup>

Para llevar a cabo el cambio en el sistema educativo se propone una comisión ajena a los intereses del sector, con poder otorgado por el Congreso y por el presidente de la República y con financiamiento propio, es decir, una comisión con poder absoluto y dinero para decidir

por sí misma los resultados de las consultas y el destino de toda la educación nacional. La propuesta es auténtica precursora de agencias como el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL) y otras que proliferaron en este periodo:

*"El diagnóstico obtenido por la comisión a partir de la consulta nacional y de sus propios estudios especializados se entregaría a las autoridades y a los medios de difusión como un primer balance global del problema, y como un punto de referencia sólido para la reflexión y las reformas educativas. Idealmente, la comisión debiera contar con el mandato del gobierno de la República, con el acuerdo del Congreso y con un financiamiento tripartita -gobierno, particulares y sector social- que garantice a la vez su independencia y su equilibrio."*<sup>77</sup>

Con tales poderes políticos y económicos, la comisión propuesta intervendría con más facilidad en la orientación del sistema educativo y en las universidades públicas a pesar de su autonomía, de la libertad de cátedra, de las organizaciones sindicales o estudiantiles, que forman parte de lo que los autores consideran el farragoso aparato normativo de la educación y de los intereses que se encuentran en las instituciones educativas. Una comisión como la propuesta sería capaz de normar la contratación de los académicos porque:

*"La selección y contratación del personal académico se realiza a través de mecanismos no siempre óptimos y con frecuencia se utilizan criterios que no se fundamentan en la excelencia y la calificación académica. En estos centros de estudio los programas de actualización y capacitación del personal académico han sido muy débiles o nunca han existido."*<sup>78</sup>

Los autores apuntan los problemas y desafíos que su propuesta resolvería: la equidad, la calidad, el financiamiento, la productividad, el empleo, la revolución científico-tecnológica y

la participación social. En este último punto piden que el Estado recupere la rectoría educativa para enfrentar "las incursiones" de los sindicatos y que introduzca la participación normativa de los padres de familia y los sectores productivos.<sup>79</sup> En la evaluación del sistema educativo solicitado por el Presidente Carlos Salinas de Gortari, los autores del diagnóstico inauguran una suerte de neolombardismo que, junto al cuestionamiento de la autonomía de las universidades públicas y de su financiamiento, emprende un ataque contra la libertad de cátedra, embestida que perdura hasta hoy y que se propone derribar uno de los grandes obstáculos a la evaluación (y al control propuesto por los autores) en las instituciones de educación superior.<sup>80</sup>

*"Los centros de educación superior de México carecen de sistemas de evaluación institucional y de métodos apropiados de evaluación sistemática del desempeño del maestro y del alumno. La tradición de la libertad de cátedra ha sido hasta ahora un recurso ideológico muy utilizado para contrarrestar cualquier intento de evaluación del desarrollo de la enseñanza."*<sup>81</sup>

Los autores del catastrofista dictamen hacen importantes propuestas para la educación media superior, entre las que destacan las que se refieren a desligar el bachillerato de las universidades y de convertirlo en una capacitación que no necesariamente prepara al alumno para el ingreso a la Universidad:

- a) los estudios de bachillerato deberán desligarse administrativamente de las universidades y quedar bajo la jurisdicción de las autoridades estatales.
- b) El plan de estudios del bachillerato debe orientarse hacia la capacitación del alumno en el dominio de los métodos de la ciencia y los lenguajes modernos. Debe

*tener el sentido de una preparación para el ingreso en el trabajo científico propiamente dicho (sic)."*<sup>82</sup>

Para la educación superior proponen la formación de una nueva autoridad omnimoda encargada de dirigir al conjunto del sistema:

- a) *Es urgente fundar un sistema eficaz de planeación nacional en la educación superior; para lograrlo se requiere un instrumento institucional que no sólo cumpla funciones educativas sino que sea un órgano ejecutivo. Este instrumento podrá cumplir sus propósito en la medida en que cuente con autonomía de acción para distribuir recursos financieros. Se propone, en consecuencia, la creación de un 'patronato' de la educación superior.*
- b) *En las instituciones de educación se debe promover la investigación científica y tecnológica... El desarrollo de la investigación tecnológica es una variable dependiente de la vinculación de las universidades con el mundo de la producción.*
- c) *Deberá estimularse la reforma de los planes de estudio en las carreras del área tecnológica con el propósito de ampliar el universo de su práctica profesional, de manera que los egresados puedan incursionar no sólo en el sector moderno, hegemónico de la economía, sino que intervengan creativamente en la esfera de la llamada economía informal, en la microindustria y en el impulso a nuevas formas de la actividad productiva...*
- e) *Deberán ampliarse las oportunidades de estudio de la educación superior, pero en el país debe implantarse un examen nacional de ingreso a ese nivel de estudios con el propósito, sobre todo, de contar con un mecanismo que facilite la redistribución adecuada de la matrícula.*

f) *Los centros de educación superior deben contar con sistemas efectivos de evaluación de los alumnos, de los maestros y de la institución. El principio de la libertad de cátedra deberá sujetarse al cumplimiento estricto de determinados programas.*

*Se requiere coordinación adecuada de la investigación científica en el país...*

*Se propone un sistema de estímulos dirigido a aquellas universidades de los estados que, al margen de su matrícula, promuevan mecanismos para elevar su calidad académica..."<sup>83</sup>*

Los libros *Visión de la Universidad 1990* y *La catástrofe silenciosa*, el peso de los intelectuales y funcionarios que los produjeron y avalaron, así como la aparente unanimidad que logró en tomo a sus políticas el régimen de Carlos Salinas, crearon un ambiente político adverso al desarrollo autónomo de la Universidad Nacional. La creación del nuevo proyecto universitario para reestructurar a la Universidad impulsada por el gobierno tropezó momentáneamente con el Congreso Universitario de 1990.

#### EL CONGRESO UNIVERSITARIO DE 1990 Y EL RECTOR JOSÉ SARUKHÁN KÉRMELZ

En un contexto nacional político e ideológico muy adverso para las posibilidades de lograr acuerdos y consensos, se realizó el Congreso Universitario que se instaló el 14 de mayo de 1990, durante el rectorado del Dr. José Sarukhán Kermes (1989-1994 y 1994-1997).

Los movimientos estudiantiles de 1986 y 1987 impulsaron numerosas e importantes movilizaciones en la UNAM y lograron que las autoridades universitarias aceptaran la realización de un Congreso Universitario resolutorio. Los diver-

sos grupos que dieron origen al Consejo Estudiantil Universitario (CEU), se dividieron a causa de las negociaciones en la Comisión Organizadora del Congreso Universitario (COCU), integrada por 64 personas de distintos sectores y grupos de la comunidad universitaria.

Después de treinta y cuatro meses de negociaciones, la Comisión acordó la realización de una serie de foros que elaboraron las propuestas que posteriormente se sometieron a discusión en las once mesas del Congreso Universitario, acordó también las formas de elección de delegados y los porcentajes de representación de los diversos sectores, la duración y mecanismos del Congreso.

Las mesas de trabajo fueron:

Universidad y Sociedad: La universidad del futuro.

Formación académica y profesiones.

Estructura académica de la UNAM.

Relaciones y métodos de enseñanza-aprendizaje.

Ingreso, permanencia, promoción, titulación y nivel académico.

Infraestructura y condiciones materiales de estudio y para la labor académica.

Los servicios académicos.

La carrera académica en la UNAM.

Investigación

Extensión, difusión y medios de comunicación universitarios.

Gobierno, administración y legislación.

Patrimonio, financiamiento y presupuesto.

A pesar de su prolongada preparación, el Congreso produjo una polarización importante en la comunidad y no logró consensar acuerdos sobre los temas más importantes como los que afectaban a la Ley Orgánica y a las estructuras de gobierno de la Universidad. Sin

embargo, el Congreso universitario abrió la discusión acerca de los temas más importantes del sentido y el futuro de la Universidad y delineó un conjunto de propuestas fundamentales para organizar a la Institución y garantizarle un desarrollo más democrático y de alto nivel académico.

Los congresistas emprendieron la tarea formidable de revisar con profundidad prácticamente todos los aspectos académicos e institucionales que forman a la UNAM y el Congreso logró, a pesar de todos los graves disensos que se produjeron en su desarrollo y de las incontables propuestas desechadas por falta de consenso, numerosos acuerdos que fueron cuidadosamente recogidos por la Comisión de Actas y Acuerdos, nombrada el 15 de mayo de 1990.

La comisión de Actas y Acuerdos estuvo formada por autoridades (Jorge Madrazo y José Narro), estudiantes (Martín Beltrán, Irma Méndez, Alfredo Velarde y Alejandra Viveros), investigadores (Lourdes Chehaibar, Jorge Flores, Rafael Pérez Pascual y Paola Vianello), profesores (Ana Ma. Cetto, Andoni Garriz, Emma Mendoza y Pablo Pascual Moncayo) y trabajadores (Agustín Rodríguez y Enoé Uranga).<sup>84</sup>

La "Mesa I. Universidad y Sociedad: La universidad del futuro", atendió los problemas de la mujer en la Universidad y en la sociedad y resolvió que:

**La UNAM adecuará su legislación a efectos de garantizar efectivamente la no discriminación contra los derechos de mujer.**

**Se creará un Programa Universitario sobre la Mujer**

**Creación de una Casa de la Mujer Universitaria.**<sup>85</sup>

En la "Mesa II. Formación académica y profesiones", las propuestas consensadas fueron las siguientes:

**A la Universidad Nacional Autónoma de México le corresponde asumir plenamente el compromiso que tiene con la sociedad de conservar, generar y transmitir el conocimiento científico, técnico, humanístico y artístico, mediante la docencia y la difusión. Para cumplir con su función de docencia, la UNAM formará profesionales del más alto nivel académico... Los profesionales formados en la UNAM, serán hombres y mujeres libres, plenos, críticos y autocríticos, que valoren altamente el conocimiento. Serán capaces de proponer y construir, en forma individual y colectiva, alternativas para la solución de las necesidades y problemas de la sociedad, así como de participar en la solución de los problemas científicos y técnicos ...**

Para lograr estos propósitos, la UNAM atenderá prioritariamente las tareas académicas, culturales y deportivas a través de una acción vinculada críticamente con las necesidades sociales, entendidas desde una perspectiva humanística y concibiendo al hombre en su totalidad. Dará una sólida formación básica disciplinaria, multidisciplinaria e interdisciplinaria en los diferentes niveles y modalidades educativas. Una formación en la libertad y la pluralidad...

El diagnóstico, la revisión y en su caso reformulación de las carreras profesionales y sus planes de estudio se harán periódicamente cada seis años.

Una de las funciones de la UNAM es proporcionar una formación integral y profesional, mediante un proceso continuo a lo largo de todos sus niveles, el bachillerato, la licenciatura y posgrado concebidos todos ellos como una totalidad.<sup>86</sup>

La "Mesa III. Estructura académica de la UNAM", acordó la creación de los Consejos Académicos por Área, mantener y fortalecer el ba-

chillerato dentro de la estructura universitaria, incorporar a los diversos sectores del posgrado a los órganos colegiados representativos y mantener a las unidades multidisciplinarias como parte de la UNAM. Entre las razones para mantener integrado al Bachillerato a la estructura de la UNAM destacan los siguientes:

**Desde su creación en 1867 la Escuela Nacional Preparatoria ha cumplido con su función de formar a las generaciones que han ingresado a la Universidad Nacional y a otras instituciones de educación superior... En 1971 se crea el Colegio de Ciencias y Humanidades como proyecto alternativo para atender la creciente demanda estudiantil, e incorporar innovaciones educativas, en donde el estudiante además de recibir una formación propedéutica integral tiene acceso a opciones terminales.**

**La calidad académica demostrada por los egresados... es equivalente o superior a la mostrada por egresados de otros sistemas de educación media superior, tanto públicos como privados.**

**El Bachillerato universitario constituye un modelo nacional utilizado por muchas universidades... La UNAM tiene una incidencia importante en los planes de estudio del sistema [de] educación superior.<sup>87</sup>**

La "Mesa IV. Relaciones y métodos de enseñanza-aprendizaje", acordó para el desarrollo académico de la Universidad combinar diferentes modalidades metodológicas en la impartición de los cursos, respetar el principio inalienable de libertad de cátedra e investigación, reconocer al docente como el agente fundamental de la Universidad, asumir el compromiso de formar estudiantes teniendo en cuenta sus diferencias de intereses, de formación y de capacidad económica y fomentar en el personal académico de carrera la obligación de dedicarse tanto a la docencia como a la investigación.<sup>88</sup>

La "Mesa V. Ingreso, permanencia, promoción, titulación y nivel académico" fue de las que más polémicas produjo. Entre las propuestas más importantes que ahí se encuentran las siguientes:

**Instaurar, desarrollar o reforzar los apoyos y vínculos con los egresados...**

**La UNAM procurará apoyar a los alumnos que tengan limitaciones socioeconómicas y que así lo requieran mediante un programa de becas.**

**Los consejos técnicos establecerán opciones de titulación ...**

**Fortalecer los elementos que sustentan el proceso de admisión de los alumnos que aspiran a iniciar o continuar sus estudios en la UNAM...**

**Para ingresar al bachillerato mantener el examen de selección mejorando su estructura y contenido...**

**Para ingresar a la licenciatura mantener el pase reglamentado para los alumnos provenientes del Bachillerato Universitario ...<sup>89</sup>**

En la "Mesa VI. Infraestructura y condiciones materiales de estudio y para la labor académica. Los servicios académicos", destacan las propuestas sobre la matrículas en los Colegios de Ciencias y Humanidades (CCIH) y las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales (ENEP) que **"se resolverá únicamente con la ampliación de la infraestructura física"**<sup>90</sup>

La "Mesa VII. La carrera académica en la UNAM", generó los siguientes consensos:

**La formulación de un nuevo Estatuto del Personal Académico...**

**En la nueva formulación del Estatuto del Personal Académico, deberá existir la figura del ayudante de profesor de medio tiempo y tiempo completo.**

**La fórmula fundamental para el ingreso debe ser el concurso de oposición abierto.**

**Esta es la vía más equitativa para los aspirantes y permite a la Universidad contratar a los académicos mejor preparados.**

**Crear criterios y órganos de evaluación**

**Establecer mecanismos para contar con un sistema de formación de personal académico ...**<sup>91</sup>

En la Mesa VIII dedicada a la investigación, destacan las propuestas sobre el perfil del académico universitario **“que conjugue labores de docencia, investigación y difusión; la investigación como medio para sustentar los programas de maestría y doctorado.”**<sup>92</sup>

La Mesa X fue la más difícil. En ella se discutió el gobierno, la administración y la legislación de la Universidad. En los pocos acuerdos que logró se encuentran la creación de Consejos Académicos por Área; formación de Colegios del personal académico propuestos como organismos básicos para forjar consensos académicos y en los que se procesen las líneas de desarrollo institucional; la supresión del Tribunal Universitario y la elaboración de un nuevo Estatuto General que incorporara los acuerdos del Congreso Universitario.<sup>93</sup>

En la Mesa XI, sobre “Patrimonio, financiamiento y presupuesto” se reconoció que:

**Es responsabilidad indeclinable del Estado financiar la educación pública. Se propuso que el Congreso Universitario se manifieste porque el Estado incremente en términos reales los recursos financieros que se canalizan a la educación superior y en particular a la UNAM. Que la cantidad que se entregue a la UNAM garantice la recuperación del poder adquisitivo de la institución en lo general y en particular de los que trabajamos en ella.**<sup>94</sup>

Las resoluciones que en los años posteriores fueron asumidas por el Consejo Universitario e incorporadas por la administración de la UNAM para renovar a la Institución fueron muy

escasas y adquirieron un contenido diverso al previsto por el Congreso. Los Consejos Académicos de Área (CAA), se crearon para constituir una nueva autoridad, con una estructura vertical y dotados de una nueva burocracia, que al margen de la Ley Orgánica puede decidir la marcha académica de la Institución por encima de los Consejos Técnicos y del Consejo Universitario. En su reglamento se establece que:

**Artículo I. Los Consejos Académicos de Área son órganos colegiados propositivos, de planeación, evaluación y decisión académicas...**<sup>95</sup>.

Esta facultad de decisión esta reservada en la legislación universitaria a las autoridades contempladas en Ley Orgánica; con esa nueva estructura paralela se conculcaba el propósito de coordinación y coadyuvancia de los Consejos Académicos propuestos por el Congreso Universitario, lo que marcó un momento importante de desarticulación de la estructura institucional de la Universidad.

El Consejo Universitario, al otorgar facultades como autoridad a un organismo no contemplado en el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Universidad que establece las autoridades universitarias (La Junta de Gobierno, El Consejo Universitario, El Rector, El Patronato, Los Directores de Facultades, Escuelas e Institutos, Los Consejos Técnicos), actuó por encima de sus facultades. Con procedimientos como éste se implementó una reestructuración gradual de la Universidad que tendió principalmente a disminuir las dimensiones de su matrícula y a elevar su nivel académico para un menor número de estudiantes; la universidad redujo al menos 5 000 plazas de la matrícula del bachillerato universitario frente a una creciente demanda legítima de numerosos jóvenes rechazados por la UNAM y por las instituciones de educación superior.<sup>96</sup>

El nuevo plan de Estudios del CCU, aprobado por el Consejo Universitario en junio de 1997, amplió los horarios de asistencia a la escuela, volvió a una educación de tipo erudito y buscó una mayor calidad educativa eliminando para una gran cantidad de jóvenes cualquier posibilidad de acceder a un bachillerato de calidad con características equivalentes a las del CCU en la zona metropolitana. En estos años de agudas penurias presupuestales para la UNAM, la distribución interna del presupuesto privilegió casi exclusivamente a la investigación científica, abandonando a la docencia de bachillerato y de licenciatura que vio sus recursos disminuidos sistemáticamente, deteriorándose especialmente el desarrollo de las humanidades y de las artes y el carácter humanístico de la Universidad, heredado por Vasconcelos y los universitarios de su generación.

En el rectorado de José Sarukhán, de nueva cuenta se planteó establecer un sistema de colegiaturas, lo que fue rechazado por las movilizaciones estudiantiles. Paulatinamente se abandonó el concepto de la relación Universidad-Estado contenido en la legislación universitaria y autoridades de la SEP y de la propia UNAM cuestionaron la libertad de cátedra, abogaron por limitar la autonomía y cuestionaron la concepción de Universidad forjada en la Constitución. En este sentido es posible constatar la presencia de numerosas expresiones de expertos y funcionarios que reprueban la existencia y las características principales de la universidad pública. Gilberto Guevara Niebla, director de la revista *Educación 2001* y profesor de la Facultad de Filosofía y Letras, sistemáticamente descalifica la libertad de cátedra:

*“Los centros de educación superior de México carecen de sistemas de evaluación institucional y de métodos apropiados de evaluación sistemática del desempeño del maestro y del*

*alumno. La tradición de la libertad de cátedra ha sido hasta ahora un recurso ideológico muy utilizado para contrarrestar cualquier intento de evaluación del desarrollo de la enseñanza.”<sup>97</sup>*

Esta ideología educativa legitimó la política oficial y contribuyó a orientar a la UNAM en un curso que a la postre la llevó a una severa crisis institucional. La legislación universitaria exige a los universitarios el respeto a la autonomía y a la libertad de cátedra. El marco institucional de docencia, que reúne los principios éticos (la axiología) que contiene la legislación universitaria, contraria a lo que sostienen de acuerdo con la política oficial expertos como Guevara Niebla o diversas autoridades universitarias, señala en sus principios generales relativos a la docencia que:

**La finalidad del quehacer docente de la UNAM es formar profesionales, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad, para que estos desarrollen una actividad fructífera en el medio en que han de prestar sus servicios.**

**La función docente en la UNAM se lleva a cabo conforme a la naturaleza nacional de la misma. La Universidad es nacional porque su esencia, su estructura y sus finalidades se identifican con el pueblo de México, con sus raíces, aspiraciones y logros. Dentro de la UNAM se cuestiona, discute, investiga, actualiza e incrementa el conocimiento y se preserva y enriquece la cultura para robustecer la identidad nacional. La UNAM acoge con avidez los productos de la cultura universal y reconoce la naturaleza e importancia de los conocimientos generados en otras latitudes y el papel que a ella corresponde en su identificación y difusión. Es claro que de ninguna manera pueden aceptarse doctrinas o modos de vida que sirvan como instrumento de penetración extranjera o de coloniaje cultural.**

**La función docente de la UNAM se sustenta en el principio de su autonomía, garantía constitucional que faculta a la institución para, sin presión ni injerencia externa alguna, crear y modificar libremente sus planes y programas de estudio, seleccionar sus contenidos de información, sus métodos de enseñanza y sus proyectos de investigación, así como para organizarse y administrarse de conformidad con sus propias necesidades.**

La tarea docente de la UNAM es consustancial al principio de libertad de cátedra, según el cual maestros y alumnos tienen derecho a expresar sus opiniones, sin restricción alguna, salvo el respeto y tolerancia que deben privar entre los universitarios en la discusión de sus ideas. La libertad de cátedra es incompatible con cualquier dogmatismo o hegemonía ideológica y no exime de ninguna manera a maestros y alumnos de la obligación de cumplir con los respectivos programas de estudio.<sup>98</sup>

Los impulsores del Congreso Universitario de 1990, se ausentaron del escenario universitario durante estos años de polémicas transformaciones de la estructura y propósitos de la Universidad Nacional. Algunos movimientos estudiantiles, como el movimiento de rechazados del CCU de 1995, el movimiento en contra del Consejo Nacional de Evaluación (CENEVAL) de 1996, y el movimiento de los CCU's y Preparatorias Populares en contra de las reformas al pase reglamentado en 1997 intentaron resistir, con poco éxito, esta nueva orientación que, con rigor darwinista, consideraba cumplir con su obligación institucional elevando la calidad educativa y la actividad de investigación (crecientemente separada de la docencia), disminuyendo la cantidad de alumnos atendidos en el sistema de educación media superior y superior. Esta política contribuyó a que disminuye-

ran aún más los bajos índices de población atendida en la educación universitaria.

La herencia dejada por la nueva ideología educativa del salinismo y por la política educativa de ese régimen es la reducción de la oferta educativa universitaria. Los resultados obtenidos en 1997 por una Comisión del Consejo Universitario que investigó la demanda no atendida en la zona metropolitana, obtuvo los datos y conclusiones que se muestran en el Cuadro 1.

**En los ciclos 1995-1996, 1996-1997 y 1997-1998, las Instituciones de Educación Superior (IES) de la Zona Metropolitana de la Cd. de México habrían generado, de acuerdo con este ejercicio una demanda potencial no atendida de alrededor de 23,000 alumnos por ciclo. Dado el cambio de tendencia en la demanda y en el ingreso al bachillerato a partir del ciclo 1996-1997, en el ciclo 1999-2000 habrá una demanda potencial no atendida de educación superior de entre 30,000 y 40,000 aspirantes, dependiendo de los supuestos utilizados para el cálculo de las estimaciones. Éstas se han hecho suponiendo una eficiencia terminal constante en la escuela secundaria y en el bachillerato. Si ésta aumentara y no hubiera una expansión de la oferta educativa superior en la Zona Metropolitana de la Cd. de México, la demanda potencial no atendida será mayor a la señalada en nuestras estimaciones.**<sup>99</sup>

El periodo comprendido entre 1990 y 1992 fue de un constante cuestionamiento por parte del Gobierno Federal y de las autoridades universitarias de la obligación del Estado de financiar la educación pública superior. En abril de 1992 el rector José Sarhukán impulsó una reforma al reglamento general de pagos, cuya intención primordial era el aumento del pago de inscripción. El reglamento de pagos generó movilizaciones estudiantiles que se opusieron a

la aprobación de dicho reglamento y lograron evitar la imposición de las cuotas de inscripción y colegiatura, pero no lograron evitar un constante encarecimiento de los servicios educativos.

En este mismo año se crearon en la Universidad varios programas cuyo objetivo fue el fortalecimiento de la academia, entre los que destacan el Premio Universidad Nacional, el Premio Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos y el Reconocimiento al Personal Emérito. Por otra parte, durante el rectorado del Dr. Sarukhán Kermes fueron otorgadas algunas prestaciones a los académicos, como un seguro médico con instituciones hospitalarias privadas y se establecieron los programas de estímulos para los académicos, que los

adoptaron de manera supuestamente voluntaria y que significan un aumento de sus ingresos, que en algunos casos es superior al 100% del salario base, salario vinculado a la categoría académica que ocupan y que no garantiza una retribución justa del trabajo de los académicos.

Este periodo se distinguió por un notable desarrollo de los Institutos de Investigación, especialmente de los de investigación científica y por el abandono del desarrollo de la humanidades y de las artes. El rectorado del Dr. Sarukhán ejerció una brutal redistribución del presupuesto que favoreció la investigación desestimando la docencia de un número muy importante de profesores de bachillerato y de licenciatura. Una obra magnífica y faraónica fue la creación del Museo de las Ciencias (UNI-

CUADRO 1  
DEMANDA NO ATENDIDA, 1999-2000. ABSORCIÓN HISTÓRICA

Egreso del bachillerato, ciclo 1996/1997-1998/ 1999		
Absorción 1996/1997		206 356
Menos Conalep	-34 559	
Absorción bachillerato público (propedéutico, Común)		171 797
Bachillerato privado (matrícula 1995-1996)	54 800	
<b>Absorción total</b>		<b>226 597</b>
Eficiencia terminal (0.535)	-105 368	
<b>Egreso 1998/1999 (demanda potencial Para 1999-2000)</b>		<b>121 229</b>
Demanda no atendida IES (1998-1999)		
Absorción IES (79%)	-95 771	
Demanda no atendida		25 458
Más demanda Conalep:		
Absorción 1996-1977 (sic)?	34 559	
Eficiencia terminal (0.527)	-16 346	18 213
Demanda potencial Conalep (10%)		1 821
<b>Demanda potencial no atendida</b>		
De las IES		27 279

varsum) y la Universidad emprendió un proceso de actualización tecnológica que fortaleció la infraestructura en materia de cómputo, de acervos de información y bibliotecas. Por otra parte, la Universidad renovó muchos de sus planes de estudio,<sup>100</sup> algunos de los cuales (Derecho y Economía), se vincularon fuertemente con el dogma neoliberal del gobierno.

La renovación académica se amplió al posgrado universitario (el sistema más amplio del país), modificándolo para vincularlo a los Institutos y Centros de Investigación y dotarlo de mecanismos de financiamiento paralelos a los reconocidos por la legislación universitaria (becas, presupuestos de investigación, contratos con empresas privadas, etc.). La Facultades como sede formal de los posgrados perdieron de modo creciente esa condición integradoras de la actividad de investigación y docencia y del proceso de formación hasta el doctorado, para volver a su antigua condición de Escuelas (sin investigación como actividad básica).

#### RESTRINGIR LA MATRÍCULA PARA ELEVAR EL NIVEL ACADÉMICO

En el rectorado de José Sarukhán se redujo la matrícula de nuevo ingreso del bachillerato universitario y se transformó el proyecto del Colegio de Ciencias y Humanidades para convertirlo en un bachillerato tradicional. En 1997 fue aprobado el nuevo reglamento de ingreso y permanencia. Los recortes a la matrícula en el periodo previo se hicieron de facto y al margen de la legislación universitaria vigente sin compensarla con nueva matrícula equivalente en otras instituciones educativas. Los recortes *de facto* en la matrícula o las previstas en el nuevo reglamento de ingreso y permanencia establecieron

las bases de una educación universitaria más elitista, creando en el interior mismo de la institución una universidad de primer mundo reservada para los estudiantes de tiempo completo cuyas familias garantizan su dedicación exclusiva al estudio y que la hace inaccesible para jóvenes trabajadores inteligentes y académicamente capaces de seguir estudios universitarios. Reivindicar el derecho de esos jóvenes a la educación superior en plazos y condiciones apropiados es descalificado por la elite universitaria y gubernamental como populismo. La Universidad surgida del rectorado de José Sarukhán creó en su interior una universidad privilegiada para privilegiados y abandonó al resto de la institución a un claro deterioro y a la gestación de su crisis.

## B. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA EDUCACIÓN EN EL RÉGIMEN DE CARLOS SALINAS DE GORTARI

177

### LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

Carlos Salinas de Gortari promovió durante su gestión importantes cambios en las disposiciones fundamentales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el aspecto educativo destacan los cambios realizados al artículo 3º constitucional. El Ejecutivo envió al Congreso una iniciativa que reformaba por cuarta ocasión dicho artículo, que fue leída en el Congreso de la Unión el 10 de diciembre de 1991, que implicaba reformas a los artículos 5º, 24º, 27º y 130º de la Constitución. Cabe destacar que se buscó con este proyecto crear un nuevo marco jurídico que regulara las actividades religiosas y la relación de la iglesia con el Estado.

El 28 de enero de 1992 se publicó la cuarta reforma al artículo 3º de la Constitución.

Como señala Mario Melgar Adalid, esta reforma estaba “enmarcada en un proceso constitucional de nuevas relaciones del Estado con las iglesias, derogó la prohibición de que las corporaciones religiosas, los ministros de culto, las sociedades por acciones que exclusiva o predominantemente realizaban actividades educativas, y la asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso pudieran intervenir en forma alguna en los planteles en que se impartía educación primaria, secundaria, normal o la destinada a obreros o campesinos.”<sup>101</sup>

Melgar Adalid explica que fue reformada la fracción I del artículo 3º pero conservó la parte que señala y establece que la educación que imparte el Estado será laica en concordancia con el artículo 24 de la Constitución con el objeto de mantenerse ajena a cualquier doctrina religiosa y agrega que, “la reforma estableció que los planteles particulares dedicados a impartir primaria, secundaria, normal deberían impartir educación con apego a los mismos fines y criterios contenidos en el primer párrafo del artículo 3º y la fracción II además de cumplir con los planes y programas oficiales”<sup>102</sup>

La iniciativa del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) para reformar los artículos 3º, 5º, 24, 27 y 130 de la Constitución se destaca la convocatoria, emitida por el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, “a promover una nueva situación jurídica de las iglesias y a buscar mayor correspondencia entre el comportamiento cotidiano de la población y las disposiciones legales ... se analizó la propuesta a la luz de nuestros documentos básicos y encontramos que nuestra declaración de principios contiene los fundamentos sobre los cuales hacer un replanteamiento de estos temas de la agenda nacional: “libertad de creencias, se-

## paración Estado-iglesia y educación pública laica ...”<sup>103</sup>

La iniciativa hace un recorrido histórico de la relación iglesia-Estado con el objeto de justificar los cambios propuestos a la Constitución. Se analiza la personalidad jurídica de las iglesias, libertad de culto externo, la educación, la propiedad, ejes fundamentales del contenido y del espíritu que el ejecutivo le agregó a las modificaciones generales. En relación al vínculo entre iglesias y Estado se señala que:

**1. En la actualidad, en México, conforme a derecho las iglesias carecen de personalidad jurídica alguna. Esto significa que el Estado no las reconoce como sujetos de derechos y obligaciones ... El artículo 130 constitucional, en su párrafo V, afirma:**

La ley no reconoce personalidad jurídica alguna a las agrupaciones religiosas llamadas iglesias... La consecuencia más evidente de la norma constitucional ... es asegurar que ningún acto realizado por ellas, además de otras limitaciones y prohibiciones tenga validez jurídica... su origen es la opinión mayoritaria del constituyente en el sentido de que la mera independencia y separación entre el Estado y las iglesias en la Constitución de 1857 y en las leyes de reforma, no bastaron históricamente, para que las agrupaciones religiosas dejaran de ser “un peligro para las instituciones”, como lo mostró el clero católico durante el porfiriato y el huertismo. La supremacía del Poder Civil sería probada, entonces, en su extremo: desconociendo la personalidad jurídica de las iglesias.<sup>104</sup>

Para justificar una nueva relación con las iglesias se establece que:

La situación nacional es hoy diferente a la que caracterizó a experiencias pasadas. El Estado se moderniza estableciendo nuevos vínculos al exterior y modificando estructuras

y prácticas al interior con el apoyo definido de la mayoría de la población...[sic] en nada debilita al Estado conceder personalidad jurídica a las agrupaciones religiosas y dar normas que las regulen.<sup>105</sup>

La iniciativa señala la necesidad de reconocer el patrimonio de las iglesias:

## 2. La Propiedad

Las legislaciones de 1857, 1859, 1860, 1873 y 1874, desconocen las propiedades de las asociaciones religiosas en cuanto a los bienes raíces, pero haciendo la excepción de los edificios destinados al fin de la institución. En la cuestión patrimonial de las iglesias, el Constituyente de 1917 estableció no solo la incapacidad legal de las corporaciones religiosas para adquirir en propiedad o administración bienes raíces ... La personalidad jurídica les otorgaría capacidad de propiedad y patrimonio propio a las asociaciones religiosas, figura jurídica que crearía la Constitución para dar personalidad jurídica a las iglesias y agrupaciones religiosas, sujeto a ello al régimen fiscal. Por eso, se estima necesario modificar la fracción II del artículo 27 constitucional ... También se propone suprimir de esta fracción III del artículo 27 la imposibilidad para las instituciones de beneficencia de adquirir, tener y administrar capitales.<sup>106</sup>

La propuesta se pronuncia por ampliar la libertad de culto:

## 3. La libertad del culto externo

Se propone, por ello, reformar el artículo 24 para imprimirle mayor flexibilidad en lo que hace a la celebración de actos de culto. No es coherente ni se justifica el reconocer la libertad de creencias y limitar al mismo tiempo la exteriorización de las mismas.<sup>107</sup>

La iniciativa justifica y fortalece la privatización de la educación pública por la vía de fortale-

cer y admitir la presencia de todo tipo de corporaciones, incluidas las religiosas en la educación:

## 4. La educación.<sup>108</sup>

Como garante que es de la libertad de creencias, el Estado no puede, sin perder su neutralidad, fomentar, inducir o promover la enseñanza religiosa. Su función en materia educativa es la de garantizar a todos los educandos del país, *independientemente de que el centro educativo al que asistan sea público o privado*, conocimientos y el que se les inculque el respeto y fomento de nuestros valores, culturas y tradiciones. La presente iniciativa de reformas a la ley fundamental propone modificar el artículo 3º, para precisar que la educación que imparta el Estado-Federación, estados, municipios, será laica.

El laicismo no es sinónimo de intolerancia o de anticlericalismo, ni censura las creencias de una sociedad comprometida con la libertad. Lo que se busca es evitar que la educación oficial privilegie a alguna religión o que siquiera promueva el profesar una religión, pues ello entrañaría lesionar la libertad de creencias ... por eso se propone introducir la palabra "laica" al primer párrafo de la fracción I ... se divide en primer párrafo de la fracción I para separar la exigencia de que la educación se mantenga ajena a cualquier doctrina religiosa ... *Todo aquel particular que desee que los estudios que se realizan en sus centros de enseñanza tengan validez oficial deben ceñirse a los lineamientos públicos que fija la autoridad...* los programas y planes han de mantenerse ajenos a cualquier credo, han de ser laicos ...

La modificación que se propone... respecto a la actual fracción III del artículo 3º, es que pase a ser la fracción IV que la iniciativa deroga, desapareciendo la prohibición a las corporaciones religiosas o ministros de los

cultos de intervenir en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros y a campesinos... Con los cambios en la numeración de las fracciones y en virtud de que los planteles particulares no quedarían sujetos a la fracción I se hace posible que puedan ofrecer adicionalmente educación religiosa... *Se propone que la educación impartida por los planteles particulares, en contraste con lo relativo a la educación oficial, no existe la obligación de que dicha educación sea por completo ajena a cualquier doctrina religiosa.*<sup>109</sup>

La redacción del Artículo 3º propuesta y aprobada por los legisladores expresa la reformulación del proyecto educativo nacional para ponerlo en manos de particulares, y subordinarlo al proyecto económico neoliberal. Subrayamos en el texto los cambios principales en el artículo 3º:

#### Artículo 3ª ...

**I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa.**

**II.- El criterio que orientara a esa educación se basara en los resultados del proceso científico, luchara contra la ignorancia y sus efectos, la servidumbres, los fanatismos y los perjuicios. Además:**

a), b)...

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustece en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, tanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

**III.- Los particulares podrán impartir educación.**

**IV.- Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior, deberán orientar la educación que impartan, a los mismos fines que establecen el primer párrafo y la fracción II del presente artículo; además cumplirán los planes y programas oficiales y se ajustaran a lo dispuesto en la fracción anterior.**

#### V a IX ...<sup>110</sup>

El debate sobre esta iniciativa de reforma, giró en torno a la reanudación de la relación del Estado con las iglesias e ignoró, sin embargo, la privatización implícita de la educación pública. La iniciativa fue aprobada con 380 votos a favor y 22 en contra.<sup>111</sup>

En noviembre de 1992 el Ejecutivo Federal envió una nueva iniciativa que reformaba por quinta ocasión el Artículo 3º constitucional. Dicha reforma pretendía ampliar la educación obligatoria hasta la secundaria y, por otro lado, acotar explícitamente la responsabilidad del financiamiento estatal a la educación superior:

**Quinta reforma, 11 de diciembre de 1992.**

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el 11 de diciembre de 1992 se dio lectura a la iniciativa del Ejecutivo Federal para reformar los artículos 3º y 31 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, redactada en los siguientes términos:

En México es innobjetable el derecho a la igualdad de oportunidades de acceso al sistema educativo nacional sin más limitaciones que satisfacer los requisitos expresados en las disposiciones aplicables.

Esta iniciativa de reforma buscar [sic] precisar una garantía individual que se en-

**cuenta implícita, con cierta ambigüedad en el artículo tercero, hoy vigente: la del acceso a la educación. A diferencia de los demás derechos garantizados por la llamada parte dogmática de la Constitución, la educación no aparece como un mandato a la autoridad para que ejecute o permita que se efectúe una conducta determinada. Tampoco se señala quien es el beneficiario de la obligación que tiene el Estado.**

Así pues, conviene establecer explícitamente en el artículo tercero el derecho de los mexicanos a recibir educación. De este modo, el Estado, además de procurar la impartición de la educación en los términos de esta iniciativa, deberá abstenerse de expedir resolución o realizar acto alguno que impida a todos los individuos que cumplan los requisitos señalados en las disposiciones aplicables, tener las mismas oportunidades de acceso a la educación.<sup>112</sup>

Es evidente que la orientación de la política educativa impulsada por el Gobierno Federal en este periodo, se contrapone a lo que la Constitución señala y al proyecto establecido a lo largo de nuestra historia, en la medida en que, al establecerse tan ampliamente que el Estado tiene como función **“garantizar a todos los educandos del país... conocimientos y el que se le inculque el respeto y el fomento de nuestros valores, culturas y tradiciones, independientemente de que el centro educativo al que asistan sea público o privado”**, limita la obligación del Estado de impartir directamente esa educación y de financiarla, abriendo el espacio para que el Estado apoye preferentemente a los futuros empresarios de la educación.

La iniciativa reconoce claramente, sin embargo, la obligación histórica y constitucional de garantizar la igualdad de oportunidades de

acceso a la educación y la ampliación necesaria de la responsabilidad del Estado de impartir educación:

Una preocupación principal de las grandes luchas sociales ha sido lograr el aumento paulatino de la escolaridad considerada necesaria y obligatoria en 1867 cuando el presidente Benito Juárez introdujo la obligatoriedad de la primaria, esta correspondía a la llamada educación primaria elemental, consistente en solo tres años de estudios y a la que seguía la llamada primaria superior. Más tarde la obligatoriedad comprendió una educación primaria elemental de cuatro años y, en 1905, Justo Sierra pugnó porque se extendiera a cinco años. La Ley Orgánica de Educación, promulgada en febrero de 1940, fijó que la educación primaria abarcaría un periodo de seis años.

Es importante precisar que, además de cumplir con la obligación de impartir educación preescolar, primaria y secundaria que, de aprobarse la presente iniciativa el Estado seguirá cumpliendo sus compromisos respecto a los demás tipos y modalidades de educación incluyendo la superior —y apoyando el desarrollo y difusión de la cultura, la ciencia y la tecnología. Es propósito firme no solo mantener, sino incrementar, el apoyo del gobierno de la República a estas actividades.”<sup>113</sup>

La iniciativa del Ejecutivo señala que se propone fortalecer la importante función social que cumple la escuela pública y compromete al gobierno de la República a imprimir un nuevo aliento a su política educativa:

**El Estado-federación, estados y municipios- cumplirá la obligación de impartir educación preescolar, primaria y secundaria, conforme al federalismo educativo que, con sustento en el régimen de concurrencia pre-**

**visto por la Constitución y la Ley Federal de Educación, se convino el 18 de mayo de 1992, para concretar las respectivas responsabilidades de los tres órdenes de gobierno en la conducción y operación del sistema de educación básica y normal. Además de impartición de educación primaria y secundaria no quedará limitada en función de la edad de los individuos que las cursen. Corresponderá las leyes secundarias establecer las distintas modalidades, según se trate de educación para menores o de educación para adultos.**<sup>114</sup>

La iniciativa aclara que no será obligatorio que los niños cursen la educación preescolar y señala que el objeto mismo de la educación es un derecho que impone “el deber de contribuir con el desenvolvimiento de las facultades del individuo al desarrollo de la sociedad”, y señala que de aprobarse la presente iniciativa, **“el primer párrafo del artículo tercero —además de establecer el derecho a la igualdad de oportunidades de acceso a la educación y la obligación estatal de impartirla en los niveles considerados como básicos— precisará el carácter obligatorio de la educación primaria y secundaria para todos los habitantes de la República.**”<sup>115</sup>

Esta iniciativa establece que el acceso de los mexicanos a los niveles básicos de la educación fortalece la unidad nacional y considera conveniente reconocer una autoridad única nacional encargada de normar el contenido de esa educación.<sup>116</sup>

La iniciativa de ley explica en su exposición de motivos **“el propósito de otorgar mayor seguridad jurídica a los particulares que concurrán a la función educativa otorgando reconocimiento de validez oficial a los estudios que realicen en planteles particulares”**<sup>117</sup>

La iniciativa de decreto para reformar los artículos 3º y 31, fracción I de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos sería discutida por las Comisiones de Educación y de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados. En estas Comisiones consideraron necesario, al cabo de varias reuniones de análisis y discusión, hacerle modificaciones a la iniciativa enviada por el Ejecutivo, en lo respectivo al primer párrafo del Artículo tercero, donde aparecía la expresión **“a quien la solicite”**, por considerar que dicha **“expresión gramatical podría dar lugar a afirmar que el Estado quedaría obligado únicamente con quien realice gestiones previas para recibir educación en esos niveles.”**<sup>118</sup> por lo que dicha expresión fue retirada del párrafo mencionado.

El Dictamen considera la gratuidad, laicidad y obligatoriedad de la educación impartida por el Estado en todos sus niveles, así como la igualdad en el acceso de todos los mexicanos:

**La reforma legal inspirada en las libertades y exigencias de mayor justicia, amplía y garantiza mejor el derecho a la igualdad de oportunidades de acceso a la educación. Ese es el propósito de la reforma al artículo 3º ... La reforma permite precisar en el nuevo primer párrafo del artículo 3º, el derecho de todo ser humano a recibir educación. La disposición precisa de la obligatoriedad estatal de impartir la educación preescolar, la primaria y la secundaria, no exime al Estado de su más amplio compromiso social en relación con los demás tipos y modalidades de enseñanza. En materia de educación superior, las instituciones de carácter público han desempeñado un papel estratégico en la preparación de los profesionistas que requiere el desarrollo del país y en el campo de la investigación científica. En el futuro, esa función estratégica, será todavía de mayor importancia, por lo que el Estado no habrá de escati-**

**mar recursos para esas instituciones. Es una exigencia de la soberanía, de una economía competitiva y de la justicia.**<sup>119</sup>

El 16 de diciembre de 1992 se hizo la segunda lectura del dictamen, que fue aprobado en lo particular y en lo general con 283 votos a favor y 87 en contra. En el Senado se leyó en la sesión del 19 de diciembre de 1992, la segunda lectura fue el 21 de diciembre de ese mismo año y fue aprobada por 52 votos a favor, una abstención y un voto en contra.

La redacción del artículo 3º constitucional es la siguiente:

**Artículo 3º. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —Federación, estados y municipios— impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.**

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. El criterio que orientará a la educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, la servidumbre, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) Será nacional, en cuanto —sin hostilidades ni exclusivismos— atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto, por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de raza, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;

IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades —incluyendo la educación superior— necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En

los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en los planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen en el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

b) Obtener previamente en cada caso la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones que esta fracción se refiere, y

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social edu-

cativa entre la Federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que la infrinjan.<sup>120</sup>

Según Mario Melgar Adalid, esta quinta reforma estableció el derecho de todo mexicano a recibir educación, conservó el carácter laico y convirtió en obligatoria la educación secundaria; la fracción IV (antes fracción VII) precisó que la educación impartida gratuitamente por el Estado, es la preescolar, primaria y secundaria y adicionó una nueva fracción, la V, en donde estableció la obligación del Estado de promover todos los tipos y modalidades educativos, incluyendo la educación superior. Dotó a los particulares de la posibilidad de defenderse jurídicamente de la revocación o cancelación de la autorización expedida por la SEP. Derogó el régimen de protección estatal para la educación de obreros y campesinos, vigente desde 1934, cancelando el principio constitucional de proteger a las clases desprotegidas.<sup>121</sup>

Una crónica de las circunstancias y términos en los que se produjeron las reformas al artículo 3º muestra que nos encontramos ante un cambio constitucional que tiene por objeto limitar la obligación del Estado de ampliar el sistema de educación, incluida la superior. Para algunos es un gran fraude legislativo.

Bernardo Bolaños, en su libro *El derecho a la educación*, relata cómo se llevó a cabo la quinta reforma al Artículo 3º constitucional:

*"Salinas de Gortari promovió dos reformas al artículo 3º constitucional. La primera eliminó el carácter laico obligatorio de la educación privada. La segunda fue una modificación integral que, según algunas interpretaciones, eliminó la gratuidad de la educación media y superior sin*

que los propios reformadores se enteraran. Resulta que el 18 de noviembre de 1992, Carlos Salinas de Gortari envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma al artículo tercero, que pretendía convertir a la educación secundaria en obligatoria y sumar al mundo de las declaraciones constitucionales el derecho a la educación. Algunos sospecharon entonces que las "verdaderas" intenciones de la reforma eran otras, relacionadas con el TLCAN y la ideología neoliberal; La Jornada, por ejemplo, describió acertadamente en primera plana que la iniciativa planteaba "garantías para los empresarios de la educación" (19/XI/1992).

Sin embargo, la reforma fue aprobada en lo general en la Cámara de Diputados por el PRI, el PAN e incluso el PRD. La fracción perredista elogió en su voto particular que se les hubiese tomado en cuenta y que la mayoría priista aceptara modificar la iniciativa original del Ejecutivo...

De pronto, hubo un caos en la izquierda mexicana. Algunos intelectuales, maestros y activistas universitarios denunciaron que la reforma abría las puertas constitucionales para una política de privatización de la educación superior y media superior y que contrariaba el carácter público y gratuito de la enseñanza universitaria, sentando las bases jurídicas para la desaparición en los hechos del sistema público de enseñanza superior del país. Cuauhtémoc Cárdenas rechazó públicamente la reforma y pidió explicaciones a los diputados del PRI. La coordinadora de la fracción perredista, Rosalbina Garavito, reconoció su error: de acuerdo con todos ellos, a partir de la enmienda el Estado sólo estaría obligado a impartir educación básica.

Ni exposiciones de motivos ni debates legislativos se referían a alterar la gratuidad de la educación superior o a la desvinculación del Estado respecto de ella. Sucede, sin embargo, que

la fracción IV señala que toda la educación que el Estado imparta será gratuita, pero la V dice que el Estado imparte educación preescolar, primaria y secundaria ( mientras que sólo promueve y atiende los demás tipos y modalidades).

No obstante, vale la pena aclarar que aun cuando la intención secreta de quienes redactaron el nuevo artículo fuera hacer un "fraude legislativo" y eliminar secretamente la gratuidad de la educación pública en México, el resultado no podría favorecerlos, pues en la reforma de 1993 no se manifestó la voluntad soberana y explícita de modificar la gratuidad de la educación pública ... El artículo 3º constitucional, luego de las reformas salinistas, prescribe la educación primaria y secundaria obligatorias... consagra explícitamente el derecho de todo individuo a recibir educación..."<sup>122</sup>

A partir de otra perspectiva, educativa y pedagógica, esta reforma es cuestionada por la profesora Irma del Carmen Ballesteros C., quien consideró que:

"Si todo mexicano tienen derecho a recibir educación y la educación no se circunscribe a la educación "preescolar, primaria y secundaria", no se entiende por qué ahora el Estado sólo se compromete, a partir de la reforma, a "impartir educación preescolar, primaria y secundaria a quien la solicite". Si todo mexicano tiene derecho a recibir educación, el Estado requiere comprometerse a impartir educación en todos los niveles y modalidades, en función de las exigencias de la modernidad democrática"<sup>123</sup>

La formulación actual, insuficiente, es también riesgosa y se aparta del "espíritu de la ley":

"El texto actual implica, por lo demás, un riesgo grave. Señala, pues, que "el Estado impartirá educación preescolar, primaria y secundaria a quien la solicite", y el compromiso de impartir educación por el Estado no se extendería a la educación superior.

Ello tiene que ver con la fracción VII del texto anterior y que pasó integra a considerarse como fracción IV en el nuevo texto, que precisa que "toda la educación que el Estado imparta será gratuita..."

Una interpretación que podría derivarse de la formulación de la última reforma es la de que no incluyendo a la educación superior dentro de la educación que el Estado estaría comprometido a "impartir" no sería aplicable para la educación superior la característica de la gratuidad. El texto del precepto reformado debía señalar claramente que "el Estado impartirá educación en todos los niveles y modalidades y se comprometa al desarrollo y difusión de la cultura, la ciencia y la tecnología", lo que expresaría más fielmente lo que se denomina el "espíritu de la ley", contemplado en la exposición de motivos respectiva."<sup>124</sup>

Para Irma del Carmen Ballesteros, en el texto actual, el Estado elude su responsabilidad en el financiamiento de la educación superior a través del Congreso:

"...la responsabilidad en el financiamiento de la educación superior constituya un compromiso ineludible del Estado mexicano en esta hora y ello debería ser contemplado en el texto constitucional..."

No es que se plantee, se introduzca ahora la obligatoriedad de la educación universitaria, aun cuando llegará su momento, pero sí se trata de afrontar claramente las responsabilidades maduras del Estado mexicano en tomo a la educación superior, a la investigación científica y a la cultura nacional.

Desde siempre se ha señalado que es preciso establecer la obligatoriedad del Estado en el cumplimiento de la asignación de los porcentajes del Producto Interno Bruto que deben destinarse al renglón educativo... El texto partiría de la estipulación pasada que señalaba que "El

Congreso de la Unión... expedirá las leyes necesarias, destinadas a... fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público..." y debería agregar que ello lo establecerá en los términos de los acuerdos asumidos libremente por el Estado mexicano en los convenios internacionales de la UNESCO."<sup>125</sup>

La comentarista rechaza la imposición de la lógica económica a la estrategia educativa oficial con los recortes presupuestales que implica, la restricción de la matrícula y la imposición de cuotas para financiar a las instituciones educativas para privilegiar otros rubros del gasto nacional:

"...es lamentable que entre las estrategias oficiales de educación se siga con la tendencia a adecuar los planes y programas de estudio con base en el modelo de reestructuración productiva de corte neoliberal... esta estrategia se propone la "regulación de la matrícula", o lo que es lo mismo, graves reducciones de la misma y, llegado el caso la cancelación de programas educativos ...

De ahí las intenciones de "obtención de recursos de otras fuentes", donde se consideran "a los propios estudiantes en el financiamiento de la institución". Así, la elevación de las cuotas de inscripción y colegiatura ha sido una línea generalizada... se asume sin más la restricción de los presupuestos ... todo ello se debe a la priorización que hace el Estado del pago de la deuda, el Fobaproa, los rescates de inversionistas financieros, y ahora el IPAB."<sup>126</sup>

Ante la orientación oficial, Ballesteros Corona propone algunas vías básicas para orientar el desarrollo educativo y evitar que se convierta en motivo de fracturas sociales:

"... deben reafirmarse orientaciones básicas a defender como:

Impulsar un nuevo proyecto de educación básica universitaria al servicio del desarrollo social, equitativo y democrático ...

*Preservar y desarrollar la universidad pública, autónoma, laica, democrática, gratuita y de alto nivel académico, abierta a los más vastos sectores sociales...*

*Exigir que los porcentajes para el financiamiento de la educación que constituyen acuerdos de la UNESCO y que se encuentran en relación con el PIB...*

*Defender la autonomía universitaria que es herencia cultural, social y política de nuestros pueblos, como gestión democrática, pluralista y participativa al seno de las instituciones de educación superior. La autonomía universitaria es una institución compatible con la planeación nacional educativa, que debe asumir asimismo un carácter democrático.*

*Establecer sistemas nacionales de educación superior, integrados democráticamente. Impedir el recorte de personal y las limitaciones de la matrícula. Lograr la autoevaluación universitaria participativa con los protagonistas del proceso de enseñanza-aprendizaje.*

*Demandar la recuperación intensiva y permanente de los salarios y de los presupuestos universitarios ... Reclamar programas de estímulos y becas no sustituitivos del salario...*

*Exigir la reevaluación de la carrera académica. Preservar la libertad académica y de expresión"<sup>127</sup>*

El texto de Irma Ballesteros Corona muestra que el texto constitucional no tiene la claridad deseada o al menos, resulta contradictorio y riesgoso para el desarrollo de un proyecto educativo que garantice la mejor formación posible para el mayor número posible de jóvenes.

Para Hugo Aboites, las reformas constitucionales emprendidas por Carlos Salinas modificaron la relación Estado-Universidad y plantean:

*"...el fin de la responsabilidad del Estado respecto de la educación superior y, en consecuencia, de la gratuidad en este nivel. Para esta-*

*blecer este nuevo concepto de la relación Estado-Universidad, el nuevo texto constitucional hace tres cosas: primero, redefine en forma restrictiva lo que se entiende por Estado: 'El Estado —Federación, estados y municipios—...' Con esta acotación, la constitución establece para la educación una noción restringida de lo que debe considerarse como Estado. La educación del Estado, en esta expresión, es sólo aquella que imparte la federación, los estados y los municipios. Pero se excluye a todos los organismos que dependen de fondos públicos, como los descentralizados y, también, a las universidades.*

*Segundo, una vez definido de esta manera al Estado, se le confiere una función también restringida: 'El Estado —Federación, estados y municipios— impartirá educación preescolar, primaria y secundaria'. Con esto, en esta crucial parte del texto, la educación superior queda fuera de la cobertura financiera del Estado.*

*Finalmente, en tercer lugar, se conserva el texto ya citado: 'IV Toda la educación que el estado imparta será gratuita', pero, como puede fácilmente comprenderse..., el significado que éste ahora tiene es muy distinto: excluye a la educación superior... En lugar del compromiso de financiamiento del Estado que significaba la gratuidad, el nuevo estatus implica una relación sumamente ambigua. El Estado tiene ahora el papel de un mero 'promotor' o 'procurador' en la educación superior, un rol de apoyo..."<sup>128</sup>*

El propósito central de las reformas constitucionales del régimen salinista fue, sin tocar la declaración "toda la educación que el Estado imparta será gratuita", ampliar, fortalecer y garantizar la participación en todos los niveles educativos de los empresarios de la educación, lo que le permitiría al Estado reducir paulatinamente el ámbito de su financiamiento de la educación pública y abre la posibilidad de orientar el presupuesto público para financiar a los particulares.

La nueva escuela que consagra al neoliberalismo educativo plasmado en la constitución es el origen de conflictos sociales graves, resultado de una confusión entre el espacio público y el ámbito privado en detrimento del primero, en tanto que la Constitución admite ahora que el presupuesto estatal se convierta en un subsidio a los particulares y en un mecanismo de transferencia del dinero público para destinarlo al financiamiento de la educación impartida por particulares y con ello, para utilizar los recursos públicos para favorecer la acumulación de capital privado.

Esta reforma dotó de nuevos principios al espíritu del artículo 3º, reordenó sus prioridades en un sentido privatizador e hizo equivalente la obligación del Estado ante la educación pública y ante la privada. Al circunscribir y delimitar, por primera vez en la historia de los cambios al artículo 3º, la educación que el Estado se encuentra obligado a impartir gratuitamente, excluyó la educación media superior y superior. Si bien en su fracción V señala la obligación estatal de promover la educación superior, no precisa si se refiere a la educación superior pública o si incluye también a la educación impartida por particulares, legalizando, por ejemplo, el apoyo financiero del Estado a las universidades privadas. Subrepticamente, la reforma salinista de la Constitución abrió la posibilidad de destinar recursos crecientes del Estado para financiar a la educación privada a costa del financiamiento de la educación pública. Es una contrarreforma legislativa que atenta contra el proyecto educativo como parte de la construcción de una nación moderna de base democrática, capaz de enfrentar sus relaciones culturales y económicas internacionales con capacidad de competencia en el terreno de la producción de conocimientos y del desarrollo cultural y civilizatorio de los mexicanos.

## C. LA NUEVA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN. EL ARTÍCULO 73 CONSTITUCIONAL Y LA LEGISLACIÓN SOBRE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA COMO ENTIDAD PARAESTATAL

Las disposiciones constitucionales establecidas por las reformas al artículo tercero impulsadas por el régimen de Carlos Salinas de Gortari, fueron vertidas en la Ley General de Educación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de julio de 1993. La nueva ley, que deroga todas las disposiciones legales anteriores, coloca en el mismo nivel la obligación del estado ante la educación pública y ante la educación impartida por particulares, como se puede ver en los siguientes artículos de la nueva ley:

### Ley General de Educación

#### Capítulo I

#### Disposiciones generales

**Artículo 1.- Esta Ley regula la educación que imparten el Estado —Federación, entidades federativas y municipios—, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Es de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social.**

**La función social educativa de las universidades y demás instituciones de educación superior a que se refiere la fracción VII del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regulará por las leyes que rigen a dichas instituciones.**<sup>129</sup>

La ley de 1993 establece las obligaciones del Estado de modo tal que incorpora un nuevo tipo de relación con las instituciones particulares. En los artículos 6º y 9º, este hecho se plantea de modo implícito:

**Artículo 6.-** La educación que el estado imparta será gratuita. Las donaciones destinadas a dicha educación en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo.<sup>130</sup>

**Artículo 9.-** Además de impartir la educación preescolar, la primaria y la secundaria, el estado promoverá y atenderá —directamente, mediante sus organismos descentralizados, a través de apoyos financieros, o bien, por cualquier otro medio— todos los tipos y modalidades educativos, incluida la educación superior, necesarios para el desarrollo de la nación, apoyara la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y la difusión de la cultura nacional y universal.<sup>131</sup>

La educación pública propiamente dicha, así como la educación impartida por los particulares, son consideradas como un servicio público:

**Artículo 10.-** La educación que impartan el estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, es un servicio público.<sup>132</sup>

En cuanto al financiamiento de la educación, la Ley General establece la necesaria colaboración entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos de los estados, la obligación del Ejecutivo de destinar recursos crecientes al desarrollo de la educación y de buscar otras fuentes de financiamiento. Por otra parte la nueva legislación declara de interés social las inversiones de los particulares en materia educativa:

## Capítulo II.

**Sección 3.-** Del financiamiento a la educación.

**Artículo 25.-** El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las correspondientes disposiciones de ingresos y gasto público que resulten aplica-

bles, concurrirán al financiamiento de los servicios educativos.

Los recursos federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad.<sup>133</sup>

**Artículo 26..**

**Artículo 27.-** En el cumplimiento de lo dispuestos en los artículos anteriores de esta sección, el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa tomarán en cuenta el carácter prioritario de la educación pública para los fines del desarrollo nacional.

En todo tiempo procurarán fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes, en términos reales, para la educación pública.<sup>134</sup>

**Artículo 28.-** Son de interés social las inversiones que en materia educativa realicen el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares.<sup>135</sup>

En concordancia con la orientación de la educación establecida en la Ley General, en el capítulo tres se introducen nuevos criterios para cumplir la obligación constitucional de las autoridades educativas de garantizar la igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los "servicios educativos":

## Capítulo III

### De la equidad de la educación.

**Artículo 32.-** Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

**Dichas medidas estarán dirigidas, de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrenten condiciones económicas y sociales de desventaja.**<sup>136</sup>

En la nueva legislación educativa las obligaciones financieras del Estado, supuestamente irrenunciables, en el sentido de garantizar a todos las mismas oportunidades de acceso, ahora se transfieren al menos parcialmente, a los particulares. La nueva Ley en su artículo 33, Capítulo III (De la equidad en la educación), establece que las autoridades educativas:

Fracciones I a IX...

**X. Otorgarán estímulos a las asociaciones civiles y a las cooperativas de maestros que se dediquen a la enseñanza;**

**XI. Promoverán mayor participación de la sociedad en la educación, así como el apoyo de los particulares al financiamiento y a las actividades a que se refiere este capítulo;**<sup>137</sup>

La nueva legislación liquidó la concepción de la obligación del Estado de garantizar el acceso de todos por igual a los diversos niveles educativos y establece el de **equidad**, que plantea la misma responsabilidad del Estado con la educación pública como tal y con la impartida por los particulares. La declaración inicial contenida en la "Exposición de motivos de la Iniciativa del Ejecutivo Federal para reformar los artículos 3º y 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Quinta reforma)" de 1992, que señala que **"el primer párrafo del artículo tercero —además de establecer el derecho a la igualdad de oportunidades de acceso a la educación y la obligación estatal de impartirla en los niveles considerados como básicos— ..."**, es sólo un recurso que, por una parte ocul-

ta la limitación de la obligación estatal ante la educación media y superior públicas, cuando agrega inmediatamente que **"precisará el carácter obligatorio de la educación primaria y secundaria para todos los habitantes de la República."**<sup>138</sup>

La disminución de la obligación estatal se completa en la nueva Ley General de Educación, para el conjunto de la educación impartida por el Estado, porque elimina el derecho de los mexicanos a "la igualdad de oportunidades de acceso a la educación" y lo sustituye por el concepto de equidad, que limita la obligación estatal de satisfacer el derecho consagrado en el antiguo artículo tercero constitucional.

La reforma constitucional de 1992 se justificó señalando que **"conviene establecer explícitamente en el artículo tercero el derecho de los mexicanos a recibir educación. De este modo, el Estado, además de procurar la impartición de la educación en los términos de esta iniciativa, deberá abstenerse de expedir resolución o realizar acto alguno que impida a todos los individuos que cumplan los requisitos señalados en las disposiciones aplicables, tener las mismas oportunidades de acceso a la educación"**,<sup>139</sup> pero la nueva legislación educativa obedece al propósito de limitar la obligación estatal de proveer a todos los individuos las mismas oportunidades de acceso a la educación, premisa que permanece en los textos legales sólo como declaración sin contenido. La legislación salinista representa una contrarreforma legal que disminuye derechos adquiridos por los ciudadanos, lo que a la postre convierte al ámbito educativo en generador de inconformidad y conflicto social.

En la Ley General de Educación que consumó la refundación legal de la educación emprendida por el régimen de Carlos Salinas, se pueden constatar las características que adquiere la

educación impartida por los particulares como un servicio público de interés social (artículos 1 y 10 de la Ley General de Educación), así como en el papel privilegiado que asigna al Ejecutivo Federal y de los Estados entre quienes concurren al financiamiento de la educación, en detrimento del papel del Congreso Federal. En la sección 3 del capítulo II de la Ley General de Educación, que se refiere al financiamiento de la educación, el artículo 25 señala que:

**El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las correspondientes disposiciones de ingresos y gasto público que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de los servicios educativos.**<sup>140</sup>

El los artículos subsiguientes (26-28) de la Ley educativa de la Nación, los únicos sujetos que concurren al financiamiento y a la verificación del uso de los recursos públicos son el Ejecutivo Federal y los ejecutivos de los gobiernos estatales pese a que, el artículo 73 constitucional prevé que el Congreso tiene la facultad:

**Fracción XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas práctica de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés social; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados, y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones econó-**

***micas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. (subrayado nuestro) Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República...***<sup>141</sup>

En las disposiciones de la nueva ley general de la educación de México se prevé, en lo que concierne al destino de los recursos federales destinados a los "servicios" educativos, que "el gobierno local prestará todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos." (párrafo 4 del Artículo 25, del financiamiento de la educación). La nueva ley general, ordena al Ejecutivo Federal y al gobierno de las "entidades federativas", actuar de acuerdo con "el carácter prioritario de la educación pública para los fines del desarrollo nacional" (artículo 27, primer párrafo), así como, "fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes, en términos reales, para la educación pública." (segundo párrafo del artículo 27).

En el nuevo contexto legal establecido para la educación, se omite consideración alguna del papel del Congreso de la Unión en la orientación del financiamiento de la educación nacional y en la vigilancia del uso de esos recursos, y por otra parte, en la medida en que la educación impartida por los particulares es considerada un servicio público, el Ejecutivo se faculta para destinar esos recursos a las instituciones particulares. La perspectiva planteada por esta nueva legislación, establece un nuevo centralismo que obliga a los Estados de la Federación a obedecer las disposiciones del Ejecutivo Federal que considera como parte de la educación impartida por el Estado a la educación impartida por las instituciones privadas.

En la nueva Ley General de Educación se funden en uno solo el espacio público y el particular. La nueva legislación exige el reconocimiento y la obediencia al interés particular transformado en interés general y en servicio público financiado por el Estado. Como sugiere Noam Chomsky, los recursos públicos se pueden transferir a los particulares por medio de un subsidio generalizado a las empresas. Con efectos tal vez más destructivos que en otros ámbitos, el régimen salinista privatizó la función pública.

La legislación sobre la administración pública estatal que concierne a la Universidad, se contiene en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En el nuevo contexto legal y constitucional creado durante el régimen de Carlos Salinas que establece que la educación impartida por “los particulares”, como los denomina la Ley General de Educación (Artículo 10), es un servicio público, afecta la interpretación de la norma de organización del Estado.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las características de la relación de las universidades públicas y de las instituciones de educación pública en la estructura del organismo estatal y las incorpora como organismos descentralizados del Estado, a los que dota de funciones, atribuciones y responsabilidades en el Título I. Artículo 1º:

**Título I de la Administración Pública Federal.**

**Organización de la Administración Pública Federal en Central y Paraestatal.**

**Artículo 1º. La Administración Pública Federal tiene una organización de carácter central y paraestatal:**

**La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada; y**

**Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.**

**Cada organismo o dependencia de la administración pública federal tendrá sus funciones, atribuciones y responsabilidades, de acuerdo a las necesidades de las propias actividades del Poder Ejecutivo, correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo lo concerniente al Presupuesto Público Federal.<sup>142</sup>**

Coherente con esta disposición, el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México señala que:

**La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública —organismo descentralizado del Estado— dotado de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible, los beneficios de la cultura.<sup>143</sup>**

La Ley Federal de Entidades Paraestatales, establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incorpora a “Las Universidades y demás instituciones de Educación superior” en el Capítulo 1, artículos 2 al 5.<sup>144</sup>

En la definición y atribuciones que esta Ley establece vemos que los organismos descentralizados son definidos en el Capítulo II que en el artículo 14 establece que son los Organismos Descentralizados los que pueden prestar un servicio público:

**Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyos objeto sea:**

**La realización de las actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;**

**La prestación del servicio público o social;<sup>145</sup>**

La Ley establece la capacidad del organismo estatal para generar a las instituciones que lo conforman, lo que omiten el actual contexto constitucional y el creado por la Ley General de Educación, como vimos líneas arriba. En sentido contrario a la Ley General de Educación actual, la Ley Federal de Entidades Paraestatales reconoce a las entidades descentralizadas una identidad y un patrimonio propios dentro de la estructura institucional del Estado:

**Las entidades descentralizadas tal y como lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son aquéllas que tienen identidad y patrimonio propios y no dependen directamente del gobierno central.<sup>146</sup>**

En la legislación educativa heredada por el régimen de Salinas, estas características de las organizaciones descentralizadas y la capacidad para prestar un servicio público se otorga a las instituciones creadas por los particulares. Es posible constatar, al revisar estos documentos, que las reformas constitucionales y legales que llevó a cabo el régimen de Carlos Salinas introducen, por medio de la legislación sobre la educación, una tensión entre concepciones distintas acerca de la organización del régimen estatal que se traduce en legislaciones contradictorias y carentes de coherencia que generan una peligrosa tensión en la producción misma de la legislación fundamental de la Nación, en el papel que

juegan las instituciones que lo conforman y en las relaciones sociales que representan las instituciones estatales y sociales más importantes del país.

En la concepción del Estado a la que dio lugar el viejo y sólido derecho positivo de México, las entidades paraestatales eran una forma de la que se dotó el Estado para cumplir con obligaciones sociales especiales consideradas estratégicas. Los particulares, si bien son capaces de ofrecer servicios públicos de interés general, no forman parte de la organización estatal, como rezan los tratados de Derecho Administrativo:

*“La creación de organismos por ley o por decreto, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para la realización de actividades estratégicas o prioritarias, para la prestación de un servicio público o social; o para la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social, recibe el nombre de descentralización... La descentralización implica la creación de organismos con personalidad jurídica distinta a la Administración pública centralizada, que es la misma personalidad del Estado. Es decir, se trata de un ente jurídico diferente que por necesidades técnicas, administrativas, financieras y jurídicas, es creado para la realización de actividades especiales, que no es conveniente que realice la organización centralizada, cuya estructura impide la celeridad o especialización en las funciones a su cargo, por lo que es necesario encargárselas a un ente diferente... De lo anterior derivamos que la descentralización implica:*

- a) Creación de un ente, a través de una ley o decreto del Legislativo, o de un decreto del Ejecutivo.
- b) Otorgamiento de personalidad jurídica propia, diferente de la personalidad del Estado, que es su creador.

- c) Otorgamiento de un patrimonio propio, que aunque originalmente pertenece al patrimonio del Estado, su manejo y aplicación se realiza de acuerdo con los fines de esta persona.
- d) Realización de actividades estratégicas o prioritarios del Estado, prestación de un servicio público o social, o de obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.
- e) Control por parte de la Administración Pública Centralizada, a través de su integración en un sector, a cargo de una dependencia.<sup>147</sup>

Dependerá del contexto histórico y político en el que se inscriba la definición de lo que constituye un servicio público para que se establezca, como fue en el caso de México, la separación entre un servicio público prestado por particulares y el que presta el Estado a través de las entidades paraestatales. La historia de la doctrina del Derecho Administrativo señala que:

*"De acuerdo con las concepciones de los diferentes tratadistas, es posible dar un concepto de servicio público que identifique sus elementos esenciales. Así tenemos que el servicio público es una actividad general, uniforme, regular y continua, realizada por el Estado o por los particulares conforme a las disposiciones legales que la regulan, para la satisfacción de necesidades colectiva de interés general..."*

- 1. Es una actividad. Con esto queremos dejar establecido que no se trataba de un órgano ni de un sistema normativo, sino de la acción que realizan los sujetos.
- 2. General, uniforme, regular y continua. El servicio debe prestarse a todas las personas que lo soliciten, sin alteraciones de contenido, en las condiciones preestablecidas y sin interrupciones.

3. Realizada por el Estado o por los particulares. Independientemente del interés que el Estado pueda tener en que esta actividad sea llevada a cabo, puede encargarse su realización a los particulares o efectuarla directamente a través de sus órganos.

4. Conforme a las disposiciones legales que la regulen. Para que la actividad constituya un servicio público, debe haber sido considerado como tal por un ordenamiento legal, en el que se establezcan sus características básicas y los procedimientos de control respecto de su funcionamiento, en razón del interés que exista para su realización.

5. Para la satisfacción de necesidades colectivas de interés general. El servicio se establece para satisfacer las necesidades de la población, pero no todo tipo de necesidades, sino aquellas que al afectar a la población, su atención sea considerada de interés para el Estado.

Sólo podrán ser considerados como servicios públicos aquéllos que la Constitución o las leyes establezcan".<sup>148</sup>

## CONCLUSIÓN

En el contexto de la legislación educativa generada en el régimen salinista, el Estado optó por transferir paulatinamente el otorgamiento del servicio público educativo de los organismos de la administración estatal descentralizada a los particulares apoyados con financiamiento estatal. La realización de esta concepción del Estado en México ha mostrado su efecto disolvente de relaciones sociales armónicas. La que, con rigor, podemos caracterizar como la constitución salinista de México en el ámbito

educativo, es generadora de exclusiones y de pérdida de derechos adquiridos por los mexicanos en los pactos constitucionales previos y admite el financiamiento de las empresas particulares en detrimento del financiamiento de la educación pública propiamente dicha.

## NOTAS

- <sup>1</sup> Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa (coordinadores), *Primer informe sobre la democracia: México 1988*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM-Siglo XXI, 2ª de, México, 1989, p. 261.
- <sup>2</sup> Pacto de Solidaridad Económica, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, México, 15 de diciembre de 1987, pp. 10, 513 y 514. En *Historia de México 2, Estado Moderno y crisis en el México del Siglo XX*, México, D.F. LONGMAM de México Editores, 3ª edición, p. 448. En 1989 se transformó en Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) que tuvo distintas fases de aplicación hasta 1992. En Enero de 1993 se creó el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (PECE).
- <sup>3</sup> García Bedoy, Humberto, *Neoliberalismo en México, Características, límites y consecuencias*, Centro de Reflexión Teológica, meso, Serie Contextos y Análisis, México, 1992, p. 36.
- <sup>4</sup> Boltvinik, Julio Hernández Laos, Enrique, *Pobreza y Distribución del ingreso en México*. Hernández Laos, Enrique "Condicionantes macroeconómicos de la evolución de la pobreza en México", Siglo XXI editores, México, 1999, pp. 135, 137.
- <sup>5</sup> *Ibidem*, p. 138.
- <sup>6</sup> CEPAL., "México.: Panorama Económico, 1992, "El mercado de Valores" No. 21.1, noviembre de 1992, pp. 11-16 en *Unidad de Análisis y prospectiva, La sucesión pactada. Ingeniería política del salinismo*, Plaza/Valdez, pp. 37 y 40.
- <sup>7</sup> Ortos Wadgyamar, Arturo, *Política económica de México 1982-2000. El fracaso neoliberal*, México, 6ª edición, Ed. Nuestro tiempo, 1998, pp. 120-121.
- <sup>8</sup> Boltvinik, Julio Hernández Laos, Enrique, *Pobreza y...*, *Op. cit.*, p. 132
- <sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 132, 135.
- <sup>10</sup> García Bedoy, Humberto. *Neoliberalismo... Op. cit.*, pp. 77 (Cuadro 6) y 78 (Cuadro 8).
- <sup>11</sup> Grupo Financiero Banamex-Accival, *México en la década de los 90*, División de Estudios económicos y sociales, Banco Nacional de México, 1993, p. 96.
- <sup>12</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Quinto Informe de Gobierno*. Carlos Salinas de Gortari, Presidencia de la República, México, 1993, p. 1.
- <sup>13</sup> Cuadros elaborados con base en datos de la SHCP, calculados a precios constantes de 1993. Cámara de Diputados, Unidad de Estudios de finanzas públicas, Carpeta de indicadores básicos de finanzas públicas (actualización al tercer trimestre de 1999), Cuadros 14 y 21. *Quinto Informe de Gobierno. Anexo*, Septiembre de 1999, Presidencia de la República, p. 82-83. Proceso, num. 948, 2 de enero de 1995, p. 10.
- <sup>14</sup> Ibañez Aguirre, José Antonio, et. al., *La inserción de México en las corrientes económicas globales*, Instituto de análisis y Propuesta Sociales, México, diciembre de 1998, pp. 40-41.
- <sup>15</sup> Boltvinik, Julio, *Pobreza y...*, *Op. cit.*, p. 29.
- <sup>16</sup> Aboites, Hugo, *Viento del Norte. TLC y privatización de la educación superior en México*, Plaza y Valdez editores/UAM-Xochimilco, México, 1987, p. 47-50.
- <sup>17</sup> *Ibidem*, p. 52.
- <sup>18</sup> *Ibidem*, p. 54.
- <sup>19</sup> *Ibidem*, pp. 54-74.
- <sup>20</sup> Cerón Aguilar, Salvador, *Un modelo educativo para México*, México, Ed. Santillana, 1998, p.144.
- <sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 182-183.
- <sup>22</sup> Melgar Adalid, Mario, *Educación superior. Propuesta de modernización*, México, 1994, Fondo de Cultura Económica, p. 60.
- <sup>23</sup> *Mi libro de historia de México*, Sexto grado, México, SEP, 1992, p. 151.
- <sup>24</sup> *Idem*.
- <sup>25</sup> Bolaños Martínez, Víctor Hugo, *Compendio de Historia de la Educación en México*, México, Porrúa, 1999, pp. 222-223.
- <sup>26</sup> Bolaños Guerra, Bernardo, *El derecho a la educación*, Col. Temas de Hoy en la educación superior, México, ANUIES, 1996, pp. 76-78.

- <sup>27</sup> Roland Barthes escribió en "El placer del texto" que: "Para escapar a la alienación de la sociedad presente no existe más que este medio: la fuga hacia delante: todo lenguaje antiguo está inmediatamente comprometido, y todo lenguaje deviene antiguo desde el momento en que es repetido. El lenguaje encrático (el que se produce y se extiende bajo la protección del poder) es estatutariamente un lenguaje de repetición; todas las instituciones oficiales de lenguaje son máquinas repetidoras: las escuelas, el deporte, la publicidad, la obra masiva, la canción, la información, repiten siempre la misma estructura, el mismo sentido, a menudo las mismas palabras: el estereotipo es un hecho político, la figura mayor de la ideología." En su "Lección Inaugural" de la cátedra de semiología lingüística del Collège de France (1977), Barthes decía: "En efecto aquí se tratará del poder, indirecta más obstinadamente. La inocencia "moderna" habla del poder como si fuera uno: de un lado los que lo poseen, del otro lado los que no lo tienen; habíamos creído que el poder era un objeto ejemplarmente político, y ahora creemos que es también un objeto ideológico, que se infiltra hasta ahí donde no se lo percibe a primera vista —en las instituciones, en las enseñanzas—, pero que en suma es siempre uno. Pero ¿y si el poder fuera plural, como los demonios? 'Mi nombre es Legión', podría decir: por doquier y en todos los rincones, jefes, aparatos, masivos o minúsculos, grupos de opresión o de presión; por doquier voces 'autorizadas', que se autorizan para hacer escuchar el discurso de todo poder: el discurso de la arrogancia."
- <sup>28</sup> *Programa para la Modernización educativa 1989-1994*, pp. 120-121
- <sup>29</sup> *Ibidem*, p. 122
- <sup>30</sup> *Ibidem*, p. 125.
- <sup>31</sup> *Ibidem*, pp. 129, 135-139.
- <sup>32</sup> *Ibidem*, pp. 139-142.
- <sup>33</sup> *Ibidem*, pp. 142-143.
- <sup>34</sup> *Ibidem*, p. 135.
- <sup>35</sup> *Ibidem*, p. 139.
- <sup>36</sup> *Ibidem*, pp. 132-133.
- <sup>37</sup> *Ibidem*, pp. 134-135.
- <sup>38</sup> Gago Huguet, Antonio y Luis Eugenio Todd, *Visión de la Universidad Mexicana 1990*, Ediciones Castillo, Monterrey, México, septiembre de 1990, p.3
- <sup>39</sup> *Ibidem*, p. 16.
- <sup>40</sup> *Ibidem*, p. 18.
- <sup>41</sup> *Ibidem*, p. 43.
- <sup>42</sup> Portantiero, Juan Carlos, *Estudiantes y Política en América Latina. El proceso de reforma universitaria (1918-1938), Siglo XXI, México, 1978*, p. 14.
- <sup>43</sup> "La juventud argentina de Córdoba a los hombres libres de sudamérica", 21 de junio de 1918, *La Gaceta Universitaria*, en Juan Carlos Portantiero, *Op. cit.*, pp. 131-136.
- <sup>44</sup> Gago Huguet, Antonio y Todd, Luis Eugenio, *Op. cit.*, p. 44.
- <sup>45</sup> *Ibidem*, pp. 44-45.
- <sup>46</sup> *Ibidem*, p. 22.
- <sup>47</sup> *Ibidem*, p. 4-5
- <sup>48</sup> *Ibidem*, p.5-6.
- <sup>49</sup> *Ibidem*, p. 8.
- <sup>50</sup> *Ibidem*, p. 121.
- <sup>51</sup> *Ibidem*, p. 125.
- <sup>52</sup> *Ibidem*, p. 127.
- <sup>53</sup> *Ibidem*, p. 128.
- <sup>54</sup> *Ibidem*, p. 132.
- <sup>55</sup> *Ibidem*, p. 134.
- <sup>56</sup> *Ibidem*, pp. 138-141.
- <sup>57</sup> *Ibidem*, p. 142.
- <sup>58</sup> *Ibidem* pp. 143-149.
- <sup>59</sup> *Ibidem*, p. 150.
- <sup>60</sup> *Ibidem*, pp. 151-152.
- <sup>61</sup> *Ibidem*, pp. 152-153.
- <sup>62</sup> *Ibidem*, pp. 152-154.
- <sup>63</sup> Pérez Tamayo, Ruy, "El futuro de las universidades públicas.", Martínez della Rocca, Salvador (Coord), *Educación superior y desarrollo nacional*, Col. La estructura económica y social de México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1992, pp. 11-12.
- <sup>64</sup> *Ibidem*, p. 14.
- <sup>65</sup> *Ibidem*, pp. 15-16.
- <sup>66</sup> *Ibidem*, pp. 17-18.
- <sup>67</sup> Una crítica más amplia de esta ideología puede consultarse en Javier Torres Parés, "Las virtudes del dominio. El liberalismo social de México", *Página Uno, UnomásUno*, 28 de diciembre de 1992, pp. 8-9.
- <sup>68</sup> Pérez Tamayo, Ruy, "El futuro de las universidades ... *Op. cit.*, pp. 18-20.

- <sup>69</sup> *Ibidem*, pp. 20-21.
- <sup>70</sup> Guevara Niebla, Gilberto (compilador), *La catástrofe silenciosa*, "Noticia", Fondo de Cultura Económica. México, 1992, p. 7.
- <sup>71</sup> *Ibidem*, "I. El Estado de la educación", Aguilar Camín, Héctor, Guevara Niebla, Gilberto, Pablo Latapí Sarre y Cordera Campos, Rolando, p. 15.
- <sup>72</sup> *Ibidem*, p. 15.
- <sup>73</sup> *Ibidem*, p. 17.
- <sup>74</sup> *Ibidem*, p. 18.
- <sup>75</sup> *Ibidem*, p. 20.
- <sup>76</sup> *Ibidem*, p. 26.
- <sup>77</sup> *Ibidem*, pp. 26-27.
- <sup>78</sup> *Ibidem*, "II. Un diagnóstico global", Guevara Niebla, Gilberto, Muñoz Izquierdo, Carlos, Arizmendi, Roberto y Romo Alejandra, p. 59.
- <sup>79</sup> *Ibidem*, "I. El Estado de la educación," Aguilar Camín, Héctor, Guevara Niebla, Gilberto, Pablo Latapí Sarre y Cordera Campos, Rolando, p. 26.
- <sup>80</sup> "Por esta vía, el interés corporativo y gremial a eclipsado en las universidades al interés nacional. Por esa razón no hay mecanismos de evaluación del trabajo o estos son muy laxos. En el caso de los académicos, existe un argumento adicional que refuerza el relajamiento: la libertad de cátedra.", Guevara Niebla Gilberto, "Las cuotas y las relaciones internas de la universidad" en *El Nacional*, Secc. País, sábado 7 de marzo de 1998, p. 24.
- <sup>81</sup> Guevara Niebla, Gilberto, (compilador) *La catástrofe... Op. cit.*, "II. Un Diagnóstico global, A. Los hechos". Guevara Niebla, Gilberto, Carlos Muñoz Izquierdo, Roberto Arizmendi y Alejandra Romo, p. 59.
- <sup>82</sup> *Ibidem*, "Un diagnóstico Global", p. 84.
- <sup>83</sup> *Ibidem*, "C. Las propuestas", pp. 84-86.
- <sup>84</sup> *Congreso Universitario, Acuerdos*, p. 6.
- <sup>85</sup> *Ibidem*, p. 7.
- <sup>86</sup> *Ibidem*, pp. 8-9.
- <sup>87</sup> *Ibidem*, pp. 11-14.
- <sup>88</sup> *Ibidem*, pp. 15-17.
- <sup>89</sup> *Ibidem*, pp. 15-20.
- <sup>90</sup> *Ibidem*, pp. 20-24.
- <sup>91</sup> *Ibidem*, pp. 25-29.
- <sup>92</sup> *Ibidem*, pp. 29-32.
- <sup>93</sup> *Ibidem*, pp. 34-35.
- <sup>94</sup> *Ibidem*, p. 35.
- <sup>95</sup> UNAM, *Consejos Académicos de Área y Consejo Académico del Bachillerato. Disposiciones Jurídicas*, p. 11.
- <sup>96</sup> Datos sobre matrícula en *Agenda estadística UNAM*. Dirección General de Planeación, Evaluación y Proyectos Académicos. Datos de primer ingreso y total de población en el bachillerato de la UNAM. Al respecto es posible establecer los siguientes datos de esa reforma universitaria:
- "Como lo muestran las estadísticas publicadas por la UNAM, en el bachillerato, principalmente en el Colegio de Ciencias y Humanidades (CCU), la población escolar total del bachillerato ha descendido constantemente. En 1978, la población escolar en este nivel educativo alcanzó un máximo de 129 296, que se redujo en 1995 a 102 918. Aproximadamente 26 mil jóvenes no encuentran ese año opciones de estudio en la UNAM o alternativas equivalentes en la zona metropolitana. Otro tanto ha ocurrido con las formaciones de licenciatura. Pese a que todos los planteles de preparatoria y del CCU han observado una demanda creciente en los últimos años, la matrícula de primer ingreso se redujo considerablemente.
- El total de primer ingreso del conjunto del bachillerato de la UNAM, se redujo cerca de 5 mil lugares entre 1991 (36 775) y 1994 (31 841). Si bien sólo el Plantel 5 de la preparatoria disminuyó más de 500 lugares, es en el CCU en donde esta reducción de oportunidades de estudio es más notable: en el ciclo 1991-1992 la institución matriculó a 21 471, mientras que en el ciclo 1993-1994, matriculó a 17 387 estudiantes de primer ingreso. Esta tendencia a la disminución de la dimensión del bachillerato universitario, sólo puede acentuarse en el futuro ante la formulación del nuevo Plan de Estudios del CCU que, independientemente de sus posibles virtudes académicas, impide que la institución atienda un mayor número de estudiantes al aumentar las horas de estudio y, con ello, la obliga a disminuir el número de turnos escolares y la matrícula. Javier Torres Parés, "El examen único para ingresar al bachillerato", *Memo-ria*, Cemos, agosto de 1996, num. 90, p. 30.
- <sup>97</sup> Guevara Niebla, Gilberto, *La catástrofe... Op. cit.*, "II. Un Diagnóstico global, A. Los hechos". p. 59.

- 98 *Legislación universitaria de la UNAM ...Op. cit.*, pp. 593-594.
- 99 Unidad de Estudios Especiales, Blanco José (Coord.) *Demanda Potencial de Educación Superior no atendida Zona Metropolitana de la Cd. de México*, Fuentes: COMIPEMS, SEP, SESIC-DGES-UNAM, México, 1997, pp. 23-24.
- 100 Melgar Adalid, Mario, *Educación superior. Propuesta de modernización...* *Op. cit.*, pp. 60-61.
- 101 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Derechos del Pueblo Mexicano ... Op. cit.*, "Melgar Adalid, Mario, Comentario al artículo", p. 125.
- 102 *Idem.*
- 103 *Ibidem*, "Exposición de motivos de la iniciativa de diputados para reformar los artículos 3º, 5º, 24, 27 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (Cuarta reforma, 1991)", pp. 535-536.
- 104 *Ibidem*, p. 541.
- 105 *Ibidem*, p. 542.
- 106 *Ibidem*, pp. 543- 544.
- 107 *Ibidem*, p. 546.
- 108 En lo sucesivo, los subrayados en el texto de las iniciativas son nuestros.
- 109 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Derechos del Pueblo Mexicano ... Op. cit.*, "Exposición de motivos...", *Op. cit.*, (Cuarta reforma)", pp. 546 y 547.
- 110 *Ibidem*, "Decreto que reforma diversas disposiciones de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, (Cuarta reforma, 1991), p. 551. Subrayados de los autores.
- 111 *Ibidem*, p. 814.
- 112 *Ibidem*, "Exposición de motivos de la Iniciativa del Ejecutivo Federal para reformar los artículos 3º y 31 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Quinta reforma 1992)", p. 885.
- 113 *Ibidem*, pp. 885-887.
- 114 *Ibidem*, pp. 887-888.
- 115 *Ibidem*, p. 888-889.
- 116 *Ibidem*, p. 889.
- 117 *Ibidem*, p. 890.
- 118 *Ibidem*, "Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Educación, (Quinta reforma, 1992)", p. 899.
- 119 *Ibidem*, pp. 896-897.
- 120 *Ibidem*, "Proyecto de Decreto que reforma los artículos 3º y 31 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Quinta reforma 1992), pp 901-903.
- 121 Melgar Adalid, Mario, *Educación superior, propuesta de modernización*, México, 1994, FCE, pp. 125-127.
- 122 Bolaños Guerra, Bernardo, *El derecho a la educación*, Col. Temas de Hoy en la educación superior, México, ANUIES, 1996, pp. 81-83.
- 123 Ballesteros Corona, Irma del Carmen, "Artículo tercero y proyecto nacional", en Revista *Quórum*, Año VIII, No. 65 marzo-abril de 1999, p. 58.
- 124 *Idem.*
- 125 *Ibidem*, pp. 59-60.
- 126 *Ibidem*, p. 60.
- 127 *Ibidem*, pp.60-61.
- 128 Aboites, Hugo, *Viento del Norte. TLC y privatización de la Educación Superior en México*, México, Plaza y Valdez editores, UAM/Xochimilco, 1997, pp. 49-50.
- 129 *Ley General de Educación 1999*, Editorial PAC, México 1999, pp. 1-2.
- 130 *Ibidem*, p. 3.
- 131 *Ibidem*, p. 6.
- 132 *Ibidem*, pp. 6-7 .
- 133 *Ibidem*, pp. 18-19.
- 134 *Ibidem*, p. 19.
- 135 *Ibidem*, p. 20.
- 136 *Ibidem*, p. 21.
- 137 *Ibidem*, p. 23.
- 138 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Derechos del Pueblo Mexicano ... Op. cit.*, "Exposición de motivos de la Iniciativa del Ejecutivo Federal para reformar los artículos 3º y 31 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Quinta reforma 1992)", p. 888-889.
- 139 *Ibidem*, p. 885.
- 140 *Ley General...Op. cit.*, p. 18.
- 141 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Derechos del Pueblo Mexicano. Mexico a través de sus constituciones* Tomo VIII, Comisión de Asuntos Editoriales, Artículo 73-81, cuarta edición, LV legislatura, México, 1994, pp. 9 y 13.
- 142 *Ley Federal de Entidades Paraestatales, Guía sobre el marco legal del presupuesto público fe-*

deral, Cámara de Diputados, Unidad de Estudios de finanzas públicas, LVII Legislaturas, México, pp. 8 y 9.

- <sup>143</sup> *Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México*, Compilación de Legislación Universitaria, Oficina del Abogado General, Dirección General de Estudios de Legislación Universitaria, UNAM, México, 1992, p.27.
- <sup>144</sup> *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Guía sobre el marco legal del presupuesto

público federal, Cámara de Diputados, Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, LVII Legislaturas, México, 1999, pp. 5-8.

- <sup>145</sup> *Ley Federal de Entidades Paraestatales*, *Ibidem*, p. 9.
- <sup>146</sup> *Idem*.
- <sup>147</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, Editorial Limusa/Noriega, México, 1991, pp. 93-95.
- <sup>148</sup> *Ibidem*, pp. 208-209.

# CAUSA CIUDADANA de cara al 2000: Principales retos y líneas de acción

Luis González Souza\*

2000

Por fin llegó el año 2000 con su ambivalente carga de presagios buenos y malos. Hay tendencias que simultáneamente apuntan hacia el avance democrático y hacia una regresión autoritaria en México, o hacia la estabilización de la economía y hacia una nueva crisis, igual o mayor que la del último fin de sexenio. Y, en fin, hay factores que alimentan el entusiasmo y la movilización de la sociedad, pero también su desmoralización y parálisis.

De lo que la sociedad haga o deje de hacer, dependerá a final de cuentas, el derrotero de México durante los próximos veinte o treinta años. Las largamente esperadas elecciones del 2000 tendrán mucho que ver en ello. Pero también será decisivo el desenlace de problemas como el de la deuda con nuestro pasado indígena (Chiapas), o el futuro de la educación (UNAM), o los avatares de los derechos humanos en su conjunto: desde el empleo, la vivienda y la seguridad social, hasta la autodeterminación, la soberanía y la verdadera seguridad nacional, pasando por la reapreciación de las libertades todas.

El por todo ello mítico 2000 será, pues, una prueba de fuego para todos los que trabaja-

mos, desde las más diversas trincheras, por un México mejor, cabalmente democrático. Pese a innegables fallas y limitaciones, pensamos que CAUSA CIUDADANA está preparada para superar esa prueba de fuego. Pero a la fé, y a la indudable valía de su desarrollo inicial, es preciso añadir más y mejor trabajo.

Tal vez lo más conveniente es comenzar por revalorar los propósitos y las potencialidades que dieron origen a CAUSA CIUDADANA. Y, enseguida, buscar su mayor cristalización de cara a los principales retos que plantea la histórica coyuntura de este año 2000. A continuación presentamos un listado sólo enunciativo, sujeto al enriquecimiento, desde ahora mismo, por parte de todos los miembros de nuestra agrupación.

## I. CONSTRUIR CIUDADANÍA, COMBATIR LA DESMORALIZACIÓN

Si algo dio origen y sentido a CAUSA CIUDADANA, fue su convocatoria a luchar *por el México que queremos*. Es decir, una convocatoria a no re-

---

\* Coordinador Nacional de Causa Ciudadana. Catedrático de la Facultad de Ciencia Políticas y Sociales de la UNAM.

signamos ni conformamos con el México decidido desde arriba por los poderosos. Una invitación a redoblar la transformación de súbditos en ciudadanos, iniciada con fuerza varios años atrás.

Esa construcción de ciudadanía, para muchos ha sido el motor profundo de la transición de México a la democracia. Hoy, sin embargo, tiende a cundir la desmoralización en virtud de factores que van desde la persistencia de corruptelas e impunidades como el Fobaproa, hasta el predominio de pleitos personales y de intereses facciosos en la contienda electoral ya en curso. El mensaje final, deliberado o no, es demoledor: pase lo que pase, gane quien gane las elecciones, el país seguirá igual.

No sobra recordar que la desmoralización de la ciudadanía es el mejor caldo de cultivo para regresarla a su condición de súbdito. Y esto daría pie a enormes retrocesos en los más diversos ámbitos de la vida nacional. Es prioritario, en consecuencia, reactivar el proceso de construcción ciudadana por todos los medios a nuestro alcance. Estos podrían incluir:

- Sistematización de experiencias positivas para el cambio democrático
- Divulgación de avances en la organización y lucha de la ciudadanía
- Cultivo sistemático de los valores propios de la democracia y la dignidad ciudadana

## 2. PROMOVER UNA CULTURA DEMOCRÁTICA, CULTIVAR EL PLURALISMO

Muy ligado al clima de desmoralización se percibe la creciente intolerancia y descalificación entre partidos y candidatos electorales, lo mismo que en torno a conflictos como el de la

UNAM. De hecho, la integridad misma de la nación se ve, seriamente afectada por todo tipo de polarizaciones, desigualdades, prejuicios y hasta fanatismos.

Ante ese panorama urge avanzar en el desarrollo de una cultura democrática. Muy en particular, urge promover no sólo el respeto, sino el aprecio e inclusive el cultivo de la diversidad. En ello CAUSA CIUDADANA cuenta con aportes significativos desde su propia gestación. Poco o mucho, ha logrado construir a partir de una gama muy variada lo mismo en su membresía, que en áreas de trabajo, enfoques y expectativas.

Pero reconocemos la necesidad de consolidar y multiplicar nuestros avances en la práctica del pluralismo. Por lo pronto intentaremos lograrlo a través de cuestiones como las siguientes:

- Un registro cada vez más completo de las diversas trayectorias, preferencias y capacidades de trabajo de nuestros miembros;
- Acciones afirmativas para lograr, sistemáticamente, todo tipo de equilibrios y aportes: de género, de extracción social, de procedencia regional, generacionales, etc.
- Consolidarnos como una agrupación multifacética: con los más variados interlocutores (ONGS, partidos, gobierno) y capaz de dar cauce a vocaciones diversas (culturales, cívicas, electorales, gubernamentales, educativas).

## 3. ENRIQUECER NUESTRO IDEARIO, APORTAR AL NUEVO PROYECTO DE NACIÓN

Sin desestimar nuestros avances, debemos reconocer que todavía nos falta un mejor manejo

del pluralismo. Es decir, un manejo que evite al máximo posible, tanto sesgos partidistas como equilibrios convertidos en indefinición y parálisis. Para ello contamos con un Ideario.

Este debería servirnos cada vez mejor para dar cauce y brújula a nuestra siempre amplia y saludable diversidad. Pero también, para hacer nuestro aporte a una cuestión de la mayor trascendencia para el México de nuestros días, que es la construcción de un nuevo proyecto de nación. Sin este nuevo proyecto, la crisis de integridad nacional continuará agravándose y ello tendrá las peores consecuencias.

Por ello, y enhorabuena, cada vez son más los esfuerzos orientados a delinear el nuevo proyecto nacional que tanto necesita México. Los hay de todo tipo: con predominio de lo empresarial (Vértebra), con predominio de lo político (Agenda 2000) y, de especial relieve para nosotros, con predominio de lo civil (Poder Ciudadano).

CAUSA CIUDADANA participa en todos esos esfuerzos, lo cual nos complace enormemente. Sin embargo, aquí también todavía hay mucho que hacer para mejorar nuestro trabajo. Algunas líneas generales podrían ser éstas:

- Aprovechar mejor nuestro Ideario y su primer detallamiento en el libro *Un futuro para México*, a fin de elevar nuestra formación cívico-política así como nuestro crecimiento organizativo;
- Enriquecer nuestro propio ideario a través de foros locales y regionales sobre los grandes problemas y soluciones de los principales problemas de la región y el país;
- Multiplicar y mejorar nuestra participación en los núcleos regionales y nacionales dedicados a impulsar un nuevo proyecto de nación.

#### 4. CONSTRUIR PUENTES Y CONSENSOS

De poco serviría un nuevo proyecto de nación, si México continúa fracturándose. Y es preciso advertir que las fracturas ya no sólo son de orden regional, sino también socioeconómico, político e inclusive cultural, como por sí sólo lo indica el conflicto en Chiapas. Ni que, decir de nuestras fracturas en el terreno mismo de la moral y la ética.

En consecuencia, la construcción de puentes hacia todos lados lo mismo que de consensos amplios y sólidos, parece ser el gran reto del momento. Máxime si acaba por imponerse un escenario post-electoral plagado de recriminaciones y de nuevas fracturas.

Si algo define a la misión de CAUSA CIUDADANA, justamente es la construcción de puentes y consensos dentro y entre los más diversos segmentos tanto de la sociedad civil como de la sociedad política. Nuevos avances buscaremos alcanzarlos con medidas como las siguientes:

- Consolidar a cada una de nuestras delegaciones como un espacio para el enriquecedor encuentro de todo tipo de géneros y generaciones, de sectores sociales y regiones, de filiaciones partidistas y corrientes de pensamiento;
- Ir al encuentro de más y más segmentos de la sociedad, tanto civil como política, con miras a establecer relaciones tan fructíferas como respetuosas;
- Promover la formación de redes formales o informales, pero siempre capaces de multiplicar y dar solidez al consenso sobre los principales problemas y soluciones de nuestro país.

## 5. FORMAR OPINIÓN PÚBLICA, GENERAR MANDATO CIUDADANO

El momento crítico que vive México incluye una considerable confusión y desaliento entre vastos sectores de la sociedad. Y a su vez, ello no hace sino agravar más los problemas del país.

Agrupaciones como la nuestra están especialmente capacitadas, e inclusive obligadas, a formar una opinión pública tanto más constructiva cuanto mejor informada. Enseguida, ello debería traducirse en una sociedad más vigilante y exigente de nuestras autoridades. Pero esto supone un cambio cultural de la mayor trascendencia: dejar claro que, quiere la sociedad de nuestros gobernantes, es decir mandatarlos conforme al principio de la soberanía popular establecido en el artículo 39 de nuestra Constitución, en lugar de seguir dependiendo de lo que aquellos quieran hacer e informar.

Sin embargo, para que nuestros gobernantes aprendan a gobernar conforme al mandato de la sociedad, primero, esta tiene que aprender a formular ese mandato de manera clara, oportuna y, por supuesto, de manera democrática, es decir, a través del consenso. Los aportes de CAUSA CIUDADANA al respecto, por lo pronto podrían orientarse a lo siguiente:

- Sistematizar la elaboración y difusión en los medios de nuestras posturas acerca de los asuntos más candentes del momento;
- Discusión de esas posturas con los más variados interlocutores, buscando su transformación en mandatos específicos y propositivos;
- Ayudar al cumplimiento de tales mandatos a través de la movilización ciudadana lo mismo que de labores diversas, pero siempre sanas, de cabildeo.

## 6. DESARROLLAR Y EJERCER EL PODER CIUDADANO

Hoy, los retos de México pueden resumirse en el de concluir exitosamente la ya muy larga y conflictiva transición a la democracia. Por sí sólo es un reto difícil. La transición podría resultar engañosa, sobre todo si es reducida a la alternancia de los partidos en el poder.

Para que la transición sea real y duradera, debe pasar por el profundo terreno de la cultura. Así lo muestran incontables experiencias en el mundo. Y la primera mutación cultural tiene que ver con una nueva visión del poder: ya no para unos cuantos ni como un fin en sí mismo. Lo que requerimos es un poder indisolublemente ligado a la ética, y un poder equilibrado no solamente entre los sujetos y los espacios públicos, sino también y sobre todo, entre la sociedad política y la sociedad civil.

Pero ese equilibrio jamás se logrará, si antes no se desarrolla y ejerce el poder de la ciudadanía. Es más, sin este otro poder, de poco servirá la construcción de mandatos ciudadanos, porque los monopolistas del poder continuarían ejerciéndolo a su antojo.

Con esas convicciones, CAUSA CIUDADANA busca contribuir más y más al desarrollo del poder ciudadano. No sólo a través del sentido convencional del "empoderamiento" de la ciudadanía, es decir, como la conquista de cargos públicos. También, y sobre todo, en el sentido de hacer realidad el principio constitucional de que la soberanía de México reside, a final de cuentas, en la propia sociedad. Buscaremos nuevos aportes de nuestra agrupación, con las siguientes líneas de trabajo:

- Promover en todos lados y en todas nuestras acciones, una ética del poder y un poder con ética;

- Apoyar todas aquellas causas de la ciudadanía que gocen de legitimidad, así como de capacidad para desarrollar el propio y renovado poder de la sociedad;
- Impulsar el arribo de la ciudadanía a puestos de poder público, mas no para corromperse u olvidarse de la sociedad. Más bien para sanear vicios de la vieja cultura política, para coadyuvar a una nueva relación entre el gobierno y la sociedad, y en fin, para darle profundidad y solidez a la democracia que tanto urge a México.

Todas las líneas de trabajo aquí sugeridas, pueden y deben enriquecerse, desde ahora mismo, por todas y todos los que compartimos este sueño-vida conocido como CAUSA CIUDADANA.

Aterrizados ya en el milenario año 2000, los retos que afronta México son enormes, pero igualmente enormes y cada vez más numerosos, son los esfuerzos de nuestra sociedad para edificar un México con futuro largo y promisorio.

QUORUM.

# México: los derechos políticos de sus ciudadanos en el extranjero\*

Raúl Ross Pineda\*\*

A pesar del formidable impulso que el año pasado alcanzó, la demanda del voto para los mexicanos en el extranjero permanecerá como otro capítulo pendiente de cerrar en la historia del pueblo mexicano por la conquista de sus derechos políticos plenos y por la democratización de su sistema político.

La lucha por ese sufragio ha sido, sin lugar a dudas, una de las expresiones más recientes y vigorosas de la vinculación de los trabajadores migrantes en Estados Unidos a las tareas inmediatas de democratización del sistema político mexicano. Permitió una confluencia complementaria de las agendas de los luchadores por la democracia dentro y de fuera del territorio nacional, que acercó no solo a los mexicanos en Estados Unidos, sino que acercó también a los migrantes con los partidarios de la democracia en México. Estas aproximaciones fueron el factor determinante para que el voto extraterritorial pasara de ser una demanda —que en algún momento pudo haberse percibido como marginal— a un proyecto de ley aprobado en la Cámara de Diputados.

Aunque este proyecto no alcanzó a convertirse en ley, por la oposición del PRI, no se puede negar que la demanda de los mexicanos en Estados Unidos se vio fortalecida con el apoyo de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados. Esto presenta a los partidos de oposición como dignos de reciprocidad por parte de los migrantes, quienes tendrán una primera oportunidad de corresponderles en las elecciones federales que se avecinan.

De esta experiencia es importante destacar otro elemento cualitativamente nuevo. El hecho de que el voto extraterritorial haya sido incluido como parte de la agenda de la reforma política nacional y se haya convertido en objeto de definición política de partidos y legisladores, marca un cambio positivo en la relación de los mexicanos en el extranjero con las fuerzas políticas en territorio nacional. Lo nuevo a distinguir es que esta relación comienza a incluir elementos de bilateralidad.

Esto es nuevo porque lo común ha sido que los mexicanos en Estados Unidos se pronuncien y actúen a favor o en contra —según el

---

\* Ponencia presentada en la Convención Nacional de Mexicanos en el Extranjero, realizada en Dallas, Texas, del 4 al 6 de febrero del 2000.

\*\* Director de Asuntos Mexicanos de *American Friends Service Committee* en Chicago. periodista, autor del libro *Los mexicanos y el voto sin fronteras*.

caso— de ideas, acontecimientos o candidatos que se presentan en México, de lo cual —aunque sea en grado no definitivo— resultan beneficiadas o perjudicadas las fuerzas políticas que se tensan en México. Lo que no es común es que en México las fuerzas políticas le den relevancia, inviertan esfuerzos serios o se tensen por una demanda de los migrantes.

Más claro: es normal que las fuerzas políticas de México se apoyen en los mexicanos en Estados Unidos para promover sus posturas; pero esto no ocurría a la inversa. Lo deseable sería que esa nueva bilateralidad se desarrollara porque, sin ella, poca viabilidad tendrían las demandas originadas en los problemas de los migrantes, que no son pocos ni se pueden ignorar.

Ahora ya es legislativa y jurídicamente tarde para que los mexicanos en el extranjero puedan votar en el 2 de julio del 2000. Sin embargo, puesto que el voto nunca fue lo único que se demandó, esto no debe implicar que la lucha por los derechos políticos ni el resto de las reivindicaciones de los migrantes deban posponerse para después de la elección.

De ahora hasta el 2 de julio, es probable que, por el lado de los migrantes, ocurran varias cosas. En Estados Unidos —como quizá en otros países— se organizarán elecciones simbólicas, paralelas o ciudadanas para demostrar el interés de los migrantes en ejercer su derecho a votar; sobre esto hay antecedentes y existe consenso entre muchas organizaciones de mexicanos en el exterior. Igualmente es posible que desde el extranjero, los mexicanos promuevan la integración de delegaciones que vayan a México en calidad de observadores electorales; esto se ha hecho ya en elecciones anteriores. Una buena cantidad de los migrantes mexicanos buscarán —como de costumbre— ponerse en contacto con sus familiares y amigos en los que influyen en México para re-

comendarles el candidato presidencial de su predilección. Reclamarán, asimismo, que sus preocupaciones sean recogidas en las plataformas partidistas, insistiendo en su derecho a votar pero también empujando su reclamo de presencia política en los órganos representativos del Estado mexicano. Sin importar qué modalidades específicas adopte el interés de los migrantes por la elección del 2000, lo fundamental es que, aunque jugando papeles probablemente secundarios, seguramente intervendrán.

Los actores principales de la contienda electoral serán los partidos y sus candidatos presidenciales y esta tendrá en México su escenario central. Sin embargo, como ya ocurrió en 1994, es previsible que las candidaturas presidenciales busquen promoverse también en el extranjero, al menos en Estados Unidos, para capturar simpatías de los migrantes mexicanos. Los partidos y candidatos saben que al hacerlo no estarán perdiendo su tiempo, pues este importante grupo social —a pesar de tener impedimento para votar— cuenta con otras formas para influir con sus preferencias electorales. A diferencia de la elección de 1994, la del 2000 podría incorporar como novedad la presencia directa de los candidatos en Estados Unidos, cuestión que ya está en la agenda de varios de los comités de campaña.

Tomando en consideración los elementos antes descritos, se podría concluir entonces, que la campaña electoral recién iniciada será otro espacio privilegiado para desarrollar la señalada relación entre los migrantes internacionales y los partidos políticos nacionales.

En este periodo específico esa relación puede adoptar una forma unilateral, utilitaria, en la cual los migrantes tendrán como única opción apoyar o no apoyar al candidato-partido. Pero también podría aprovecharse la campaña electoral y —específicamente— las candidaturas

para fortalecer la mencionada bilateralidad de esa relación, en forma tal que de ella también fluyan beneficios tangibles para los mexicanos en Estados Unidos.

La pretensión de este escrito es abogar por la bilateralidad de esa relación y llamar la atención de los dirigentes de los partidos para que consideren específicamente la posibilidad de incluir entre sus candidatos a diputados a migrantes mexicanos domiciliados en el extranjero.

Con la inclusión de candidatos migrantes los partidos estarían dando respuesta positiva inmediata a la justa demanda de representación política de los mexicanos en el extranjero. De esto podría quedarles a los partidos que lo hicieran la satisfacción moral y política del deber cumplido; a los migrantes la oportunidad de la experiencia legislativa y de priorizar otros aspectos de su agenda, y; a ambas partes —vía los eventuales diputados migrantes— la oportunidad de cultivar una relación más permanente y fructífera.

En términos puramente pragmáticos habría que agregar que el o los partidos que adoptaran candidatos migrantes se colocarían en una posición de ventaja ante los que no lo hicieran, en la competencia por las simpatías de los mexicanos en el extranjero.

A nivel de programas políticos, son evidentes las limitaciones que los partidos tienen para reflejar ya sea lo prioritario o lo amplio de las preocupaciones y problemas de los mexicanos en el extranjero. Esto no tiene que ser tomado como crítica por partido alguno, pero lo cierto es que en este caso parece formulado a la medida aquello de que "solo el que carga el morral sabe lo que lleva dentro". Incorporando a los migrantes a su campaña electoral, el o los partidos que lo hicieran tendrán la oportunidad de ofrecer una plataforma electoral en la que se

propongan soluciones concretas a los problemas de todos los mexicanos, incluyendo a los que no se encuentran en México, que no son pocos. Esto enriquecerá a cualquier programa político.

La existencia de diputados migrantes beneficiaría obviamente a los mismos migrantes, pero también a los partidos políticos y a la propia Cámara de Diputados porque contar con legisladores experimentados en asuntos de mexicanos en Estados Unidos serviría para habilitar de tiempo completo a congresistas que podrían dedicarse, además de otras tareas, a:

- Promover la organización en Estados Unidos de los mexicanos luchadores por la democracia.
- Atender los problemas de migración, fronterizos y de la relación binacional de México con Estados Unidos.
- Fiscalizar el trabajo de las más de cuarenta oficinas consulares de México en Estados Unidos.
- Vigilar las actividades del Programa Bienvenido Paisano, del Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero y del Pronasol en Estados Unidos.
- Promover el trabajo legislativo y organizativo para conquistar el derecho al sufragio y a la representación política de los mexicanos en el extranjero.
- Promover en México el uso productivo de las remesas de los mexicanos en el extranjero.
- Promover donaciones de ayuda humanitaria en casos de desastres naturales en México y para apoyar las labores de organismos sin fines de lucro que ofrecen servicios públicos gratuitos.

México, aunque no sea evidente para todos los actores políticos del país, es una nación de migrantes internacionales.

Mientras no se conozcan resultados del censo del 2000, lo que se asume es que la población total de México es de alrededor de cien millones de personas. De esa cantidad, la proporción que se encuentra en Estados Unidos es de aproximadamente el diez por ciento. Para evitar confusiones maliciosas, es importante notar que en este cálculo solo se cuenta a los mexicanos de nacimiento, es decir, se excluye a los chicanos o mexico-americanos.

La migración, con todas sus ventajas y desventajas, es un fenómeno que ha acompañado a México, desde cuando menos, a todo lo largo del Siglo XX, y no hay evidencia que nos permita pensar que esa característica histórica vaya a alterarse en el futuro mediato. Los estimados de los especialistas indican que en el futuro inmediato serán entre 200 y 300 mil los migrantes mexicanos que cada año llegarán a Estados Unidos.

Pero, si en la actualidad la mera conciencia de que México es un país de migrantes aún no es generalizada, es todavía más difícil encontrar la convicción de cambiar leyes e instituciones para reflejar cabalmente en ellas este fenómeno. En todo caso, el Poder Legislativo y los partidos no debieran quedarse a la retaguardia de lo que en esta materia ya lleva andando el Poder Ejecutivo.

El Ejecutivo federal en los tres sexenios más recientes poco a poco ha venido montando un andamiaje de programas y todo un ejército de funcionarios para relacionarse con los migrantes en Estados Unidos. No solo son las más de 40 oficinas consulares que actualmente existen en ese país. Es también el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero, dependiente de la Secretaría de Relacio-

nes Exteriores, iniciado en el sexenio de Miguel de la Madrid. En el de Carlos Salinas de Gortari se iniciaron el Programa Solidaridad Internacional —versión del Pronasol para Estados Unidos—y el Programa Bienvenido Paisano, que coordina trabajos de más de una docena de secretarías para tratar de reducirle problemas a los migrantes cuando visitan su país. Los tres programas mencionados siguen funcionando en el actual sexenio de Ernesto Zedillo, en el cual también se inició la venta en Estados Unidos de pólizas del Instituto Mexicano del Seguro Social para asegurar en México a los familiares de los migrantes. A otro nivel, varios gobiernos estatales y municipales también han tomado algunas iniciativas para establecer vínculos formales con los migrantes de su ámbito territorial respectivo.

Los usos de estos programas e iniciativas han sido variados. Algunos no pasan de ser simples mecanismos para la promoción internacional de los gobiernos, otros son para servir de los migrantes y, los menos, para servirles genuinamente. El atractivo principal de relacionarse con los migrantes ha sido su capacidad económica, su función como una de las mayores fuentes proveedoras de divisas para el país; esta ha sido la ventaja más obvia y preciada de sus migrantes que inyectan a la economía nacional cerca de seis mil millones de dólares cada año.

Sin intentar una evaluación del grado de éxito o fracaso alcanzado por cada una de las iniciativas del gobierno federal, lo que ha sido su común denominador es que en ellas se elude sistemáticamente el asunto de los derechos políticos de los migrantes. Lo insano de la realidad actual es que los migrantes no pueden seguir siendo reconocidos únicamente como un grupo social que moral y voluntariamente se ha obligado a contribuir económicamente a su

país. El país debe reconocerlos como a cualquier otro de sus ciudadanos, con responsabilidades sí, pero también con derechos.

Por otro lado, el Poder Legislativo y los partidos debieran interesarse más en fiscalizar las acciones del Poder Ejecutivo en el extranjero, que -al menos en Estados Unidos-son considerables. Y para esta fiscalización, el mejor vehículo en el que podrían apoyarse podrían ser los propios mexicanos en el extranjero.

\* \* \*

Durante la polémica sobre el voto extraterritorial, sus detractores incorporaron numerosas falsedades acerca de los migrantes mexicanos, y aunque la mayoría de ellas quedaron descalificadas con el estudio del IFE, de cualquier manera otras podrían tener algún efecto en la percepción general que la población pueda construirse acerca de los migrantes. Interesa aquí, volver a abordar lo que se refiere a la calidad jurídica de los mexicanos en el extranjero. Esta se distorsionó deliberadamente para acarrear agua al molino de los opositores al voto extraterritorial y podría manipularse de nuevo para generar oposición a otros de sus reclamos, por ejemplo al que aquí ahora se hace sobre la representación política.

Una distorsión deliberada consistió en querer presentar a los mexicanos en Estados Unidos como si fueran ciudadanos de aquel país, y por lo tanto, sin reclamaciones válidas que hacer en México. Entre otros, los ex-procuradores federales Jorge Carpizo y Diego Valadéz argumentaron contra el voto extraterritorial tratando de representar a sus demandantes como si fueran mexicoamericanos. Con esta artimaña lo que obviamente se buscaba era estimular y capitalizar los sentimientos antiestadunidenses de la mayoría de los mexicanos.

Es a todas luces ocioso señalar la diferencia entre mexicanos y mexicoamericanos pero parece que es necesario repetirla.

En Estados Unidos, efectivamente, existe una población mexicoamericana o chicana (aunque no hay unanimidad en el gentilicio que ellos prefieren, aquí se usará el de "mexicoamericano"). Esta está compuesta principalmente por los descendientes de los mexicanos que quedaron "del otro lado" con el Tratado de Guadalupe Hidalgo a los cuales se han ido agregado pequeñas proporciones de las posteriores generaciones de migrantes mexicanos.

Esta población que alcanza algunos 20 millones. Entre ellos hay diferencias muy pronunciadas en cuanto a lo que México les significa. Muchos de ellos jamás han estado en México ni sienten lazo alguno de afección por este país. Otros mantienen un vínculo emotivo por la nación de sus ancestros y hasta pueden expresar orgullo de ese origen. Pero algo definitivo es que por nacimiento y por ley son estadunidenses. Hasta ahora ni ellos ni nadie han enarbolado demanda alguna en el sentido de hacerlos acreedores de derechos políticos ni de ninguna otra especie en México. En el remoto caso de que se hiciera, la respuesta obvia es que sus antecedentes mexicanos son solo un dato cultural, antropológico, que no les da derecho a ejercer derechos ciudadanos en México.

Una breve digresión. Uno de los representantes más connotados de los mexicoamericanos es sin lugar a dudas Raúl Izaguirre, dirigente del *National Council of la Raza*. El fue uno de los pocos mexicoamericanos que expresaron públicamente su desacuerdo con que los mexicanos en Estados Unidos votaran en México. Lo gracioso en algunos funcionarios del gobierno federal mexicano, supuestamente antiestadunidenses, es que para apoyar su negati-

va al voto extraterritorial señalaban el desacuerdo del estadounidense Izaguirre.

Cuando se demanda derechos políticos para los mexicanos en el extranjero, se está hablando de mexicanos en términos de la Constitución mexicana, es decir, mexicanos de nacimiento (también los hay por naturalización pero en beneficio de una lectura más ágil de este escrito, se hará abstracción de ellos). Como ya señaló anteriormente, de ellos se encuentran en Estados Unidos aproximadamente 10 millones y las proyecciones de su aumento son de entre 200 y 300 mil anuales.

Frente a la legislación estadounidense a esos mexicanos se les puede clasificar como naturalizados, residentes permanentes o indocumentados. La condición de ser residente permanente o indocumentado de acuerdo con las leyes estadounidense no afecta la condición jurídica que los mexicanos tienen ante la legislación mexicana. Pero el haberse naturalizado estadounidense sí altera el estatus jurídico de ese mexicano de nacimiento ante las leyes de México.

De los mexicanos de nacimiento que se encuentran en Estados Unidos, aproximadamente el veinte por ciento han adoptado la ciudadanía estadounidense y el resto, ya sea porque no reúne los requisitos necesarios para solicitarla o porque simplemente no la desea, mantiene la mexicana como su ciudadanía única.

Hasta hace todavía algunos años la legislación mexicana decía con toda claridad que a quienes adoptaban otra nacionalidad se les retiraba automáticamente la mexicana, es decir, perdían su calidad jurídica de ser mexicanos. Pero, con la aprobación de la "ley de no pérdida de la nacionalidad mexicana" en diciembre de 1996 el estatus jurídico de los mexicanos de nacimiento naturalizados estadounidenses quedó menos transparente.

De acuerdo con esta ley, los mexicanos de nacimiento naturalizados estadounidenses no necesariamente pierden su estatus jurídico de mexicanos; pueden hacer un trámite burocrático y "recuperar" la nacionalidad mexicana sin renunciar a la estadounidense, aceptando así la figura de la "doble nacionalidad".

La condición de "dobles nacionales" no afecta en ningún sentido a los mexicanos frente a la legislación estadounidense. En México les permitiría "recuperar" un conjunto de derechos sociales; por ejemplo: al empleo, al ejido, a la propiedad en costas y fronteras, etc., pero quedarían en una condición jurídica inferior a la del resto de los mexicanos que no han adquirido una segunda nacionalidad. Inferior porque las leyes correspondientes los excluyeron del derecho a ocupar ciertos cargos en el gobierno y a postularse como candidatos a puestos de elección popular, que quedaron reservados para los mexicanos de nacionalidad única.

Este pronóstico se basa en que los intérpretes de la Constitución mexicana y los legisladores, con motivo de la discusión de la ley de "doble nacionalidad", estuvieron más o menos de acuerdo en que el ser mexicanos se podía dividir jurídicamente entre "nacionalidad" y "ciudadanía". De acuerdo con ese consenso, a la "nacionalidad" corresponden los derechos económicos y sociales mientras que a la "ciudadanía" corresponden los derechos políticos.

Esto significa que es posible concebir jurídicamente a un nacional mexicano sin derechos políticos porque éstos corresponden a la ciudadanía; que por cierto, más allá de alcanzar la edad de 18 años, no está claro de como se "asciende" de "nacional" a "ciudadano" en la pretendida escala constitucional. Esta disección del ser mexicano, aunque parezca incomprensible, fue a final de cuentas el argumento más convincente para que los legisladores que du-

daban de la conveniencia de la “doble nacionalidad”, la aprobaran.

Las reservas de algunos legisladores provenían del rechazo a una presunta intervención de los “mexicoamericanos” más recientes en los asuntos políticos mexicanos. Otros, en tono menos trágico, simplemente presentaban como una aberración que los “dobles nacionales” pudieran llegar a tener también duplicidad de derechos políticos.

En materia de derechos políticos ya se mencionó que los “dobles nacionales” no pueden ocupar algunos puestos gubernamentales ni ser candidatos a puestos de elección en México y que lo de su derecho a votar quedó pospuesto. Pero si así no hubiera sido, y aunque esta situación fuera atípica, lo que no está claro es porqué sería objetable la posibilidad de la duplicidad de derechos políticos de personas que, también de manera extraordinaria, disfrutaban de “doble nacionalidad”.

Es perfectamente válida una discusión del caso de los “dobles nacionales”. Lo que no se vale es que, al margen de cuál sea la conclusión de esa discusión, se quiera descalificar la demanda de derechos políticos para los mexicanos en el exterior apoyándose en la ambigüedad de la situación de los “dobles nacionales”. Esto no es justo porque como se mencionó anteriormente solo son dos de cada diez los mexicanos en Estados Unidos que se naturalizan en ese país. Aún en el caso de que se considerara apropiado negarle derechos políticos a los naturalizados estadounidenses esto no tiene porqué hacerse extensivo a quienes no comparten su situación jurídica y que son alrededor de ocho millones de mexicanos.

Otro elemento a señalar es que la “doble nacionalidad” no es automática. El mexicano naturalizado estadounidense que quiera “recuperar” su nacionalidad mexicana debe cursar

un trámite burocrático para obtener su “certificado de nacionalidad”. Lo cual podría sonar posiblemente correcto puesto que puede darse el caso de que haya mexicanos que al adoptar la ciudadanía estadounidense también hayan decidido, por conveniencia propia, romper con todo lazo jurídico que los ataba a México. Así que quién desee retener o “recuperar” su nacionalidad mexicana, debe manifestarlo haciendo la solicitud correspondiente.

Entonces, cuando se dice que son aproximadamente dos millones los mexicanos de nacimiento los que han adoptado la ciudadanía estadounidense, con ello no se está afirmando —como muchos podrían pensar— que esa sea la misma cantidad de “dobles nacionales”. Hasta el 31 de diciembre de 1999, —según la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores— la cantidad de personas que habían tramitado su “certificado de nacionalidad” eran 22,773.

No se puede apelar a las características especiales que tengan esas 22,773 personas para descalificar los derechos políticos de los ocho millones de mexicanos que se encuentran en Estados Unidos y que no son ni mexicanoamericanos, ni “dobles nacionales”.

Aunque con escasos beneficiarios y pocos efectos prácticos de relevancia, la ley de la no pérdida de la nacionalidad mexicana si debe apreciarse como el inicio de un reconocimiento de la problemática de la migración, que en este caso se apuntó en la propia Constitución.

\* \* \*

Cuando más arriba se menciona que México debiera tomar conciencia de su condición como país de migrantes internacionales; como país con el 10 por ciento de su población domiciliado fuera de sus fronteras, se está hablando

de que esta conciencia y esta realidad deben encontrar reflejo en la legislación y en las actitudes de las instituciones mexicanas. Se deben adaptar leyes y se tiene que ver con otros ojos a los migrantes. No se les puede seguir ignorando. O más bien, no se pueden ignorar las demandas de los migrantes.

Sin más preambulos, la propuesta aquí es empezar por modificar la actitud de los partidos para a su vez modificar la composición de la Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados está integrada por 500 diputados y ésta reputada como la representación del pueblo. Si por pueblo se entendiera a la población total de país, estimada en 100 millones y si se acuerda en que son 10 millones los mexicanos que se encuentran en el extranjero. Entonces resulta evidente que ese cuerpo legislativo sería más representativo del pueblo si incluyera la representación del diez por ciento de la población ahora excluida por razones ajenas a su voluntad.

Esto se puede lograr si los partidos aceptan como sus candidatos a diputados a los mexicanos en el exterior.

Por lo novedoso de esta propuesta, quizá la primera pregunta que provoca es si la ley lo permite. Los mexicanos en Estados Unidos no tienen impedimentos para presentarse como candidatos a diputados en México; de cualquier manera, no quedaría de sobra cotejar esto.

La Constitución establece en su artículo 34, fracción III., como prerrogativas de todo ciudadano de la República, *Poder ser votado para todos los cargos de elección.*

¿Pero qué es exactamente lo que se necesita para ser diputado? Según el artículo 55 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos:

Para ser diputado se requiere los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;
- III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

(...)

En el artículo 7 del Cofipe, que señala "los requisitos de elegibilidad" se dice que:

- I. Son requisitos para ser diputado federal o senador, además de los que señalan respectivamente los artículos 55 y 58 de la Constitución, los siguientes:
  - a) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con Credencial para Votar.

(Se omiten los siguientes incisos porque se refieren a los puestos que son incompatibles con la candidatura a diputado o senador; el artículo 55 de la Constitución, a que refiere el artículo 7 del Cofipe, es el que se citó previamente y el 58 se refiere a la edad de los candidatos a senadores).

Siendo estos los requisitos legales, no hay con qué objetar la eventual candidatura de un migrante, nacido en el lugar donde vaya a ocu-

rrir la elección, mayor de 21 años y con credencial para votar. Nótese en la fracción III del artículo 57 de la Constitución que si se nació en el lugar de la elección ni siquiera es necesario que el candidato tenga el tiempo mínimo de residencia y ni siquiera residir en el país. Por cierto que la residencia en el país solo es obligada para el candidato a la presidencia de la república; en la fracción III del artículo 82 de la Constitución se requiere del Presidente:

Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país por hasta treinta días, no interrumpe la residencia.

Nótese que la segunda parte de la fracción citada fue recientemente añadida, lo cual habilitará por primera vez a los candidatos presidenciales para hacer campaña en el extranjero sin el temor a estar incurriendo en ilegalidad alguna.

Otra duda que podría surgir entre quienes han observado que los migrantes internacionales no ejercen derechos políticos ciudadanos, si efectivamente, están habilitados para ejercerlos de acuerdo con la legislación actual. Veáanse entonces a continuación si de acuerdo con la misma Constitución, cumplen o no con lo señalado en la fracción I de su artículo 55.

El artículo 30 dice que:

La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

a. Son mexicanos por nacimiento:

- I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;
- II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en terri-

torio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;

III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padre mexicanos por naturalización o de madre mexicana por naturalización, y

IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

El inciso a del artículo 37 dice que, Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

Esto deja claro quiénes son mexicanos de nacimiento a que se refiere la fracción I del artículo 55 constitucional; se omite el inciso b del artículo 30 porque se refiere a los mexicanos por naturalización que no cumplirían con el requerimiento de la fracción I del artículo 55. Otros excluidos por el artículo 55 son los “dobles nacionales” de acuerdo con lo que se dice en los dos párrafos iniciales del artículo 32:

La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. (...)

Hasta aquí está claro que los migrantes que tienen su calidad de nacionales mexicanos de nacimiento, es decir, que no lo son por naturalización, y; que no sean “dobles nacionales”, están perfectamente habilitados para presentarse como candidatos a diputados.

Sin embargo, recuérdese que anteriormente se habló de que diferencias entre "nacionalidad" y "ciudadanía"; y de que la fracción I. Del artículo 55 de la Constitución está hablando precisamente de ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.

¿Quiénes son ciudadanos mexicanos? La respuesta está en el artículo 34 que dice: Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años, y
- II. Tener un modo honesto de vivir.

Este artículo ratifica que los mexicanos en el extranjero a los que se ha venido haciendo referencia, son además de nacionales, ciudadanos mexicanos

¿Cómo se pierde la condición de "ciudadano"? Véase el artículo 38 que dice:

Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señale la ley;

II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;

III. Durante la extinción de una pena corporal;

IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;

V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que proscriba la acción penal, y

VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

La ley fijará los casos en que se pierden y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

El hecho de encontrarse en el extranjero ni ninguna otra de las características particulares de los migrantes es, de acuerdo con este artículo 38, causal de pérdida de la ciudadanía.

El artículo 36, a que se hace referencia en la fracción I del 38, dice:

Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes;

La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana, son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley;

II. Alistarse en la Guardia Nacional;

III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;

IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos, y

V. Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y de jurado.

Este artículo si que es una joyita surrealista que ameritaría ser vuelto a redactar por el constituyente permanente. En él queda claro lo de registrar propiedad en el catastro municipal, de

prestar servicio militar y desempeñar cargos de elección popular a los que se ha sido elegido. Pero, lo de ¿registrar en el catastro la "industria, profesión o trabajo de que subsista"? ¿De qué "Registro Nacional de Ciudadanos" se habla en la fracción I? ¿Cuántos abstencionistas han perdido su condición de ciudadanos por no votar; sección III? ¿A qué "jurado" se refiere la sección V?

A reserva de que el Constituyente Permanente haga una ley que se ajuste a la realidad o una realidad que se ajuste a la ley; es obvio que este artículo no aplica a los ciudadanos en general ni a los migrantes en particular.

\* \* \*

En síntesis, por más exótica que pueda parecer la figura de "diputados del extranjero", la realidad es que esta solo depende de la voluntad de los partidos. Pues no existe nada en la legislación mexicana con lo que se pueda objetar la candidatura de un mexicano en el extranjero que cumpla con los requisitos aquí enumerados.

El escenario ideal para el futuro sería que la ley permitiera a los mexicanos en el extranjero, además de votar donde sea que se encuentren, elegir diputados propios en distritos uninominales o circunscripciones plurinominales también en el extranjero. En el escenario ac-

tual, en ausencia de esa legislación ideal para los migrantes, la posibilidad de que los mexicanos en el extranjero alcancen representación política en la Cámara de Diputados este año depende de que los partidos les den la bienvenida en sus listas plurinominales de candidatos a diputados a competir por el principio de representación proporcional.

En Estados Unidos hay millones de mexicanos que reúnen los requisitos de ley para ser presentados como candidatos a diputados; son cientos los que podrían representar dignamente los intereses de los mexicanos en el extranjero; los partidos saben que en Estados Unidos pueden encontrar numerosas personas con perfiles compatibles con su respectiva orientación política o ideológica.

Los partidos no sólo son los actores principales de la contienda electoral, son también los principales responsables de contribuir a la constitución de la soberanía nacional, de proponer a las personas que constituyen el Congreso de la Unión. Si incluyeran mexicanos en el extranjero en sus próximas fracciones parlamentarias, habrían emprendido un encomiable acto de justicia histórica porque estarían incluyendo a quienes siempre han sido injustificadamente excluidos.

Chicago, IL, a 3 de febrero del 2000.

QUORUM



Collage y técnica mixta

# Rafael Barajas Durán

---

# Historia del siglo XX

# Los líderes políticos del siglo XX

## (Segunda Parte)

Luis Sandoval Ramírez\*

### EL SOCIALISMO

El mundo socialista que surgió después de la segunda guerra mundial en Europa central y oriental y en Asia siguió en términos generales las principales pautas trazadas por el experimento soviético, aunque con modificaciones cada vez más importantes, sobre todo en los dos países que primero se separaron del bloque soviético: Yugoslavia y China. El primero trató, después de 1948, de regresar a la ortodoxia marxista y construir un nuevo tipo de socialismo: uno basado en la autogestión de los trabajadores, en la propiedad comunitaria. Su líder, JOSIP BROZ TITO, era un antiguo dirigente guerrillero que tuvo éxito en combatir a los nazis y liberar a su país. Junto con EDUARD KARDEJ delinearon los aspectos principales del nuevo modelo en el que sin embargo, un papel preponderante le fue atribuido a la Liga de los Comunistas de Yugoslavia. El modelo funcionó exitosamente durante dos décadas con apoyo occidental, pero en los setentas su crisis se ocultó a través de los crecientes préstamos de occidente. Cuando sobrevino la crisis de la deu-

da externa, comenzó un periodo traumático para el país que culminó con la separación de las repúblicas y el estallido de las guerras que han asolado a ese país.

En China una pléyade de revolucionarios encabezados por MAO-ZEDONG, ZHOU ENLAI, LIU SHIAOQUI, LIN BIAO y otros, desde principios de los años treinta comenzaron a construir una fuerza capaz de remontar los múltiples problemas a los que se enfrentaba este país desde antes de comenzar el siglo: intervención de las potencias extranjeras (especialmente los Estados Unidos y el Japón), caída del viejo orden, atrocidades de los "señores de la guerra", levantamientos y las consecuencias de la revolución de 1911 liderada por SUN-YAT-SEN, así como los efectos de la crisis mundial del 29: caos, hambrunas, empobrecimiento, enfermedades y muerte de millones de pobladores.

El Ejército Rojo de Mao fue la única fuerza consecuente frente a la invasión japonesa de Manchuria. La estrategia bélica de los comunistas fue exitosa y miles de campesinos engrosaron las filas de su ejército. Al finalizar la guerra, se enzarzaron en la lucha dos grandes ejérci-

219

---

\* Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid, Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

tos: el de Mao y el de Chiang (apoyado por inmensos recursos de los norteamericanos). El ejército "nacionalista" fue barrido y el 10. de octubre de 1949 fue proclamada la República Popular China y Mao fue su primer presidente.

La política seguida en los primeros años prosiguió el objetivo de reconstruir el país y seguía los principales parámetros del modelo soviético en la industria y la administración, aunque con un grado mayor de flexibilidad. En el campo hubo una reforma agraria que acabó con los terratenientes. El primer plan quinquenal de 1953, con ayuda soviética, desarrolló primordialmente la industria pesada y fue un éxito.

A partir de 1956, Mao se apartó del modelo soviético y trató de implantar su propia política. En el campo intelectual, permitió la apertura, promoviendo la campaña de "dejar florecer cien flores, dejar luchar cien escuelas del pensamiento". En la economía, promovió la política del "Gran Salto adelante", que consistía en desarrollar un sistema de comunas locales autónomas y casi autárquicas, unidas por un interés y una ideología comunes, a la vez que se disminuía al estado burocratizado. Esta política fracasó estruendosamente, la economía cayó, la industria descendió en un 50% en 1962.

En 1960 Jrushchov y Mao rompieron y la asistencia soviética fue retirada. China se hundió en un periodo de aislamiento y conflictos internacionales, crecientes luchas políticas internas y en caos. En 1966 fue lanzada la Gran Revolución Cultural proletaria, cuyo fin era el eliminar la burocratización del aparato estatal, combatir las tendencias burguesas en la sociedad y en el partido. En el periodo subsiguiente los estudiantes atacaron las estructuras estatales y partidarias, sumiendo a ese país en el caos. Mientras tanto, a partir de 1971 mejoraron considerablemente las relaciones con los Estados Unidos.

tras la muerte de Mao en 1976, se dió una apertura externa e interna, de reformas económicas que culminó en 1978. A partir de entonces la economía china ha visto un periodo prolongado de crecimiento, las inversiones extranjeras han sido considerables, así como el incremento del comercio exterior. Ello condujo al crecimiento de las contradicciones sociopolíticas que se plasmaron en un fuerte movimiento estudiantil-popular por una mayor democratización y libertad de expresión que fue aplastado con un saldo de muchos muertos en la Plaza de Tiananmen en 1989.

La política de un confuso "socialismo de mercado" y un "marxismo neoliberal" (XV Congreso del PCCH), ha conducido a un plano más elevado las profundas contradicciones socioeconómicas y regionales de China. Mientras más se interpenetra la economía de ese país con la mundial, más depende de los ciclos y las crisis de ésta. Pero la globalizada economía en bonanza está viviendo sus últimos meses, ¿repercutirá su depresión en una explosión política que cambie el rumbo de la sociedad china?

En Cuba, en 1959 triunfó una revolución nacionalista con FIDEL CASTRO, CAMILO CIENFUEGOS y ERNESTO CHE GUEVARA a la cabeza. Las reformas agrarias emprendidas afectaron a los poderosos intereses de los propietarios cubanos y norteamericanos, por lo que este país se vió inmerso en creciente conflicto que incluyó la nacionalización de las compañías norteamericanas, el bloqueo comercial, la ruptura de relaciones diplomáticas en enero de 1961 y la invasión fracasada a Cuba en abril de 1961.

El único país que ayudó a los cubanos fue la URSS de Jrushchov, por lo que se incrementaron las relaciones con este país. Cuba se declaró socialista, los soviéticos instalaron cohetes nucleares y se desató una crisis internacional que puso al mundo al borde de la guerra nuclear.

Las transformaciones en la economía tomaron algunos elementos del modelo soviético, pero en otros aspectos tomaron un rumbo incierto. Se trató de construir paralelamente el socialismo y el comunismo, un modelo distinto de gestión económica fue elaborado por el Che Guevara, se dió prioridad a los estímulos morales, etc. Todo ello condujo a un gigantesco fracaso en 1970, cuando se adoptó el modelo soviético en la economía y ésta vió un periodo de relativa prosperidad, pero a mediados de los ochenta la economía ya se encontraba en declive, acentuado con la desaparición de la URSS. A partir de entonces se ha instaurado una economía de socialismo de mercado. En Cuba se está produciendo el conjunto de medidas que dieron lugar a la restauración de la economía capitalista. ¿Se dará el tránsito al capitalismo también aquí? Esto plantea la pregunta de si las sociedades socialistas estatales han pasado ya su ciclo de vida y demostrado sus limitaciones históricas. Pero también las sociedades capitalistas están demostrando sus profundas contradicciones y limitaciones. ¿Habrá alguna alternativa comunitaria a ambos tipos de sociedades? ¿Cuales podrían ser sus características?

## AFRICA Y ASIA

El siglo despuntó en África con las repercusiones del éxito del emperador etíope MENELIK II en detener la expansión de los italianos en su país (1896). Tiempo después ABD-EL-KRIM, un caudillo de Melilla, organizó una revuelta en contra del protectorado español sobre una parte de Marruecos, derrotando a sus tropas en 1921. Pero la alianza entre Francia y España en 1925 provocó el desembarco de considerables fuerzas al mando de Sanjurjo y Pétain, destrozando a las huestes del marroquí en 1926.

La historia de África y Asia hasta bien entrado el siglo pasado, es la historia del sometimiento de sus pueblos al yugo colonial, pero también es la historia de la resistencia de éstos, de sus rebeliones y finalmente de sus victorias y de sus independencias. En África un solo país permaneció independiente en todo este periodo: Etiopía, no obstante los renovados esfuerzos de los fascistas italianos por apoderarse de esa nación. Egipto, formalmente independiente desde 1922, tuvo que aceptar un convenio gravoso que le daba a los británicos el derecho a estacionar tropas en el canal de Suez. En 1952 fue derrocada la monarquía y en 1953 fue declarada la república. A partir de entonces se inicia un proceso nacionalista, en el cual destacará la figura de GAMAL-ABDEL-NASSER, quien nacionaliza el canal de Suez en julio 1956, provocando la ira de las antiguas potencias coloniales, Francia e Inglaterra, las que junto con Israel inician acciones bélicas en contra de Egipto el 30 de octubre, pero son detenidas por las fuerzas egipcias, la presión diplomática y las amenazas soviéticas de intervención de sus voluntarios.

El verdadero despertar de los pueblos africanos se produjo después de la segunda guerra mundial, cuando las potencias coloniales vivieron una crisis prolongada y los pueblos iniciaron una rebelión generalizada, ahogada en ríos de sangre. Las luchas despuntaron primero en el norte de África y alcanzaron ahí características más radicales debido a la presencia de grandes partidos de la burguesía nacional y de los trabajadores desde el siglo anterior. Marruecos y Túnez lograron independizarse en 1956. Los argelinos tuvieron que desgarrarse en una difícil pugna independentista que duró ocho años, hasta que en 1962 alcanzaron la independencia, con AYMED BEN BELLA y HUARI BUME-DIÁN a la cabeza.

Pero también en los países al sur del Sahara los conflictos independentistas tuvieron que sufrir la violencia de las potencias coloniales. El movimiento Mau-Mau en Kenia, fue jefaturado por JOMO KENYATTA, quien dirigía la Unión Africana de Kenia y fue condenado a trabajos forzados en medio de una ola de represión de parte de las autoridades británicas con un saldo de 100 mil muertos hasta 1956. En 1963 este país obtuvo la independencia y Kenyatta fue elegido primer ministro y luego presidente.

Otros destacados luchadores africanos fueron KWAME NKRUMAH de Ghana, quien condujo a su país a la independencia en 1957, SEKOU TOURÉ, primer presidente de la República de Guinea (1958-84), AMÍLCAR CABRAL y AGOSTINHO NETO, líderes de Guinea, Cabo Verde y Angola, así como PATRICE LUMUMBA, líder nacionalista y primer jefe de gobierno de la República Democrática del Congo (después Zaire, hasta 1997), asesinado por las fuerzas de MOBUTU en una conspiración en la que estuvieron implicadas la CIA, las tropas belgas y las de la ONU. Un líder de talla mundial que ha obtenido fama recientemente es NELSON MANDELA, fundador del Congreso Nacional Africano en Sudáfrica. Mandela pasó 27 años encarcelado, pero pudo terminar con el régimen del apartheid y dirigir el primer gobierno negro en ese país (1994-99).

En Asia, la expansión colonial no fue sólo europea occidental, sino también rusa, turca y japonesa. Debido al choque de intereses de las diversas potencias, algunos países como Irán y China tuvieron que ser divididas en zonas de influencia, conservando la independencia formal. Tailandia, también independiente, cayó bajo la dependencia financiero-política primero británica y luego norteamericana. Solo el Japón logró desarrollarse y convertirse en la potencia que todos conocemos.

En la India, destaca la figura del padre de la independencia de ese país, MOHANDAS (O MAHATMA) KARAMCHAND GANDHI (1869-1948). Este líder nacionalista empezó sus actividades políticas en Sudáfrica, cuando se dio cuenta de la negación de las libertades y derechos fundamentales de sus compatriotas. Gandhi también fue el principal exponente de la doctrina de la resistencia no violenta, acuñó el término *satyagraha* (abrazo de la verdad). Sus actividades incluyeron no sólo la dirección de la lucha independentista, sino también el encabezar movimiento *swaraj* (autogobierno), para lograr la independencia económica de la India y la vuelta a una vida comunal sencilla, a las artesañías, a la rueda. Logró la independencia de su país en 1947, si bien tuvo que aceptar la separación de Pakistán. Otros destacados líderes de ese país fueron JAWAHARLAL NEHRU y su hija, INDIRA GANDHI.

En Indochina sobresale en medio de las luchas independentistas en contra de los colonialistas franceses y japoneses el líder comunista HO-CHI-MINI, quien logró aglutinar al pueblo de Vietnam para resistir la violenta guerra de agresión que los norteamericanos desataron en contra de su pueblo en los años sesenta y setenta.

La lista de líderes políticos asiáticos es muy larga, en Indonesia es necesario mencionar a AGIMED SUKARNO, primer presidente de su país (1945-1968), liberado del dominio holandés y luego depuesto tras el sangriento golpe de estado del dictador SUTIHARTO, en el cual fueron asesinadas más de medio millón de comunistas.

En Irán el ayatolá RUIHOLLAH JOMEINI encabezó una revolución triunfante en 1979 en contra del régimen corrupto y despótico del Sha REZA PAHLAVI, títere de los norteamericanos.

## AMÉRICA LATINA

El siglo anterior se inició para el norte y centrocaribe de América Latina con la aparentemente incontenible expansión del nuevo imperialismo norteamericano, el que habiendo vencido a España y desplazado a las fuerzas revolucionarias cubanas, se apoderó de Cuba y Puerto Rico, intervino militarmente en México, Nicaragua, Panamá, la República Dominicana y Haití, impulsó el cercenamiento de Panamá de Colombia y construyó ahí "su" canal, ocupó con sus empresas a los países del área, en especial a México e intervino directa o indirectamente cuantas veces quiso en la política de los países mencionados. Para la región la hegemonía del país del norte se mantuvo y profundizó a lo largo del siglo.

Pero en 1910 estalló en México la revolución encabezada por FRANCISCO I. MADERO, rico agricultor y empresario del norte en contra del dictador PORFIRIO DÍAZ, sostenido por el gran capital internacional y el antes apacible panorama comenzó a cambiar. Con la prolongación del conflicto armado, la profundización de las demandas campesinas y nacionalistas enarboladas principalmente por los caudillos campesinos EMILIANO ZAPATA y FRANCISCO VILLA y plasmadas en la Constitución de 1917, el conflicto entre el imperio (informal) norteamericano y los revolucionarios mexicanos vivió momentos de choque y tuvo importantes oscilaciones. Madero fue asesinado debido a un complot organizado en la embajada norteamericana, VENUSTIANO CARRANZA cayó también por las balas cuando comenzaba a internarse en la zona de intereses petroleros extranjeros y Villa fue ultimado por presiones estadounidenses (Katz, 1998, II-382). ALVARO OBREGÓN tuvo que realizar importantes concesiones para lograr el reconocimiento de los Estados Unidos. Pero el momento cul-

minante de esas relaciones (muchos latifundios y concesiones les habían sido prácticamente regalados a los norteamericanos por Díaz) se produjo durante el gobierno del general LÁZARO CÁRDENAS (1934-40), cuando se realizó una extensa reforma agraria en la que fueron expropiadas las propiedades pertenecientes a norteamericanos y fueron nacionalizadas las compañías petroleras inglesas y estadounidenses. Las buenas relaciones entre los gobiernos de F.D. Roosevelt y Cárdenas evitaron la aplicación de medidas punitivas, como exigían las compañías, que habían erigido un gobierno paralelo en la zona petrolera.

En el periodo posterior a Cárdenas los gobiernos priistas han asolado al país, dejándolo con una muy fuerte deuda externa y al punto de una crisis mayúscula. CARLOS SALINAS DE GORTARI ascendió al poder gracias a un gigantesco fraude electoral que le quitó la victoria a CUAUITÉMOC CÁRDENAS, en su gobierno vinculó más estrechamente al país al vecino del norte a través del Tratado de Libre Comercio.

En Centroamérica y el Caribe, la brutal injerencia norteamericana fue una de las causas mayores de la constante inestabilidad política a lo largo del siglo, provocando que prácticamente casi todos los países del área se vieran envueltos en procesos revolucionarios en algún momento de su historia, ya sea por las atrocidades directas de las tropas y funcionarios estadounidenses o por las sangrientas acciones de los dictadores impuestos por el imperio del norte. Los movimientos insurgentes más significativos ocurrieron en Cuba (1953, 1956-58), República Dominicana (1965), Haití (1915, 1990-91), Guatemala (1944-54, 1963-1996), El Salvador (1932, 1980-92) y Nicaragua (1926-38, 1978-79).

Hasta fines de los años ochenta, en toda la región florecen los dictadores, impuestos

para favorecer los intereses de las compañías norteamericanas, entre las cuales sobresalen la United Fruit, la Cuyamel Fruit Co., otras bananeras y petroleras.

En Cuba la República nació fuertemente lastrada por la adición de la Enmienda Platt a la Constitución de 1901, la que establecía el derecho de la intervención militar en el país cuando los Estados Unidos lo considerasen conveniente, además de que ese país se arrogaba el control de la política exterior cubana y se le concedía el arrendamiento para fines militares de la bahía de Guantánamo. En las primeras seis décadas de su vida independiente, en Cuba predominan los levantamientos, revueltas y sangrientas dictaduras, como las de GERARDO MACHADO (1924-33) y FULGENCIO BATISTA (1940-44, 1952-58). El primero mandó matar en México al destacado revolucionario cubano JULIO ANTONIO MELLA en 1929.

La oposición a Batista no cesa de crecer y el 26 de julio de 1953 un joven abogado, FIDEL CASTRO RUZ, junto con un grupo de sus partidarios, atacan al cuartel Moncada y son derrotados. Pero en 1956, Fidel y 80 insurgentes más desembarcan en la isla, después de un azaroso viaje desde México, son atacados y casi aniquilados, pero mediante la guerra de guerrillas (en la que destacan ERNESTO "CHE" GUEVARA y CAMILO CIENFUEGOS) y la movilización popular, derrocaron al tirano, quien huyó del país. El primero de enero de 1959 la revolución victoriosa inició un proceso de radicalización que la llevó a declararse socialista dos años después.

Personalidades políticas relevantes del siglo pasado lo fueron CÉSAR AUGUSTO SANDINO (1893-1934), dirigente guerrillero nicaragüense que combatió la intervención estadounidense en su país, JUAN JOSÉ ARÉVALO (1944-1951) y JACOBO ARBENZ (1951-54), ex-presidentes de Guatemala, el último de los cuales realizó una refor-

ma agraria que afectó los intereses de las compañías bananeras instaladas ahí, por lo que éstas organizaron un golpe de estado que lo derribó, sucediéndole un prolongado reinado de terror que culminó en la guerra civil que asoló a esa nación.

En Colombia destaca la figura de JORGE ELIECER GAITÁN, dirigente opositor con fuerte arraigo popular, ex-candidato a la presidencia, cuyo asesinato en 1948 provocó una fuerte insurrección en Bogotá, conocida como *el Bogotazo*, una de cuyas consecuencias fue el inicio de la guerra civil que dura hasta nuestros días.

En Venezuela la alternancia de regímenes dictatoriales y civiles apoyados o impuestos a trasmano por la potencia estadounidense es característica de las primeras seis décadas del siglo. JUAN VICENTE GÓMEZ (1908-1935) y MARCOS PÉREZ JIMÉNEZ (1953-58) son dos de esos dictadores. Este último fue derrocado por la movilización popular y RÓMULO BETANCOURT una vez más asumió el poder (1945-48, 1959-64). El presidente actual, HUGO CHÁVEZ, ex-coronel golpista está realizando cambios importantes en la esfera política ("revolución bolivariana"), sin afectar la estructura económica dominante.

En la mayor parte de América del Sur prevaleció hasta la crisis del 29-segunda guerra mundial el poderío (en fuerte declinación) financiero y comercial de la Gran Bretaña, luego substituido por el norteamericano. En el partea-guas entre ambas hegemonías, tuvieron lugar importantes cambios económico-políticos.

En la Argentina, el 6 de septiembre de 1930 se quiebra la continuidad democrática con el golpe de estado del general URIBURU, quien derroca a HIPÓLITO YRIGROYEN, presidente radical. Estamos en plena crisis mundial y la "década infame" que se inicia en ese país estará marcada por la represión y el fraude electoral.

En junio de 1943 un golpe de estado cambia el panorama. Entre las filas de la revolución "juniana" destaca el coronel JUAN DOMINGO PERÓN, cuya popularidad creció rápidamente entre las filas de la clase obrera. En 1946 fue elegido presidente de la República. Él creó, junto con su esposa MARÍA EVA DUARTE "EVITA", un poderoso movimiento popular, el justicialismo peronista, con base social obrera, pero en el que participaban también nacionalistas, católicos y fascistas (Perón fue admirador de B. Mussolini) y cuya ideología era el justicialismo y el populismo nacionalista, con fuerte tendencia autoritaria en lo político. Montado sobre las ganancias que dejó la guerra y la postguerra, Perón favoreció las demandas obreras de mayores salarios y prestaciones sociales, nacionalizó los teléfonos y ferrocarriles, impulsó la industrialización y el comercio exterior (trató de controlarlo), propició la legislación en favor de la mujer (legalización del divorcio y voto electoral) y de las clases populares.

Perón fue derrocado en 1955, durante las "vacas flacas" de la economía argentina, pero su leyenda continuó, lo que propició que volviera al poder en 1973. Pero era otro Perón, con fuertes tintes represivos y murió al año siguiente. La declive represiva del régimen de su nueva esposa "ISABELITA", prosiguió durante las dictaduras militares que ensagrentaron al suelo argentino hasta comienzos de los ochenta.

En Brasil destacan las transformaciones radicales realizadas durante la presidencia de GETULIO VARGAS (1930-45, 1950-54), que impul-

saron el desarrollo moderno de este país. Las consecuencias de la crisis del café en 1927 se vieron agudizadas por la crisis mundial del 29 y en ese transcurso se da la primera presidencia de Vargas. En ese cargo, él propició la participación del Estado en el ámbito de la economía a través de las empresas estatales, introdujo una nueva legislación laboral, nacionalizó los recursos mineros, fomentó la modernización de la industria brasileña, así como impulsó el comercio exterior. Vargas concedió el voto a la mujer y en 1937 introdujo el Estado Novo, inspirado en el estado fascista italiano, fuertemente corporativo y autoritario. En la coyuntura favorable de la guerra, creó la industria siderúrgica del estado en Volta Redonda. Se suicidó en 1954, luego de recibir fuertes presiones golpistas del Ejército.

En Chile el doctor SALVADOR ALLENDE, al frente de la Unidad Popular, alianza de socialistas, comunistas y radicales obtuvo la presidencia en 1970 y trató de realizar reformas importantes en su país, sumido en una crisis estructural prolongada. Realizó una importante reforma agraria, nacionalizó la vital industria del cobre, así como otras empresas, mejoró las condiciones de vida y trabajo de las mayorías, pero el contexto de la guerra fría, con la fuerte reacción del gobierno norteamericano y de las clases ricas chilenas éstas impulsaron la organización de un golpe de estado militar encabezado por AUGUSTO PINOCHET. Durante el gobierno de éste se asesinó a miles de chilenos y se encarceló a otros más.



Tollage y técnica mixta

# Rafael Barajas Durán

---

**Reseñas y  
sugerencias  
bibliográficas**

# México y la política comercial externa de las grandes potencias

En las relaciones internacionales de la posguerra fría, el poder se mide a partir de consideraciones que van más allá de la capacidad militar. Diversos autores como Samuel Kim, Joseph Nye, Henry Nau, Paul Kennedy y Henry Kissinger, entre otros, destacan que las fuentes del poder ya no pueden descansar (como ocurría anteriormente) en las armas. Si ese fuera el único criterio para caracterizar a las potencias, Japón sería un país débil y Arabia Saudita (principal comprador de armas), tendría mayor "poder".

Nye, por ejemplo, destaca que al poder cuantificable y tangible (*hard power*) hay que sumar el cualitativo e intangible (*soft power*). Así, mientras que la posesión de sistemas de armamento, de recursos naturales y humanos y de capacidades industriales son importantes, es su combinación con el más alto potencial de innovación científico-tecnológica, la influencia cultural, y la gestión diplomática, lo que caracteriza a las grandes potencias en la actualidad.

Sobre ésta base pueden distinguirse seis grandes potencias cuyo desenvolvimiento será crucial en las relaciones internacionales del siglo XXI, a saber: Estados Unidos, la Unión Europea (UE), Japón, Rusia, China e India. La elección de éstos países no es aleatoria. Por el contrario: es una muestra de la diversidad de los actores y sujetos de las relaciones internacionales. De las seis potencias citadas, tres son países capitalistas altamente industrializados (Estados Unidos, la UE y Japón); Rusia constituye una economía en transición (del sistema de planificación central y monopartidista a la economía de mercado y pluripartidista que está en proceso de configurar una auténtica sociedad civil); China e India son países en desarrollo, también considerados como *economías emergentes*.

La identificación de éstas seis potencias revela las profundas desigualdades que subsisten en el mundo de la posguerra fría. El producto nacional bruto (PNB) de todas ellas asciende a 21 billones de dólares, de los cuáles 20 billones corresponden a la tríada Estados Unidos-Unión Europea-Japón. Ello significa que las otras tres potencias vienen a ser una especie de "parientes pobres" del club, dado que sus PNB combinados apenas llegan al billón de dólares. La proporción entonces, entre la tríada Washington-Bruselas-Tokio frente a la tríada Moscú-Beijing-Nueva Delhi es de 20 a 1 en términos de capacidades económicas.

Pero las desventajas que en términos de riqueza material enfrentan Rusia, China e India frente a Estados Unidos, la UE y Japón, pueden compensarse, por ejemplo, en el terreno demográfico. Así, mientras que la población combinada de las potencias citadas es superior a los 3 000 millones de seres humanos (o bien la mitad de todos los habitantes del planeta), 2 000 millones corresponden al binomio China-India.

En el terreno militar, las fuerzas armadas combinadas de las seis potencias incluyen a 10 millones de soldados de los cuáles poco más de 4 millones son los que poseen China e India. Los presupuestos para la defensa de "las seis grandes" rondan los 700 mil millones de dólares, de los cuáles 280 mil millones corresponden al presupuesto bélico de Estados Unidos. Adicionalmente Estados Unidos, China, India y Rusia son potencias nucleares. En la Unión Europea Francia y Gran Bretaña también cuentan con el dominio del secreto atómico. Y por cuanto toca a Japón, si bien no ha desarrollado arsenales nucleares, los expertos acotan que dado su potencial científico-tecnológico podría hacerlo en un corto tiempo si ello no tuviera un costo político tan alto para los nipones en sus relaciones internacionales regionales y globales.

Si bien cada una de las potencias citadas rivaliza con las demás en ámbitos como el político, el económico y el estratégico, una regla no escrita (pero que todas conocen y ejer-

cen de manera prudente) es que no hay una interferencia directa y decisiva en los asuntos internos de las demás. Así por ejemplo, Estados Unidos critica el proteccionismo de Japón, y si bien lo ha amenazado con represalias como las previstas en la *Super 301*, la relación no se ha interrumpido, debido a los costos políticos que conllevaría (Tokio es el tercer socio comercial de los estadounidenses y una considerable fuente de inversión extranjera para la Unión Americana). Lo mismo puede decirse de las críticas que Washington formula en torno a China y la situación de los derechos humanos en esa nación, tema que sale a relucir cada año cuando el gobierno estadounidense debe decidir si otorga o no a Beijing el *trato de nación más favorecida*. Debido a que China es la economía de más alto crecimiento en el mundo, EEUU no puede interrumpir sus relaciones con un mercado potencial tan significativo (máxime considerando que pese a la piratería y a la escasa protección de los derechos de propiedad intelectual del país asiático, Beijing es el cuarto socio comercial de la Unión Americana).

India en 1974 se convirtió en potencia nuclear y en mayo de 1998 efectuó una serie de detonaciones de artefactos atómicos que estuvieron acompañadas por pruebas nucleares desarrolladas por su inestable vecino Pakistán. Llama la atención que si bien se produjeron algunas sanciones menores contra India, éstas en ningún momento se comparan con las aplicadas contra Irak y Corea del Norte, a pesar de que formalmente ninguna de éstas dos naciones denotó artefacto nuclear alguno. Las relaciones entre India y China se tensaron a partir de mayo de 1998, cuando el gobierno de Nueva Delhi declaró que sus pruebas atómicas eran una medida precautoria respecto a la *amenaza china*. Sin embargo, Beijing fue cauteloso y el año pasado se dieron los primeros pasos para "normalizar" las relaciones entre los dos países, situación que se ha visto facilitada por la valoración de una solución negociada ante los costos de una confrontación bélica entre dos potencias nucleares tan pobladas.

A Rusia se le han criticado sus incursiones en Chechenia, pero las advertencias, especialmente las occidentales, no han llegado muy lejos. Tanto Estados Unidos como la UE saben que una presión desmedida podría influir en el ascenso de un régimen eslavófilo en Rusia, que adoptaría una actitud poco cooperativa con Washington y Bruselas. Por cuanto toca a las relaciones Moscú-Beijing, existe un acuerdo, en principio, para que Rusia no asuma una postura crítica en torno a la situación en el Tibet, en tanto Beijing no intervenga en el conflicto en Chechenia.

Las alianzas entre las potencias también son un fenómeno común, ya que ello les permite ejercer una presión sobre las demás. Por ejemplo, en los últimos años se han producido encuentros entre los mandatarios de China y Rusia en los que los pronunciamientos recurrentes insisten en la necesidad de oponerse a un mundo en el que Estados Unidos se comporte como "la única nación indispensable" o la potencia que rige los destinos de la humanidad. En respuesta, las autoridades estadounidenses han gestionado encuentros con el Primer Ministro de Japón para anunciar el reforzamiento de los vínculos Washington-Tokio. India y Rusia son "amigos por conveniencia" dado que tienen una preocupación común: China. La UE y Estados Unidos, por su parte, han gestionado una ambiciosa agenda transatlántica, la cual les permite exaltar su "occidentalidad" frente a países como Japón y China.

Así las cosas, en el libro *México y la política comercial externa de las grandes potencias*, María Cristina Rosas utiliza el análisis de la política comercial de Estados Unidos, la UE, Japón, Rusia, China e India, como un pretexto para hacer una radiografía sobre las relaciones internacionales de la posguerra fría. La autora considera que en un entorno crecientemente transnacionalizado e interdependiente, la política comercial externa es un mecanismo que

emplean los países citados, como instrumento de sus políticas exteriores en la consecución de intereses particulares. Además, la política comercial externa es un reflejo de las políticas públicas internas de las naciones, por lo que, como se explica en el libro, las políticas comerciales externas que son percibidas como caóticas en las relaciones internacionales, simplemente reflejan la inestabilidad imperante a nivel interno.

¿Por qué es importante el análisis de la política comercial externa de las grandes potencias? En primer lugar porque le permite a México conocer de una manera más real la dinámica internacional y valorar los vínculos que mantiene con las naciones más influyentes del orbe. En segundo lugar, porque las grandes potencias (Estados Unidos incluido) poseen vulnerabilidades que es menester conocer dado que pueden constituir cartas de negociación en determinadas circunstancias.

La principal aportación de *México y la política comercial externa de las grandes potencias* es que no existe una *nación indispensable* y que el mundo no se reduce a Estados Unidos. La Unión Europea, Japón, China, Rusia e India, constituyen aliados potenciales de México que pueden no sólo contribuir a hacer contrapeso a la influencia estadounidense, sino a promover un conocimiento real sobre las relaciones internacionales de la posguerra fría.

El libro consta de diez capítulos. El primero es una explicación de los criterios que son empleados en la posguerra fría para caracterizar el poder en las relaciones internacionales. Asimismo, se procede a la identificación de Estados Unidos, la UE, Japón, Rusia, China e India como las seis grandes potencias del siglo XXI. El siguiente apartado es una explicación acerca de la importancia del análisis de la política comercial en los 90, las agendas más apremiantes y la manera en que las grandes potencias interactúan en el entorno económico global.

Del tercer al octavo capítulos se revisan en detalle las políticas comerciales de Estados Unidos, la UE, Japón, Rusia, China e India, haciendo énfasis no sólo en sus relaciones comerciales en el exterior, sino también en los desafíos que a nivel interno encaran. Se parte de la idea de que la política comercial externa refleja en buena medida las fortalezas y las debilidades que poseen en los terrenos económico, político y social a nivel interno las potencias estudiadas.

El capítulo nueve es un estudio de la política comercial externa mexicana, que tiene el propósito de contrastarla con la de las grandes potencias, estableciendo las similitudes y las diferencias existentes con cada una de ellas, además de distinguir las fortalezas y debilidades del "modelo mexicano." Por último, el décimo capítulo explica las relaciones de México con cada una de las grandes potencias, sugiriendo que se dé una mayor atención a socios no tradicionales.

Ésta obra es de especial interés sobre todo porque México concluyó recientemente un ambicioso acuerdo comercial y de concertación política con la Unión Europea, el cual ya no es analizado en el libro de referencia debido a que la negociación culminó un poco después de la edición de la obra aquí reseñada (octubre de 1999). Sin embargo, las tesis de la autora siguen siendo válidas por cuanto toca a la diversificación real de las relaciones internacionales de México. El tratado fue negociado con prisa en momentos en que México reviste un interés secundario para los socios comunitarios, más preocupados por la consolidación de la moneda única, y de la ampliación a nuevos miembros de la Europa mediterránea y oriental. Incluso existen razones para suponer que la celeridad y los términos pactados entre México y Bruselas, conceden garantías a la UE: similares si no es que idénticas a las otorgadas a Estados Unidos y Canadá en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Ello es preocupante, dado que la UE no es un socio proporcionalmente tan importante para México como lo es Estados Unidos. Y además, el enfoque de

México fue errado: la diversificación no se logra por decreto, sino que reclama acciones concretas. Cuba, por ejemplo, a principios de la década de los 90 mantenía relaciones exclusivas con la Unión Soviética, pero al colapsarse ésta, La Habana hubo de rehacer sus relaciones internacionales, acercándose a la UE, Canadá y México. Si Cuba, con tan pocos márgenes de maniobra pudo lograrlo, México, que posee mayores recursos políticos, económicos y humanos tendría que ser más exitoso en sus esfuerzos diversificadores.

Naturalmente, la diversificación podría iniciarse como un proceso político: México debería haber sido capaz de negociar un acuerdo defendiendo prioridades propias, con lo cual le haría ver a la comunidad internacional (y sobre todo a Estados Unidos) que es capaz de gestionar un acuerdo comercial y de concertación política de grandes vuelos con la Unión Europea, en vez de presentarse como un país desesperado, capaz de aceptar hasta las disposiciones más onerosas. Ésta última situación puede llevar a Estados Unidos a pedir una renegociación del TLCAN, por considerar inaceptable que la UE reciba un tratamiento preferencial tan ventajoso en el mercado mexicano que puede competir con los productos y servicios estadounidenses.

### **Mónica González**

MÉXICO Y LA POLÍTICA COMERCIAL EXTERNA DE LAS GRANDES POTENCIAS.

María Cristina Rosas, México, Miguel Ángel Porrúa/Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1999, 478 pp.



## **Desde las montañas del sureste mexicano**

### **Subcomandante Insurgente Marcos**

Si fuera nuestro interés entender la burlesca, absurda, indignante y trágica situación actual en México de una forma panorámica sería quizá sencillo pero infructuoso, no es posible penetrar en el conocimiento con una conciencia de los hechos parcial y por tanto mediocre, así es necesario saber qué ha pasado, qué pasa y hasta qué pasará, seremos entonces adivinos con facultades sobrehumanas, o así lo prefiero, individuos con capacidades humanas. ¿A que debemos el ser libres? (o eso suponer), ¿El ser humano? Estamos donde estamos ¿por esperar? ¿por creer?. no lo creo, ¿qué será de la fe y la esperanza? Poco importa, de ello no nos preocuparemos, sin embargo nos ocuparemos de las consecuencias de estas. El ser humano siempre que esta satisfecho esta dormido, obtusa es la visión del encanto, solo el desencantado ausenta los demonios de la razón. Quien no cree comprende, quien no espera lucha y busca el cambio, quien lucha es asesinado, por el régimen con la violencia institucional, es decir con ejércitos y armas, por los medios de comunicación con mentiras y verdades parciales y por los individuos con indiferencia y olvido.

Llamo al encanto enajenación, es claro que nos ocupara en corto cualquier respiro si aun ignoramos que el aire nos es racionado. ¿Somos libres? ¿existimos? El circo que hasta ahora ha sido México es indudablemente entretenido, un payaso tras otro, un par de leones, un niño muerto, los acróbatas con sus cámaras siempre ciegas. Pero no es un circo, es un teatro, una tragedia, estamos muertos, no hay mas que decir y si lo hubiera sería rá-

pidamente bombardeado. Indignante es que vivir sea un crimen, hablar un delito y llorar una hipocresía.

Es entonces claro que conocer los ideales y argumentos con los cuales lucha el Ejército Zapatista de Liberación Nacional es indispensable si pretende defender el derecho o bien atacar la razón, quien no pueda presumirse letrado en la ideología de los pueblos, será cómplice de las traiciones e injusticias hasta hoy cometidas, ya que si existe una falta esta es la ignorancia.

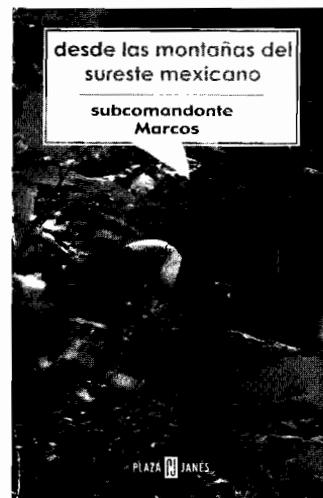
Obra de incuestionable valor, constituida por una serie de cuentos, leyendas, cartas, comunicados y posdatas que vienen como palomas mensajeras desde *La Realidad*, es amena y concientizadora, hace común el hambre, de pan y justicia, narra la historia de todo humano, la historia de la protesta, nos muestra cruda la verdad, más ello no le impide ser —además— poética, la poesía es así el canto de aniquilación de aquel viejo mundo y de aquella epidémica noción. Obra cuya genialidad reside en su sencillez. *Desde las montañas del sureste mexicano* es un baile, un gozo, un canto, no por la esperanza sino por la certeza de un mundo mejor, nuevo. La obra en cuestión intenta mostrarnos al Subcomandante Marcos como escritor, lo cual es logrado exitosamente, mas no estamos sólo ante la recopilación de los comunicados de tan popular personaje, sino de tan ignorada, en cuanto no conocida en verdad, realidad, es así un testimonio y como tal debe entenderse.

Pareciera un tema difícil de abordar, sin embargo Marcos sabe conducirnos por los caminos de los caminadores sin perder en ningún momento nuestro interés primordial, vamos desde el chocolate hasta el neoliberalismo y su crítica, lo cierto es que nos encontramos siempre hablando de justicia, ya sea refiriéndonos a los primeros dioses los primeros, como a pantallas e injusticias y traiciones, es todo un gran sentir, (no confundir —como lo hace el poder— lo grandioso con lo grandote), una gran pregunta que exige respuesta.

Nuestra historia es vendida con una celeridad atropelladora, son por tanto necesarios quienes continúen luchando por completarla, quienes no luchan no merecen aquí mención. Hay muerto que viven y continúan luchando, mas también vivos que muertos observan la televisión y creen en los medios. Es de suponer que solo los vivos leen, piensan y por tanto no esperan en cambio buscan la libertad, de una historia alterna a la escrita por los poderosos, una historia de cómo pasaron las cosas. Es un acanto constante de certeza y confianza en la apuesta a la justicia, un estilo precioso y hechizante es hablar con la verdad, con una entonación de dignidad, son incuestionables los valores zapatistas.

¿A cada cual según sus necesidades? ¿Es una necesidad querer vivir, comer, hablar sin temor a ser masacrados, participar en la democracia? ¿Es una necesidad no someterse, no rendirse, no venderse ni traicionarse? Insisto ¿tener dignidad es buscar un "interés político"? ¿Exigir justicia es ser "terrorista"? ¿Tiene el zapatismo "aspiraciones ilegítimas al poder político" por no morir? Y supongo que es legítimo masacrar una población. ¿Cómo es que logran los funcionarios decir idioteces con tanto entusiasmo?

Costumbre zapatista es hacer de las repuestas preguntas y continuar preguntando mientras se camina y lucha. Y aun cuando para el gobierno la sangre derramada en Acteal es "bienestar para la familia", el pueblo indígena, digno y rebelde continua y continuará. Mas también el PFI (nefastos en general) tratará de continuar justificando sin decir nada con muchas palabras, y la persecución de los zapatistas continúa y el abuso siempre, mientras se habla de dialogo y acercamiento.



203

El zapatismo marca así una ruta de escape al hedor de la sociedad actual, por una mejor vida, una vida digna, el zapatismo existe como un proceso.

**Allan Ramírez B. y Virginia Ballesteros C.**

DESDE LAS MONTAÑAS DEL SURESTE MEXICANO. SUBCOMANDANTE MARCOS (Cuentos, leyendas y otras posdadas del *Sup* Marcos), Recopilación y notas *Alguien*. Plaza & Janés Editores, México, 1999, 406 pp.

## **Sugerencia de bibliografía básica para legisladores del 2000**

### **1. Naufragos en un mundo de información. ¿Qué libros salvaría usted?**

Para aquellos que ven como el pasado lo impreso en papel, nada tan contundente como las lecturas descifradas de eruditos que le arrancan su secreto a un papiro, a un rollo del mar muerto o a un códice mixteco. Lo dibujado, escrito, esgrafiado o estampado es tan sintético y concreto, que de golpe aparece ¡Y no se altera con "virus" la información pese a que físicamente la materia pueda generar hongos! Para sacar el contenido de un libro, lo único que se requiere es saber leer en la lengua en que fuera escrito lo demás es habilidad para interpretar, o superar con mayor experiencia propia, al autor.

Ciberspacio, computación (término que se impuso al de ordenación en español), navegar, visitar... y enfurecernos, frustramos y todo lo que ocurre cuando nuestra máquina se torna lenta o no entramos correctamente al apetecido manjar de información.

No dudo que los diputados, senadores y representantes en general, estén preparados para el manejo de su computadora personal; lo que sí no creo, es que esto les satisfaga el acto de pensar, el arte de reflexionar y la íntima satisfacción de descubrir o inventar conexiones lógicas nuevas, es decir, crear.

Legislar es según lo entendido, imaginar en lo concreto, las relaciones existentes entre objetos o procesos e intervenir con normas para evitar, si de consecuencias nocivas se trata, o de facilitar y favorecer, si de beneficios sociales se tratare. El legislador es un pensante y como tal, requiere apoyos que le mantengan habilitado como eso. Los libros son el vehículo y sus cualidades los instrumentos que al ponerse en juego contribuyen a su tarea fundamental.

Recurriendo al argumento del naufrago que llega a poder salvar algunos libros llevados en la biblioteca del barco teniendo que elegir, ¿Cuáles serían los más apropiados en esas condiciones?

### **2. El Robinson moderno. ¿Cuánto tiempo está usted solo consigo mismo?**

Siguiendo con el argumento propuesto, un legislador Robinson naufrago en el mar de la información, sabe que pierde vida y tiempo ocupable en sus tareas, cada vez que viaja. Los oriundos de entidades periféricas, invierten horas, entre transporte de tierras, espera de aeropuertos y en caso de carretera, casetas de cobro, vías no expeditas y mucho más. Eso sucede por lo menos dos veces por mes durante un período ordinario. No es mi intención hacer reduccionismos de tiempos y movimientos, pero sí de explicitar que hay tiempos

muestran, aprovechables en la lectura de la biblioteca personal mínima que es apoyo a nuestras tareas. He aquí unos antecedentes.

Al inventarse las grabadoras, los estudiantes de seminarios de grado en la UNAM, nos inscribimos como conejillos de indias voluntariamente, a la investigación que se hacía como perfil del sistema de estudio del estudiante candidato a grado, para contrastar con el perfil del estudiante de primer nivel profesional, que ya se tenía. Se trataba de saber si se habían incorporado nuevas técnicas de estudio, instrumentos, metodologías, teorías del aprendizaje. Era el inicio de cu y apenas la primera computadora se había instalado en un gran espacio, mostrando a Latinoamérica que éramos los primeros en actualización de la nueva etapa cibernética. Era el año de 1958 el arranque de todo esto.

Algo sucedió entonces, pues en todos los seminarios de posgrado se instauró uno que obedecía a un propósito invariable: lectura de textos. Varios años después la oficina sanitaria panamericana, recomendó a todas las escuelas de salud pública que preparaban personal especializado que elaboraran su propia bibliografía personal básica mínima para uso del sanitarismo.

La experiencia personal en los dos casos descritos más una praxis en terrenos que no contemplan tiempos para el estudio, me ha llevado a interesarme en la tarea de los legisladores. Ha sido con la plática de diputados de la LVII Legislatura y de algunos senadores, que he construido un perfil de necesidades que con frecuencia se presenta en la tarea legislativa.

### 3. Los diccionarios y su función total

La teoría de la eficiencia del trabajo productivo, antes de pasar por el teñido de las ideologías, postula un conjunto de acciones que no se pueden eludir. Una de ellas es: la capacitación de personal en servicio, válido para fuerzas armadas, estudiantes de grado o legisladores. Las diversas legislaturas se preocupan de la oratoria o la redacción parlamentarias, pero hasta hoy hace falta la lectura de textos y la construcción de una biblioteca mínima básica personal para legisladores. Para buscar una configuración bibliográfica se tendría que fijar un sentido, en éste caso práctico, con posibilidad de conseguir el volumen en el mercado; calidad y autoridad de autores y editores, costos y necesidades a cubrir.

El primer grupo de libros los diccionarios, que vienen a satisfacer de una forma escueta, lógica, rigurosa y científica, por tal, absolutamente confiable, la necesidad primera del proceso de pensar: llegar al concepto. Los diccionarios llegan al concepto por la definición y así el concepto que ofrecen es de síntesis, lo cual es el principio para compartir con los demás pensantes legisladores una misma materia con que construir nuestro proceso legislativo

Destaca en lugar primero, *El diccionario de la Lengua Real Académica Española*, que en su versión de 1992, conmemorativa de los 500 años, lanzó una edición en cuatro volúmenes tamaño de bolsillo y a tercer valor del costo de la edición tradicional. No existe otro diccionario que supla al original y todos abrevan de éste.

Después tenemos, por la especificidad en la descripción de origen, el *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española* de Guido Gómez de Silva y del mismo excelente compilador el *Diccionario Internacional de Literatura y Gramática*, en el que aparecen lo mismo locuciones en latín, que las funciones de la crítica o como identificar un estilo, amén de los alfabetos comparados de más de veinte lenguas extranjeras de todos los continentes, lo que muestra fonemas y complicaciones de comunicación humana a vencer. Ambos de 1999.

En la frecuente comunicación parlamentaria, hay referencias y suposiciones de orden filosófico que enturbian el quehacer: hablar de legitimidad, egología, demostración, materia,

hecho etc., es aludir a muy concretos conceptos filosóficos, el *Diccionario de Filosofía* de Nicola Abagnano, hasta hoy en su tercera edición y reimpresión de 1999, resulta ser lo mejor.

Es también frecuente que la psicología y la sociología aparezcan mal definidas en algunos de sus términos más usados: así, hablamos de tensión, adicción, educación, patrimonio, cultura, grupos y dando por supuesto que está en el dominio público el significado. Para ello el *Diccionario de Psicología* de Howard C. Warren quien fue compilador, hizo una reimpresión de la tercera edición en 1999 en Fondo de Cultura Económica. Otra opción el *Diccionario de Sociología* del Editor Henry Pratt Fairchild.

Consideramos muy oportuna la aparición de los diccionarios que mencionamos, ya que obedecen a un plan de poner a disposición del consumidor intelectual, instrumentos que no era posible conseguir, por eso mencionamos e insistimos en el conjunto que ha editado en 1999 el Fondo de Cultura Económica. Satisfacen una necesidad frecuentemente no percibida y están en el mercado a costos posibles.

El último *Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano*, fue editado por la Presidencia de la República y editorial Diana en 1989. Pese a todo, es la fuente de mejor información especializada en personajes de los tres poderes, cuya mayoría aun están en activo. Aún se consigue y es útil para consulta.

#### 4. Los directorios y su función práctica operativa

El directorio es un instrumento de información actual, por lo que requiere de constantes actualizaciones. Así sucede con el directorio telefónico, que contiene personas, instituciones, giros, organismos, productos y servicios que aquí y ahora están existiendo y son posibles de contactar. Una organización nacional del estado y la iniciativa privada, se caracteriza por la eficiencia de sus directorios. Los hay de todo orden y para todos los fines: comercio interno, comercio exterior, interconsulta institucional, prestación de bienes y servicios y otros fines. Para un legislador las líneas adecuadas de comunicación, con mínimo de búsqueda y máximo de eficiencia, es necesario. Los directorios son la guía del menor esfuerzo y la precisión. Seguramente más temprano que tarde el legislador necesitará de esas guías.

Lo primero utilizable es el *Directorio de Comunicación Social* que la Presidencia edita y tal vez simultáneamente la *Agenda Política* que anualmente condensa información actualizada de titulares, domicilios y teléfonos de embajadas, representaciones de los estados y apéndices del gobierno federal.

Aún conseguible con necesidad de actualización, existe editada por la Universidad Iberoamericana y Ediciones Caballito, la *Guía de Archivos y Bibliotecas* del Departamento de Historia de la UNAM. Edición 1984, describiendo dónde y qué encontrara en documento original. Por supuesto que el *Catálogo del Archivo de la Nación*, resulta imprescindible de consulta, pero no consideramos necesario tenerlo en poder de alguien que no es especialista documental.

Por razones de actualidad, el *Directorio de organismos de derechos humanos* editado en 1986 por la entonces Comisión Nacional de Derechos Humanos dependiente del Gobierno Federal, contiene personas, direcciones y teléfonos de México y del extranjero.

Completa la información necesaria, la posesión de un completo y último ejemplar del *Directorio Telefónico de la Ciudad de México*, en cuyos cuatro tomos, dos de ellos sección amarilla comercial, hay información valiosa.

#### 5.- Cartas y mapas geográficos

No es raro que aprendamos a pensar términos esquemáticos sobre la geografía de México, país montañoso por excelencia. En un mapa común, todo es lineal y no hay topografía;

esto nos hace calcular a veces sin tomar en cuenta que las alturas cambian de lugar a lugar. Por ejemplo, para salir de la Ciudad de México al Valle de Toluca, al de Puebla y al de Cuernavaca, hay que subir hasta 3000 y más metros, es decir más de 740 en que estaríamos al partir pues la ciudad está a 2240 metros sobre el nivel del mar. Los cambios de altitud, son cambios de clima y por lo tanto de modo de vida, flora y fauna existentes. La geografía determina algunas veces la conducta social. Un legislador no puede dejar la visión geográfica de México si quiere ser y comportarse objetivamente.

En coedición entre la Secretaría de Comunicaciones y Transportes S.C.T., y editorial Planeta, está publicado en 1995, un *Atlas de Comunicaciones y Transportes de México* a escala 1 : 500 000. En 88 cartas, se describe la geografía física, la demografía y la geopolítica, también se señalan sitios de interés arqueológico y cultural, además de carreteras, aeropuertos, puertos, parques nacionales, reservas, presas y poblaciones. Este es un instrumento de consulta indispensable, como lo es también para mantener una conciencia de complicación territorial, lo que contiene y tenemos que vigilar soberanamente, la publicación, la publicación de la Secretaría de Marina, la Secretaría de Gobernación y la Presidencia de la República hicieran sobre el territorio insular de México al que titularon *Islas Mexicanas Régimen Jurídico y Catalogo*. Edición de 1987. En esta obra se describe todo el aspecto legislativo internacionalmente así como la legislación mexicana que describe al derecho sobre la plataforma continental y las plataformas insulares de las islas mexicanas, lo cual tiene que ver con explotación marina de yacimientos petrolíferos mar adentro, muy adentro y eso es soberanía por ejercer y conciencia para legislar.

El siguiente complemento personal para biblioteca mínima básica, deberá ser la *Guía Roji de la Ciudad de México*, que conteniendo planos, información por delegaciones, colonias y calles, incluye medios de transporte.

## 6.- Compendios y prontuarios

El compendio sirve para describir organización y funciones así como en algunos casos gestión que debe hacerse en determinado proceso. Tal es la utilidad de una obra así a la que frecuentemente se le denomina "manual" de operación.

Editado en 1999 por Noriega Editores y el Instituto Nacional de Administración Pública, existe en el mercado a costo razonable, un volumen de 585 páginas y plano sintético desplegable, llamado *La Organización de la Administración Pública en México*, que es el *Manual de Organización de la Administración Pública Federal Centralizada*. En este volumen, se encuentra información de alta precisión y actualidad para contactar con dependencias hasta Dirección General, de las diversas Secretarías del Gobierno Federal. Se describe la función de su competencia y se hace referencia a la condición para ejercer trámite. Contiene una amplia relación de organismos paraestatales y cambios recientes. Un útil apéndice es el directorio de siglas de los organismos estatales y paraestatales.

Otro prontuario que recomendamos es el *Calendario del más antiguo Galván* que anualmente desde hace 175 años es una de las publicaciones mexicanas más puntuales y veraces. Sus datos de predicción climática se han basado en los anuarios del meteorológico oficial y las astronómicas en las del observatorio de Tacubaya. Ahora agrega datos estadísticos de INEA. La descripción de eclipses, periodos de siembra y santorales son información útil. Está editada una síntesis de efemérides de 1975 a 1999 de lo consignado en el calendario anual en ese lapso. También es útil su información.

## 7.- Textos sintéticos sobre México y su Cultura

Editado por la UNAM y la SEP hay un texto llamado *Cien preguntas y respuestas acerca de la*

*naturaleza física de México*, en el que se dilucida la interacción de lo viviente con el medio y la riqueza del medio geológico, especies vegetales originarias y transplantadas, presencia y ausencia de aguas, minerales y gemas, cuando y cómo la pesca es adecuada y más sobre bosques, incendios y autónomos y transformaciones sísmicas. Aquí están las respuestas que cuatro científicos, dotados de una didáctica admirable, dan a sus propias preguntas.

Otro que me resulta imperioso recomendar en la breve mínima e indispensable biblioteca personal para un legislador de escaso de tiempo y de oportunidad para buscar información, es la *Historia mínima de México* que editó el Colegio de México y que en reimpressiones aún es posible conseguirla. En 120 páginas en edición de bolsillo, Cosío Villegas, Luis González y Lorenzo Meyer entre otros, condensaron de forma limpia y sin tintas una visión sintética de los mexicanos hasta nuestros días.

Y ya que de automirarnos tratamos, tampoco quiero olvidar el filósofo michoacano Samuel Ramos quien abrió el camino sobre estudios de la idiosincrasia del mexicano con *El perfil del hombre y la cultura en México*, que tardíamente fue publicado hasta 1991, aunque fue motivo de cátedra en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM desde 10 años antes. Aclaro esto porque *El laberinto de la soledad* de Octavio Paz, que incide sobre el asunto, es tomado por algunos como el originador de esta clase de estudios por haberse conocido antes que el de Samuel Ramos.

El otro texto que nos complace recomendar para una biblioteca de rápida consulta es una obra del maestro Justino Fernández editada por Porrúa y que se titula *Arte mexicano, de sus orígenes hasta nuestros días*. De este mismo tenor aunque con carácter universal hizo compilación y los dibujos correspondientes el miembro de la Academia Nacional de Arte (que fundó el primero citado) me refiero al Maestro del grabado y la ilustración, así como pionero del periodismo cultural de los suplementos, Alberto Beltrán. Se llama *51 pensamientos de artistas sobre el arte* y fue publicada en 1999 por el Instituto de Investigaciones Legislativas.

Tal vez en esta selección de selecciones es posible encontrar estimulación para el propio concepto, la íntima idea y el sentir sobre lo que somos y queremos ser. La lectura de estos textos no tendría otro propósito.

## **8.- Conclusión y recomendación final**

La tradición popular dice que "es el hombre el único animal que tropieza dos veces con la misma piedra"; "más tiene el papel impreso que el recuerdo del letrado" y la tecnología contemporánea sobre potenciar, eficientar y conservar el pensamiento como producto fisiológico del encéfalo, recomienda que se le planteen problemas lógicos con rigor, multiplicidad de asuntos y diversidad constante para que se ejercite la función de análisis y de síntesis y la de abstracción y concreción concomitantes. Lo que hoy sabemos del aprendizaje es que todo ser humano requiere su arsenal de consulta para mantener viva y activa su capacidad de intervención y descubrimiento.

Es así que el significado de las palabras, su ortografía, el uso de las mismas en la literatura y la elaboración del discurso para demostrar o refutar con la lógica del planteamiento y la construcción de hipótesis, requiere todo el tiempo, de estímulo visual silencioso, es decir, de lectura de libros.

El diccionario es un instrumento extraordinariamente estimulador, y si es de especialidad como filosofía, etimologías, sociología y psicología, el efecto se siente de inmediato. Nuestro lenguaje al precisarse, nos permite otras formas de expresión más fluidas. Un legislador es un humano sometido a la presión de significados para conseguir metas. De los diccionarios hay poco que agregar si solos son instrumentos perennes y utilitarios indispensa-

bles. Con respecto a las cartas y mapas geográficos, insistimos en que se trata de otra forma de señalización con un código diferente en que no hay palabras ni letras sino ordenadas, abscisas, curvas de nivel y todo medido por escalas y grados de latitud y altitud. Esto nos despierta otra imaginación y otra conceptualización estimulantes ambas. Los prontuarios tienen la función sublime de jalarnos una oreja y ponernos los ojos en lo evidente que habíamos olvidado por distracción o por negligencia. Y referido a los textos sintéticos sólo habrá que insistir en que hombres como Benedetto Croce logran un mundo sugerente con sólo el título de su obra: *Estética en una Nuez*; o Malreaux en *Las Voces del Silencio* que son síntesis y sobre lo cual puede pensarse mucho. Eso lo logran las historias que hemos sugerido y el genial enfoque filosófico de Samuel Ramos sobre la idiosincrasia de nosotros, los mexicanos.

Nuestra recomendación final es que el legislador poseedor de la suprema soberbia que da la ignorancia o la grandiosa humildad que manifiesta la sabiduría, reciban con benevolencia nuestra investigación e intento de crear una propuesta bibliográfica para su servicio de tres intensos años unos y seis otros, somos los únicos responsables del acierto o del desatino.

**José Jesús Fonseca Villa**

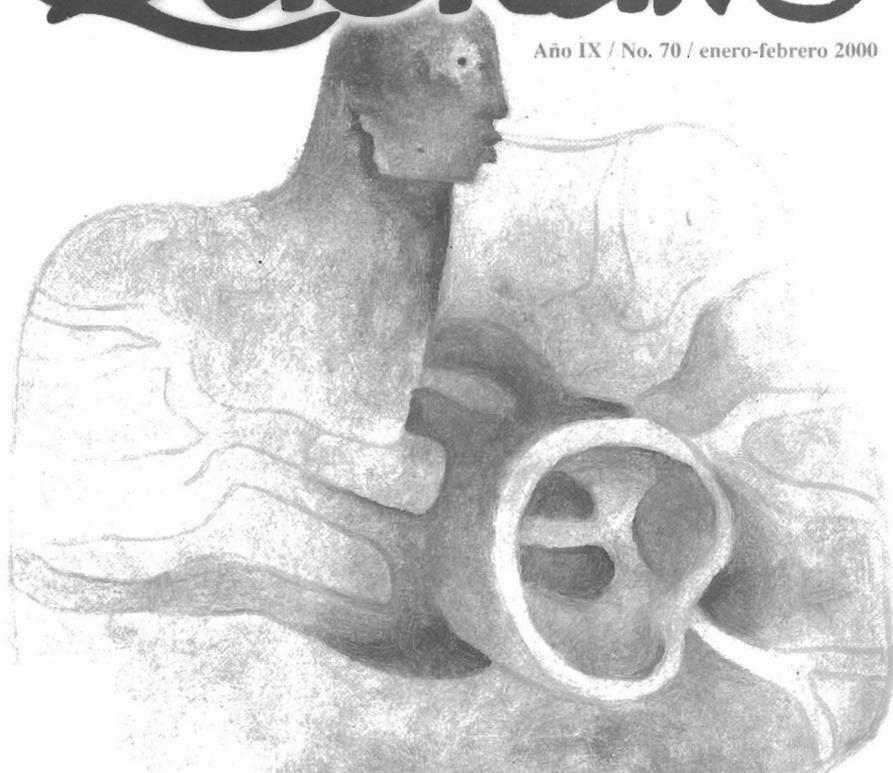


Collage y técnica mixta

# Rafael Barajas Durán

# QUÓRUM Salgadoillo 97

Año IX / No. 70 / enero-febrero 2000



## Experiencias y expectativas del legislativo al filo del milenio

DIP. BERNARDO BATIZ VÁZQUEZ ♦ DIP. FRANCISCO JOSÉ PAOLI BOLIO ♦ DIP. CARLOS MEDINA PLASCENCIA ♦ DIP. PABLO SANDOVAL RAMÍREZ ♦ DIP. MARCOS A. BUCIO MÚJICA ♦ DIP. DOLORES PADIERNA LUNA ♦ DIP. CLARISA C. TORRES MÉNDEZ ♦ BRUNO LUTZ ♦ ALFREDO RAJO SERVENTICH ♦ HUGO RODAS M.

# ASAMBLEA

ÓRGANO DE DIFUSIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DF, PRIMERA LEGISLATURA



**CONCLUYE LA GLOSA AL INFORME DE GOBIERNO DEL PODER EJECUTIVO ANTE LA ALDF**

**DEL SURESTE A LOS BALKANES: LOS PARLAMENTOS DE TABASCO Y YUGOSLAVIA**

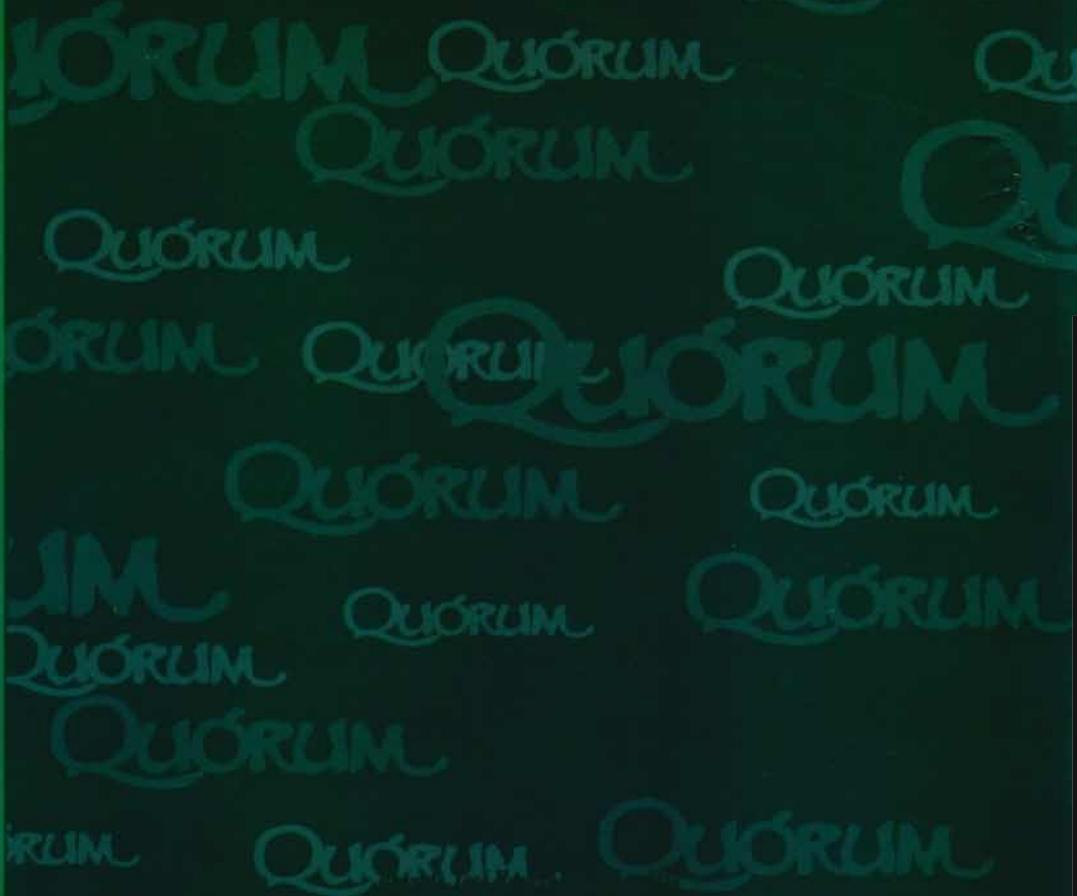
**NOTAS PARA ENTENDER LA CONTROVERSI A EN TORNO AL TÉRMINO CHILANGO**

**DE GRAFITIS Y MARGINALIDAD**

**SUPLEMENTO LEGISLATIVO: CÓDIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL**

<http://www.asambleadf.gob.mx>

# Instituto de Investigaciones Legislativas



*Dios, deslumbrado por su grandeza. Rafael Barajas Durán*



## Cámara de Diputados