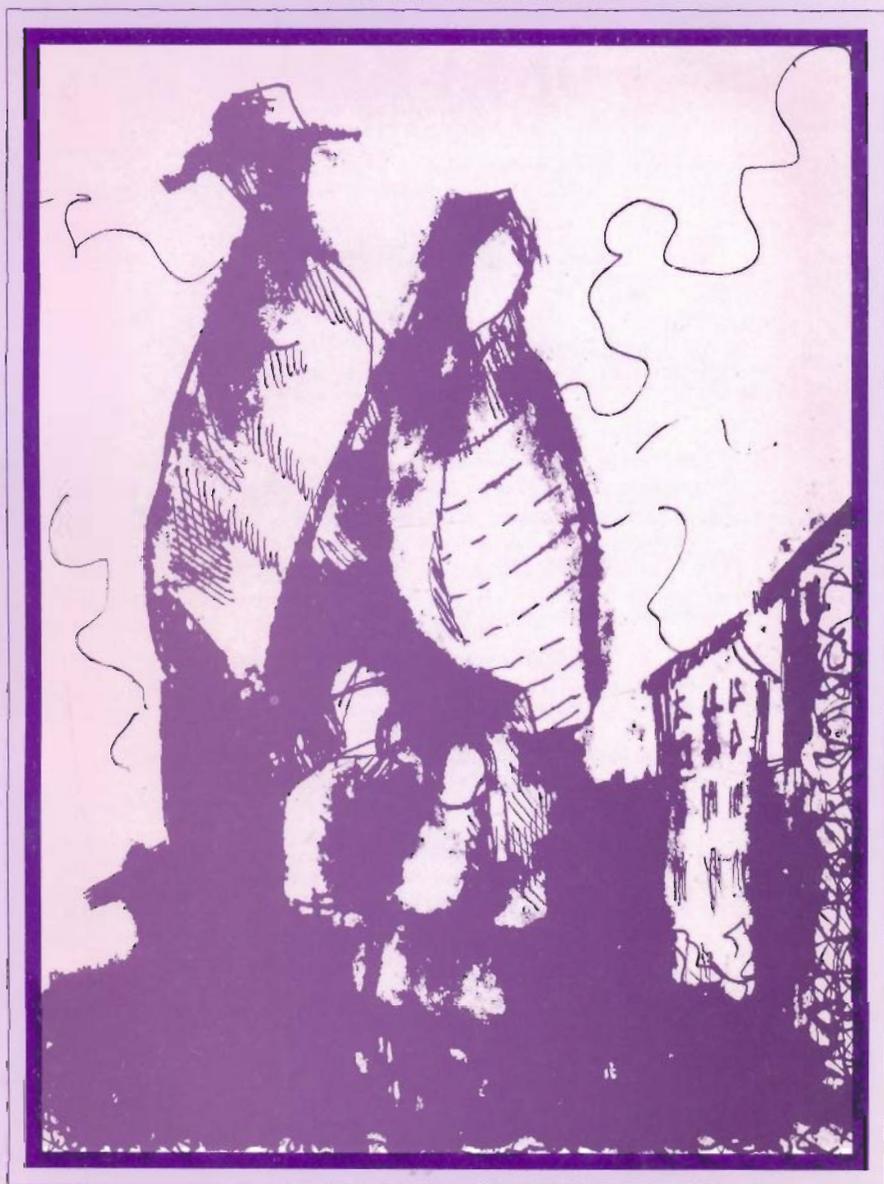


# QUÓRUM

PUBLICACIÓN DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
AÑO VII, No. 61, JULIO-AGOSTO 1998



**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.

**Director Editorial**

ESTEBAN BELTRÁN COTA

**Editor Asociado**

IRMA ERÉNDIRA SANDOVAL BALLESTEROS

**Consejo Editorial**

MIGUEL ACOSTA ROMERO

FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA

FRANCISCO GIL VILLEGAS

JESÚS GONZÁLEZ SCHMAL

JOSÉ GONZÁLEZ TORRES

MARÍA DEL PILAR HERNÁNDEZ MARTÍNEZ

ALONSO LUJAMBIO IRAZÁBAL

BEATRIZ MAGALONI KIRPEL

IGNACIO MARVÁN LABORDE

JOSÉ LUIS MÉNDEZ MARTÍNEZ

MARÍA DE LA LUZ MIHANGOS BORJA

PATRICIA OJAMENDI TORRES

HUMBERTO QUINTANA MIRANDA

PABLO RETES GONZÁLEZ-COSS

LUIS SANDOVAL RAMÍREZ

JESÚS SILVA-HERZOG MÁRQUEZ

JAVIER TORRES PARÉS

GLORIA VILLEGAS

JEFFREY ALLEN WEIDON UITEI

PEDRO ZORRILLA MARTÍNEZ

**Jefe de Redacción**

GABRIEL GARCÍA COLORADO

**Corrector**

MARÍA DEL CARMEN LUNA LEÓN

**Coordinador de Administración**

FRANCISCO PALOMINO ORTEGA

**Publicidad**

GUADALUPE ITUARTE SOTO

**Distribución**

HECTOR PÉREZ SERRANO

**Captura**

ALEJANDRA CHÁVEZ CASTILLO

DAVID SAN MAMÉS TALONIA

**Elaborada por**

MEXICANA INTERNACIONAL DE IMPRESIONES S.A. DE C.V.

Venado No. 104 Col. Los Olivos.

C.P. 13210 México, D.F.

**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 revista **QUÓRUM**.

Avenida Congreso de la Unión S/N Col. El Parque. Delegación Venustiano Carranza. C.P. 15969. México D.F. Tel. 6281421.

Tiraje 5,000 ejemplares



# Directorio

## COMISIÓN DE RÉGIMEN INTERNO Y CONCERTACIÓN POLÍTICA

DIPUTADO PORFIRIO MUÑOZ LEIDO

DIPUTADO ARTURO NUÑEZ JIMÉNEZ

DIPUTADO CARLOS MEDINA PLASCENCIA

DIPUTADO RICARDO CANTÚ GARZA

DIPUTADO JORGE EMILIO GONZÁLEZ MARTÍNEZ

## INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS

**Presidente**

DIPUTADO BERNARDO BÁTIZ VÁZQUEZ

**Secretarios**

DIPUTADO EDUARDO G. BERNAL MARTÍNEZ

DIPUTADO ALBERTO LÓPEZ ROSAS

DIPUTADO ALBERTO CIFUENTES NEGRETE

**Miembros de la Comisión**

DIPUTADO JUAN MOISÉS CALLEJA CASTAÑÓN

DIPUTADO JESÚS MARTÍN DEL CAMPO CASTAÑEDA

DIPUTADA MARTHA LAURA CARRANZA AGUAYO

DIPUTADO VICENTE FUENTES DÍAZ

DIPUTADA FABIOLA GALLEGOS ARAUJO

DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL GARZA VÁZQUEZ

DIPUTADA MARTHA DALIA GASTÉLUM VALENZUELA

DIPUTADA JUANA GONZÁLEZ ORTIZ

DIPUTADO ÁNGEL SERGIO GUERRERO MIER

DIPUTADO JUAN ENRIQUE IBARRA PEDROZA

DIPUTADO SERGIO CÉSAR ALEJANDRO JAÚREGUI ROBLES

DIPUTADO FRANCISCO JAVIER LOYO RAMOS

DIPUTADO RUBÉN MENDOZA AYALA

DIPUTADO JAVIER PAZ ZARZA

DIPUTADO AMÉRICO ALEJANDRO RAMÍREZ RODRÍGUEZ

DIPUTADO GERARDO RAMÍREZ VIDAL

DIPUTADO MAURICIO ALEJANDRO ROSELL AVITIA

DIPUTADO GERARDO SÁNCHEZ GARCÍA

DIPUTADA MARÍA GUADALUPE SÁNCHEZ MARTÍNEZ

DIPUTADO GUSTAVO ARTURO VICENCIO ACEVEDO

Las ilustraciones en este número son del Dr. J. L. Fonseca, miembro del movimiento "Para el Arte y Espacios". Psicólogo Social, autor de la señalización del Metro.

# CONTENIDO

## EDITORIAL

FRANCISCO PALOMINO ORTEGA 3

## I. REFORMA DEL ESTADO: ALTERNATIVAS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO 7

DIP. GUSTAVO A. VICENCIO ACEVEDO  
*Una opción humanista para el desarrollo integral de México* 9

SEN. ROSA ALBINA GARAVITO ELÍAS  
*Propuesta para un crecimiento estable, suficiente y justo* 19

DIP. RUBÉN A. FERNÁNDEZ ACEVES  
*El otro desarrollo* 31

JULIETA CAMPOS  
*Soberanía, bienestar y proyecto nacional* 41

LUIS SANDOVAL RAMÍREZ  
*Alternativas al desarrollo en México y América Latina* 45

JUAN JOSÉ ROJAS HERRERA  
*La economía solidaria o sector social de la economía como alternativa de desarrollo económico y social* 57

TARCISIO NAVARRETE MONTES DE OCA  
*El desarrollo y la pobreza: dilema de nuestro tiempo* 75

PEDRO ZORRILLA MARTÍNEZ  
*Los Derechos humanos y la situación económica* 81

MARÍA CRISTINA ROSAS  
*La pobreza en la era de la globalización* 89

TOMÁS MENDOZA JUÁN DE DIOS  
*La pobreza imperdonable* 115

## II. INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS: ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS 127

WILLIAM H. ROBINSON  
TRADUCCIÓN: EDGAR EMETERIO CARPIO  
*La integración plural del Congreso, requisito para la actualización de sus funciones* 129

## III. ANÁLISIS DE COYUNTURA Y PROSPECTIVA POLÍTICA: ENTORNO POLÍTICO ACTUAL 159

CLARISA TORRES MÉNDEZ  
*Hacia nuevos equilibrios en la política mexicana* 161

## IV. RESEÑAS 173

PEDRO SOLÍS CAMERA RESÉNDIZ  
PEDRO FÉLIX GUTIÉRREZ T.  
RICHARD LYNN  
*El secreto del milagro económico* 175

A pesar del enorme impulso que le han dado los científicos sociales a sus áreas de estudio, las disciplinas sociales se han caracterizado, en lo general, por su gran fracaso en lo que a prospectiva e innovación se refiere. Desgraciadamente, la parte de experimentación del método científico les es negada por obviedad a estas ciencias, lo que trae inevitablemente que todos los modelos sean experimentales por necesidad. Si esto se vincula a que la capacidad de innovación de estas disciplinas se reduce a poner un prefijo “neo” a lo ya existente, estudiado y experimentado, sólo que esta vez incorporando algún término específico — que por lo general también es un neologismo— que la mayoría de las veces ya existía con otra denominación, aduciendo, claro está, que este ¿nuevo? modelo responde al fracaso del anterior, por lo que es necesaria su implementación. Siendo así que el liberalismo, el liberalismo social, el heynesianismo y el marxismo, ahora se ¿transforman? En neoliberalismo, neokeynesianismo, neomarxismo, etc., de tal forma que a lo largo de la historia más que evolución pareciera alternancia de sistemas y de errores lo que ha prevalecido económica ¿y políticamente hablando?

Por si esto constituyera de por sí ya un desafío, existen hoy por hoy dos desafíos más por resolver: el primero vinculado a la total divergencia entre la ciencia económica y la política económica; el otro, la conversión del análisis empírico en retórica pueril y maniquea, y la mayoría de las veces pareciera que sin fundamento, de los actores políticos.

Cuando uno lleva cursos de microeconomía y macroeconomía intermedia y avanzada, tarde o temprano uno se convence de lo inútil que es aprender este tipo de “abstracciones matemáticas” si lo que uno quiere realmente es resolver problemas de política pública manifiestos, reales, latentes y urgentes de solución.

¿De qué sirve, por sólo citar un ejemplo de microeconomía, estudiar los modelos de Stackelberg, Cournot y Bertrand en el tema de estructuras de mercado, cuando tanto en variables como en supuestos y dinámica se alejan completamente de la realidad? ¿Qué esta misma crítica no es aplicable a los modelos de Solow en el tema de teoría del

crecimiento económico? ¿Qué aquellos idolatradores de la teoría de la elección racional no se han dado cuenta que la sociedad de hecho no se comporta de esa forma?

Sin embargo, tampoco se ha constatado que la otra línea, esto es, aquella basada en la historia y las doctrinas económicas sea la mejor forma de resolver los problemas. Aunque es muy difundido el dicho de que “quien no conoce la historia corre el riesgo de volver a repetirla”, la realidad es que la metodología histórica carece de la estructura necesaria para hacerla “paradigma” de política pública por la sencilla razón de que las circunstancias históricas de cada periodo son únicas. Lo mismo sucede con el método comparativo y casuístico si no se tiene una metodología adecuada, esto es, cuando no se están en el modelo claramente definidas las variables y los parámetros, y no está especificada la diacronía y sincronía del estudio.

Por ello, parece que lo más idóneo es atenerse al momento histórico preciso y a las cuestiones empíricas que se presenten, pero no sólo desde un punto de vista estadístico —o mejor dicho econométrico—, que sin lugar a dudas constituye una muy importante base de la cual partir, sino también analizando el contexto jurídico, el conflicto social, la dinámica de los actores políticos y el entorno internacional. La disyuntiva es obvia: a mayor número de variables el estudio se vuelve más endeble metodológicamente hablando, pero también es un hecho que entre más “perfección formal” tiene un modelo, la conexión con la realidad cada vez es menor; esto es, ya que la correlación número de variables y apego a la realidad es inversamente proporcional, según mi opinión, que intenta tener algo de sentido común, lo más viable es tratar de sopesar lo formal y lo real tratándole de dar mayor importancia a este último punto. Es una lástima que muchos de estos estudiosos privilegien lo primero por lo segundo y más todavía que las élites sociales y académicas los galardenen hasta con premios nóbel a algunos de ellos.

Pero por el otro lado, la cuestión tampoco reluce por su fundamento. Así, las discusiones bizantinas de economía política con una alta carga ideológica, no hacen sino exhibir en los actores políticos el poco conocimiento que demuestran sobre la materia. Resulta demagógico y oportunista, por ejemplo, señalar que la crisis económica actual de México se debe a la llegada de los “tecnócratas” al gobierno. La realidad, si uno sabe un poco de historia económica, es que, aunque la llamada “izquierda mexicana” se empeñe obstinadamente en negarlo para así capitalizar votos, es que la crisis económica de este país no se desarrolla a partir de 1982, sino a partir de 1970, cuando el

modelo de sustitución de importaciones ya daba muestras de agotamiento, y Echeverría, en vez de transformar nuestra economía en exportadora, paso importante que dieron los tigres asiáticos—sobre todo porque no era tan difícil de hacer, dado que el autoritarismo era el régimen político en ambas latitudes—, prefirió agigantar al gobierno y su burocracia mediante su política de “fideicomisación”, refrendada por la política de “petrolización” de su sucesor.

En dado caso, el error de los neoliberales no consiste en haber gestado una crisis, sino en no haberla podido resolver. Las anclas económicas poco importan. A fin de cuentas es igual de dañino para un país fomentar el crecimiento a través del endeudamiento público con el consiguiente problema de déficit fiscal, que lograrlo a través de la fijación de la paridad cambiaria y de la política restrictiva del Banco Central. Una u otra, como lo demuestran nuestras reiteradas crisis y devaluaciones nos llevan a espejismos de los cuales es muy doloroso despertar.

Por ende, pareciera que el problema fundamental y a resolver, no consistiera principalmente en el cambio o no de modelo económico, ni en si existe democracia o no. Esos argumentos sólo sirven en el discurso demagógico de los políticos y funcionarios.

¿No será que estamos confundiendo la causa con el efecto, la antecedente con el consecuente, la retórica con la realidad? ¿Qué no será que el meollo del asunto radica en cuestiones más sociales y de desarrollo institucional, aunque indirectamente relacionadas con éstas, tales como la corrupción, la rigidez legal y los obstáculos administrativos para la libre empresa, los prejuicios históricos y la falta de compromiso político real para profesionalizar la administración pública, el centralismo fiscal presente en la Federación, en los estados y en cada institución pública—Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial—, la falta de regulación y de sanciones “costosas” sobre los funcionarios públicos y privados, el preferir el monitoreo por bomberazos que por patrullaje—utilizando la terminología de Weingast— porque esto capitaliza mayores votos, la falta de memoria histórica de la población y otras cuestiones culturales similares?

Si es así, o si al menos esto constituye parte importante del problema, ojalá que los economistas se preocuparan más por observar la realidad que por aprender ecuaciones diferenciales y los políticos se interesaran más en la econometría y menos en como sustentar ideologías vacías de sustento empírico alguno, pero repletas de demagogia, oportunismo y vana obstinación.

I REFORMA DEL ESTADO:  
ALTERNATIVAS PARA EL  
DESARROLLO ECONÓMICO

# UNA OPCIÓN HUMANISTA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE MÉXICO

---

---

DIP. GUSTAVO A. VICENCIO ACEVEDO\*

## INTRODUCCIÓN

A raíz de la caída del muro Berlín, como símbolo fehaciente del fracaso del socialismo real, “un fantasma recorre el mundo”: el mito del triunfo del sistema capitalista a nivel internacional, en una faceta más, a la que se le ha dado el nombre de Neoliberalismo: “un nuevo modelo de organización económica... que, partiendo de la aceptación de la globalización de la economía mundial y de la necesidad irreversible de insertarse en ella, adopta una economía de libre mercado a través de la cual se persigue un crecimiento hacia afuera, a través de instrumentos tales como la apertura comercial y financiera, la estabilidad monetaria y cambiaria, la desregulación de los mercados internos, la flexibilización laboral, las privatizaciones de empresas estatales y de los sistemas de seguros sociales, la reforma del Estado y la normalización en el cumplimiento de los compromisos externos”<sup>1</sup>

En México, después de los desastrosos sexenios de Luis Echeverría y de López Portillo, en los cuales el Estado creció en proporciones grotescas, Miguel De la Madrid comenzó a aplicar medidas tendientes a adelgazar al aparato gubernamental; pero fue en el sexenio de Salinas de Gortari donde las privatizaciones y el repliegue del Estado como propietario de empresas tuvieron su auge. La izquierda tradicional y los antiguos beneficiarios del sistema económico estatista vieron en este giro del papel del Estado como un atentado a “las causas más nobles del pueblo de México”, y desde entonces han enfocado sus baterías al cómodo fetiche denominado “Neoliberalismo”.<sup>2</sup>

Sin embargo, si analizamos más a fondo tanto el desarrollo económico del país, como sus ya recurrentes crisis, concluiremos que el problema total no está tanto en el modelo económico seguido, sino en lo que se puede denominar “Economía del Poder”. En consecuencia, cualquier expectativa de solución alternativa debe dirigirse a com-

---

\* Diputado del grupo parlamentario del partido Acción Nacional. LVII Legislatura.

batir este fenómeno antes de distraerse en exorcizar al "demonio de moda".

## *ECONOMÍA DEL PODER*

Durante los gobiernos priístas, las políticas económicas han sido aplicadas con propósitos de dominio político más que con racionalidad propiamente económica. Los hombres del partido que hoy ensalzan las privatizaciones, ayer hacían lo mismo con las estatizaciones. Quienes hoy postulan la liberalización y la apertura comercial, ayer eran fervientes defensores del "nacionalismo revolucionario" autárquico.

Del mismo partido salieron teorías económicas tan disímbolas como "el socialismo dentro de la Constitución", "el capitalismo nacionalista", "el desarrollo estabilizador", "el desarrollo compartido", "el aprender a vivir con la inflación", "la administración de la abundancia", "el centro progresista", el "nacionalismo revolucionario" y "el liberalismo social".

La única lógica, el único vínculo que une a todas estas expresiones y políticas, el hilo conductor de esta gran ambigüedad ideológica del PRI, es el mantener en el poder al grupo que oprime a la Nación. El poder político se ha entrelazado al poder económico; las decisiones económicas se toman con criterios políticos; la actuación del gobierno favorece a los grupos de privilegio económico. Todo ello ha distorsionado los procesos productivos, ha concentrado la riqueza en un oligopolio y ha empobrecido a México.

La economía del Poder ha hecho un país de cifras globales, de políticas de escritorio, lejanas a la realidad. La dignidad humana ha sido subordinada y sometida a la tecnocracia. La deshumanización de la vida económica hace ver a los tecnócratas educados en universidades norteamericanas "mitos geniales", que sólo existen en su imaginación, mientras el hombre de la calle, el que hace de este México una realidad cotidiana, se debate entre el hambre y la desesperanza.

En la práctica, el modelo constante del gobierno ha sido un descarnado capitalismo mercantilista, concentrador del ingreso, centralista, protector de monopolios y explotador de los mexicanos, vestido de populismo asistencialista, con el propósito de asegurar una masa de maniobra electoral.

En consecuencia, antes de pensar en otro modelo económico que sustituya al actual, debemos establecer ciertos principios sin los cuales no habrá ninguna expectativa de cambio del signo ideológico que sea:

- Democratización del capital
- Establecimiento de un auténtico Estado de derecho
- Federalización de la vida nacional
- Apoyo subsidiario y solidario del gobierno
- Papel del Estado como mitigador de las desigualdades sociales

A lo largo del presente escrito intento desarrollar algunas de las premisas alternativas que sirvan de base al

pleno desarrollo del país. Sin ser exhaustivas, todas ellas tienen, a mi juicio, un peso fundamental para la problemática que nos ocupa.

## DEMOCRATIZACIÓN DEL CAPITAL

Es una realidad en nuestro país que muy pocas familias concentran un altísimo porcentaje de la riqueza que producimos todos los mexicanos. Tres datos nos confirman dicha afirmación:

- El hecho de que en la revista *FORBES*, famosa por dar periódicamente listas de los hombres más ricos del mundo, alrededor de diez mexicanos se encuentren en dichas listas, en un país que cuenta con 24 millones de habitantes viviendo en la pobreza extrema.
- La ya famosa cena del entonces presidente Salinas de Gortari con el presidente del PRI y los empresarios más ricos de México, pasándoles la charola para que cada uno de ellos aportara “voluntariamente” veinticinco millones de dólares para la campaña priísta a la Presidencia de la República en 1994.
- La inmundicia que se percibe en el tan vigente asunto del FOBA-PROA, en el que más de 550 mil millones de pesos, dinero de los mexicanos, tuvieron que ser utilizados por el gobierno para res-

catar al sistema financiero nacional. Si no en su totalidad, gran parte de este dinero fue obtenido ilegalmente y “desapareció” a manos de empresarios sin escrúpulos que en otros tiempos fueron considerados como ejemplos a seguir del exitoso moderno hombre de negocios.

Estos datos y muchos más nos demuestran que la concentración de la riqueza se ha desarrollado por el apoyo incondicional del grupo gobernante priísta a muy pocas familias privilegiadas en detrimento del resto de los mexicanos. Así, el gobierno, en lugar de buscar que quien tenga más contribuya más a las finanzas públicas, privilegia a los grandes capitales, y enfoca todas sus baterías a sacar el poco dinero que generan con su trabajo los pocos contribuyentes cautivos.

México requiere de una política fiscal: sustentada en un sistema tributario simplificado, donde todos paguen impuestos sin distinciones de ninguna especie, que promueva el sano desarrollo de la economía nacional y un gasto público complementario a la actividad de los particulares. Una menor carga impositiva con una mayor base de tributación. Bajo los principios de solidaridad y subsidiariedad, la política fiscal del gobierno debe promover la justicia distributiva con mecanismos e instrumentos que la población pueda pagar y no restringir el desarrollo y el bienestar social a las necesidades presupuestales del gobierno federal. Ya es tiempo de un gobierno auténtica-

mente "del pueblo, con el pueblo y para el pueblo".

De ahí se desprende que ninguna alternativa para el desarrollo tendrá posibilidades de éxito si no contempla necesariamente la democratización de la economía. Es indispensable romper dicho vínculo partiendo el monopolio del *status quo*, mediante el triunfo y la toma de decisiones por parte de partidos y personas que no se hayan beneficiado con la "economía del poder" y que tengan como propósito terminar con la oligarquía que nos ha gobernado por más de sesenta y ocho años.

### *ESTABLECIMIENTO DE UN AUTÉNTICO ESTADO DE DERECHO*

Si ha sido posible que pocos mexicanos se hagan millonarios en dólares ha sido en gran parte por la inexistencia de un Estado de Derecho. Es decir, en México el marco jurídico ha sido diseñado para mantener en el poder a un grupo político, el cual ha beneficiado a la otra parte de la oligarquía, la económica. Esta alianza rindió sus frutos en la medida que el partido oficial controló los tres poderes de la Unión. La corrupción, el llamado "aceite" del sistema político mexicano, se ha extendido precisamente por la falta de un estado en el que impere el derecho y no los caprichos de los poderosos.

Una expectativa de solución para el adecuado desarrollo de México debe partir de la elaboración de un marco

jurídico justo, en primer lugar, y posteriormente al respeto de dichas leyes. Sólo así todos y cada uno de los mexicanos, incluso los extranjeros, podrán conocer "las reglas del juego" a fin de ser acatadas por todos y tener la seguridad de que quien las transgreda recibirá una pena proporcional a su falta.

Es indudable que gran parte del éxito económico de un país se deposita, antes que en aspectos materiales, en la confianza que tengan todos los actores productivos respecto al sistema político y económico imperante. Más allá de obsesiones por lograr estabilidad financiera, cero déficit fiscal, monedas estables, bajas tasas de interés, bajos índices inflacionarios, etc., más allá de todo ello, la confianza es la clave para que los capitales, tanto nacionales como del exterior, se inviertan en forma productiva y no especulativamente. Si todos tienen la certeza y la confianza de que contamos con un buen marco jurídico y este es respetado, que las reglas no se cambiarán de la noche a la mañana por caprichos de unos cuantos, sólo así podremos aspirar a salir de la crisis en la que estamos inmersos.

La edificación del Estado de Derecho debe cimentarse con prontitud en los siguientes campos: En el ámbito de la ética política; en la estructura y forma de organización del Estado Mexicano; en los modos de participación de los ciudadanos; en la educación y formación de la cultura democrática; en la seguridad civil; y en el combate a la corrupción. Esto significa que el desarrollo de México no puede fíncarse exclusivamente en materia económica, sino en una visión integral, donde fac-

tores políticos, sociales, económicos e incluso culturales deben ser tomados en cuenta para lograr círculos virtuosos, integradores, lógica consecuencia de una visión humanista del desarrollo.

## **FEDERALIZACIÓN DE LA VIDA NACIONAL**

La concentración del poder económico y político es producto también del centralismo que hemos padecido los mexicanos. Es decir, nuestro sistema político se ha construido bajo la premisa de un Estado central fuerte con entidades federativas débiles. Este esquema, que los gobiernos priístas adoptaron fielmente de la época porfirista, parte de la visión errónea de que entidades federativas fuertes necesariamente significan un poder central débil. La nueva realidad del país impone una nueva concepción del desarrollo bajo el principio de que un poder central fuerte debe ser el resultado de entidades federativas fuertes. Una expectativa de solución se dirige al fortalecimiento cada vez más firme de los Estados y Municipios, acotando poderes al gobierno federal.

Una característica, tanto del populismo de Echeverría, como del liberalismo social de Salinas, ha sido el manejo central del poder y de la economía, ahogando el desarrollo de Estados y municipios, concentrando la riqueza del país en la federación y produciendo prácticamente dos Méxicos: el del norte, desarrollado, y el del sur, marginado.

En los diez Estados del norte de la República hay sólo 342 municipios que representan el 14 por ciento del total del país. En los restantes 21 Estados del centro y sur de México, hay 2070 municipios que equivalen al 86 por ciento del total nacional. En el norte la pobreza existente es menor que en el sur, donde es más aguda y concentra a mayor cantidad de población. El norte cuenta con menores recursos naturales que el sur. De los 16 millones de mexicanos considerados en pobreza extrema, el 77 por ciento viven en Estados como Oaxaca, Puebla, Guerrero, Veracruz, Chiapas e Hidalgo.

La federalización de la vida nacional significa no sólo fortalecer a las Entidades federativas que cuentan con recursos, sino también la estrecha vigilancia por parte del gobierno federal de evitar precisamente esta polarización del norte rico y sur pobre, mediante apoyos, programas y proyectos subsidiarios a los Estados y Municipios que más lo necesitan. Esto con la clara intención de impulsar todas las potencialidades de los marginados a fin de que en plazo razonable dejen de serlo.

El gran reto es promover el desarrollo integral del país a través de una política económica y social humana y moderna, que implica el desarrollo de sus regiones y por consiguiente el mejoramiento del nivel de vida de toda la población, con especial énfasis en la incorporación a una vida digna y suficiente de más de cuarenta millones de mexicanos pobres, fruto de políticas económicas erráticas, centralistas y corruptas.

Por otro lado, en materia impositiva ha sido aberrante la práctica recaudatoria y distributiva en la que de cada peso que los mexicanos le generamos al gobierno vía impuestos, ochenta centavos se los quedaba la federación, dieciséis pasaban a los estados y solamente cuatro les llegaban a los municipios. A raíz del último presupuesto de egresos aprobado por la Cámara de Diputados en 1997, esta proporción se modificó ligeramente, quedando las proporciones 70, 23 y 7, respectivamente. Obviamente todavía queda mucho por hacer para llegar a un auténtico federalismo.

Una medida a fondo para transformar de raíz esta situación consiste en reformar artículos constitucionales como el 73, el 115 y el 124 a fin de establecer claramente las atribuciones de cada ámbito de gobierno, otorgando más atribuciones a las autoridades que están más cerca de la problemática de sus comunidades y que, por lo tanto, conocen mucho mejor las posibles vías de solución. En este sentido, un fruto adicional de estas medidas sería que al desaparecer la burocracia federal en programas y proyectos de competencia local, los recursos que antes se utilizaban para mantener dicho aparato burocrático llegarían directamente a las comunidades.

## *APOYO SUBSIDIARIO Y SOLIDARIO DEL GOBIERNO*

El enfoque y la prioridad esencial de los gobiernos priístas han estado con-

centrados en la macroeconomía. Las grandes cifras, la inversión extranjera, el capital especulativo, los grandes consorcios, los tratados de libre comercio, etc., son donde el gobierno ha fincado toda su confianza y esperanza, olvidándose del resto de la población. Está ampliamente demostrado que una economía fuerte no puede estar sustentada en "capitales golondrinos", especulativos, que al primer indicio de desconfianza en la economía del país, huyen despavoridos sin ninguna muestra de nacionalismo ni remordimiento por la suerte del resto de los mexicanos.

Por otro lado, es también claro que las grandes empresas generan muy pocos empleos y sin embargo todo el apoyo gubernamental se destina a ellos, con la torpe premisa de que "primero hay que generar riqueza y luego distribuirla". Así nos encontramos que el optimismo gubernamental se topa con la terca realidad, la que en cada crisis económica recurrente, nos demuestra que la estrategia esta equivocada. Por ello, es hora de cambiar de mira. México necesita generar suficiente ahorro interno para no depender en tan alto grado del capital especulativo. Además necesita generar miles de fuentes de empleo para darle cabida a más de un millón de mexicanos que se incorporan cada año al mercado laboral.

La clave en este sentido es el apoyo subsidiario y solidario del gobierno a las micro, pequeñas y medianas empresas, ya sean éstas del sector privado, y sobre todo del tan olvidado y menospreciado sector social de la economía, es decir, de aquellas empresas

donde el trabajo vale más que el capital y que pertenecen mayoritariamente a los trabajadores. Apoyo con una visión netamente humanista. Es tiempo de impulsar este tipo de fuentes de riqueza ya que está plenamente demostrado que son las principales generadoras de empleo, así como las que menos caen en cartera vencida, y las que pueden generar el ansiado ahorro interno que tanta falta le hace a nuestra endeble economía. Qué diferencia con los grandes y “ejemplares” empresarios, beneficiarios de las políticas gubernamentales, que generan pocos empleos, caen frecuentemente en cartera vencida —bajo la premisa “empresa pobre, empresario rico”— y en nada contribuyen con el ahorro interno, ya que en un segundo sacan sus capitales especulativos al menor indicio de problemas.

Frente a las versiones sexenales de la economía del poder, debemos impulsar una economía humana y moderna, equitativa en la distribución de oportunidades, responsabilidades y beneficios. México necesita desarrollar una economía social de mercado, sustentada en el trabajo libre, respetuosa de la dignidad humana, promotora de la participación de los integrantes de las empresas en las decisiones que correspondan a cada nivel, y distribuidora de los frutos de la productividad.

Una economía que tenga su raíz en la libertad y en la iniciativa de las personas. Una economía que parte del mercado como un instrumento sólido para el desarrollo económico, pero que exige al Estado cumplir su deber de promover su mejor y más ordenado

desarrollo, garantizando, vigilando, que concurra siempre al interés nacional y esté subordinado al Bien Común. Pero sobre todo, que busque de manera expresa y deliberada la justicia en las relaciones económicas.

### *PAPEL DEL ESTADO COMO MITIGADOR DE LAS DESIGUALDADES SOCIALES*

Un Estado Solidario es aquel que diseña políticas públicas eficaces para alcanzar la justicia social, entendida ésta como una efectiva igualdad de oportunidades y la búsqueda eficaz y persistente de la eliminación de la pobreza.

Este importante rol económico-social del Estado, implica que la política económica debe ser simultáneamente una política social, que debe procurar que las relaciones económicas generen una sociedad cada vez más justa y equitativa. El papel del Estado en la economía es, al mismo tiempo, insoslayable y complementario al del mercado y de la iniciativa privada en el proceso de asignación de recursos.

Un desarrollo equilibrado y justo de una nación no puede dejarse a las fuerzas del mercado. “La mano invisible” de Adam Smith, la cual se encargaría de equilibrar los desajustes provocados por la guerra descarnada en una lucha económica sin cuartel, es letra muerta, una aberración, sobre todo en un país con cuarenta millones de personas en condiciones de pobreza. Es claro y totalmente irrenunciable

el papel que el Estado en materia de política social debe de asumir.

A pesar de la importancia que en una economía globalizada y abierta debe tener toda política social, es desconsolador ver que en nuestro país hay una total descoordinación entre todos los sectores que tienen que ver con programas de este tipo y lo errado de sus metas.

En esta materia, prácticamente cada Secretaría de Estado tiene su propia regionalización de la República, con fines distintos y específicos. Cada Entidad Federativa, también subdivide sus municipios en regiones y zonas económicas; y de todo esto nada coincide con un criterio de tipo social, o económico, o geológico, o demográfico. La SEDESOL cuenta con 18 regiones críticas y 91 prioritarias. En las primeras contabiliza a 360 municipios considerados muy marginados; pero esta división no coincide con exactitud con los del CONAPO. Por su parte, el CONAPO no oferta una regionalización específica, es decir, no denomina a una zona o conjunto de municipios como región de marginación. Sin embargo estableció los niveles de marginación de cada uno de los 2,403 municipios existentes en 1990.

Resulta entonces que la SEDESOL, al presentar una serie de regiones no calificadas en orden prioritario, y que aglutina en ellas al 82 por ciento de los municipios del país, cualquier acción que se ubique en cualquiera de estas regiones o municipios, válida o justifica su instrumentación. Por otro lado, cuando se evalúan las mismas acciones por nivel de marginación que le

asignó el CONAPO a cada municipio, la apreciación del destino de los recursos ya no tiene congruencia, pues resultan más atendidos o beneficiados algunos municipios con menor rango de marginación.

Si a este panorama le añadimos el hecho de que existen 23 programas federales de apoyo social, instrumentados por diez Secretarías de Estado y once dependencias sectorizadas, y que además cada Entidad Federativa tiene las suyas propias y ninguna de dichas acciones esta coordinada por nadie, podemos entender claramente que el fin gubernamental no es, no ha sido el combatir la pobreza, sino más bien justificar presupuestos para aumentar burocracia. Solo así se entiende que el gobierno se enorgullezca en destinar cada año mayores recursos para dichos proyectos, signo inequívoco del fracaso de sus propósitos.

Y si cada año hay mayores recursos públicos para combatir la pobreza es por el erróneo enfoque de la política social, al confundir ésta con asistencia social. Prácticamente todos los 23 programas referidos se dedican a dar subsidios para adquirir tortillas, despensas, leche, desayunos, etc.; pero casi ninguno busca "enseñar a pescar en lugar de dar el pescado". Al no apoyar proyectos productivos a fin de que las personas lleguen a valerse por sí mismas en un tiempo determinado, los gobiernos priístas han preferido "solo dar y dar" con la clara intención de mantener a los mexicanos en un estado de agradecimiento eterno a los que los mantienen en la pobreza.

Una opción alterna de solución a esta problemática es la de arrogarse, por parte del Estado, de una autoridad que se responsabilice de atenuar las desigualdades profundas de la sociedad, y que considere al mercado no como un fin en sí mismo, sino como instrumento para acercar satisfactores a las necesidades de los seres humanos de carne y hueso. Que ejecute una política social, que logre abatir la pobreza, con una eficaz coordinación de todos los actores, dando prioridad a zonas indígenas y rurales; que impulse un nuevo modelo agropecuario que permita el desarrollo de las potencialidades del campo mexicano y apoye decididamente a este sector secularmente abandonado y engañado por el gobierno.

Una política económica y social, que parta de la premisa de lograr el desarrollo equilibrado de las diversas regiones del país, que establezca una política fiscal para el crecimiento y no para la represión de la economía, de estímulos y financiamiento adecuados. Una economía que afirme el predominio del trabajo y la dignidad del hombre sobre el capital. Que busque el acceso del mayor número posible, a la propiedad de los medios de producción. Una economía donde las políticas económicas y las decisiones públicas se tomen subordinándolas a la ética y partiendo de que el hombre, su dignidad y sus derechos están antes y son el fin de la economía misma.

## CONCLUSIÓN

Una política económica y social que busque soluciones reales a los proble-

mas del subdesarrollo de México, debe tener como principio y fin no a la macroeconomía ni a los grandes capitales; no al mantenimiento del grupo en turno en el poder, ni a la defensa de burocracias y sus presupuestos. El principio y fin de la política debe ser el hombre concreto, real, la persona humana de carne y hueso, la cual "tiene una eminente dignidad y un destino espiritual y material que cumplir, por lo que la colectividad y sus órganos deben asegurarle el conjunto de libertades y de medios necesarios para cumplir dignamente ese destino"<sup>3</sup>. La mejor inversión que podemos lograr es la inversión en capital humano. Pero no sólo persona humana entendida en lo individual, sino obviamente también en su acepción colectiva, es decir, agrupada en comunidades naturales como la familia, el municipio, las organizaciones de trabajo o de profesión, de cultura o de convicción religiosa, entre otras.

Una expectativa de desarrollo no puede concebirse sin la real y auténtica participación social. Un desarrollo participativo que implica que los diferentes agentes económicos y actores sociales tienen el derecho y el deber de organizarse, en forma libre y soberana, con el fin de participar en los diversos procesos e instancias de toma de decisiones colectivas. El desarrollo económico y social es, simultáneamente, un compromiso individual, comunitario y colectivo. Como tal, el Estado debe proveer la plena libertad de asociación, así como estimular el surgimiento de diversos tipos de organizaciones y agrupaciones autónomas que permitan que los distintos actores sociales participen, libre y democráticamente, como

sujetos activos del proceso de desarrollo económico y social.

Con ello queda más que sustentado que es falsa la premisa de que en una economía globalizada y abierta el Estado no tiene ya nada que ofrecer. Ahora más que nunca debemos rescatar su tarea primordial cuyo objetivo es el de lograr el Bien Común. "Sólo un Estado que sea verdaderamente nacional y proceda con sincero apego a estos principios, puede tener la necesaria plenitud de autoridad, sin ser tiránico; ejercer ampliamente sus facultades de gestión, sin ser opresor, y cumplir su inexcusable deber de justicia, sin ser subversivo"<sup>4</sup>.

Desde el punto de vista de Acción Nacional dichos conceptos no son nuevos. Fueron dichos hace más de cincuenta y ocho años y demuestran su vigencia, como si hubieran sido expresados en estos días. "El Estado tiene autoridad, no propiedad, en la economía nacional. Ha de urgir todas las actividades adecuadas para la firmeza y la prosperidad de esa economía; ha de ordenar esas actividades para que concurren a hacer estable y fecunda la vida económica; ha de corregir las injusticias que en la aplicación de la renta nacional existan, y debe evitar o reprimir los actos negativos o destructivos que comprometan o debiliten el porvenir o la estructura económica de la nación.

Está obligado a crear y a manejar honradamente los medios y las instituciones públicas indispensables para dar unidad y orientación a la economía; a procurar el mejor y más amplio aprovechamiento de los recursos naturales del país y la concurrencia de toda economía al cumplimiento de los fines de la nación.

Debe especialmente velar por evitar la consideración del hombre como instrumento de la economía, y garantizar, al contrario, que la estructura y el resultado de las actividades económicas queden siempre subordinadas y al servicio de los valores que son superiores"<sup>5</sup>.

Una expectativa de solución de la problemática económica de México siempre errará el camino si se circunscribe exclusivamente al ámbito económico. Ese ha sido el gran error de los últimos gobiernos priístas: "solucionemos los problemas económicos y lo demás se dará por añadidura". En una visión humanista del problema, la solución necesariamente debe contener, además, elementos políticos, sociales y culturales, a fin de lograr soluciones integrales que satisfagan todas las facetas del ser humano.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- <sup>1</sup> Frediani, Ramón O., *Planes de estabilización y reforma estructural en América Latina. Una síntesis*. Argentina. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA). 1996, p.16.
- <sup>2</sup> En un estudio titulado *El Neoliberalismo, el modelo económico salinista y el PAN* publicado en la revista ECONOMIA Informa, de la Facultad de Economía de la UNAM (núm 255/marzo 1997), desarrollo el por qué considero que las políticas del sexenio Salinista no se pueden calificar tan simplistamente como neoliberales.
- <sup>3</sup> PAN, *Principios de Doctrina*. Serie Documentos Básicos 1. México. Editorial EPPESA. 1997. p. 4.
- <sup>4</sup> *Idem*. Pag. 5.
- <sup>5</sup> *Idem*. Pag. 10.

# PROPUESTA PARA UN CRECIMIENTO ESTABLE, SUFICIENTE Y JUSTO

---

---

SEN. ROSA ALBINA GARAVITO ELÍAS\*

## *LOS SALDOS DEL NEOLIBERALISMO*

La sociedad mexicana vive desde hace tres lustros una crisis profunda, que tiene dimensiones económicas, sociales y políticas. El modelo neoliberal, que prioriza el pago del servicio de la deuda y los intereses de los grandes grupos financieros, junto con las políticas recesivas que el gobierno ha impulsado en los últimos tres sexenios, han hecho a la economía nacional altamente vulnerable e inestable.

Esta política nos ha llevado por un camino de recuperaciones exiguas, seguidas por crisis financieras con fuga de capitales y caídas de la producción cada vez más profundas. La apertura comercial acelerada, y el encarecimiento del crédito han quebrado a un gran número de industriales nacionales y a los productores del campo, con graves efectos sobre la estructura productiva y las fuentes de trabajo, y el sector bancario del país se encuentra paralizado

como resultado de una irresponsable política crediticia. Además, la inversión productiva carece de incentivos, ante los altos rendimientos especulativos, y frente a un mercado interno contraído.

Al amparo de este proyecto económico, el gobierno ha cedido a intereses externos su capacidad de tomar decisiones independientes en materia económica, alimentaria, de seguridad nacional, de lucha contra el narcotráfico, de migración, e incluso, en educación, seguridad social y salud, e hipotecado recursos nacionales estratégicos, poniendo en peligro la soberanía nacional.

Además, en lo que va del año, el gobierno ha respondido a la baja de los precios internacionales del petróleo, con la recurrente receta del recorte presupuestal que, en años pasados, ha demostrado su inutilidad como correctivo y también, sus consecuencias contra el dinamismo de la economía.

Para nadie es alentador que después de lograr un crecimiento de más del 7%, el año pasado, las proyecciones

---

\* Senadora. Coordinadora del Área de Economía del Grupo Parlamentario del PRD en el Senado. Directora del Instituto de Estudios de la Revolución Democrática.

para este año se basen en expectativas decrecientes, de 5.2% primero, según los *Criterios de Política Económica para 1998*, y más recientemente de 5% o menos, con las medidas de contracción presupuestal que se están adoptando.

Adicionalmente, en 1997 el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos se elevó a cerca de 7 mil 500 millones de dls., y para este año la previsión es que dicha cifra se duplique. Estos déficits se cubren tradicionalmente con inversión extranjera y con préstamos del exterior, mismos que invariablemente acaban representando altísimos costos para el país, no sólo en materia de intereses y salida de divisas sino incluso en términos de reducción del patrimonio y la soberanía nacional.

Estos desequilibrios van minando la fuerza del país y lo hacen fácil víctima de contingencias externas fuera de nuestro control, que afectan excesivamente nuestra economía, desalientan a los agentes económicos y nos alejan de la recuperación sostenida que los grupos mayoritarios demandan, después de una larga historia de sacrificios que se han agudizado durante los tres años recientes.

Además, este proceso ha llevado al desempleo y al consecuente crecimiento de las actividades laborales informales. Asimismo, ha causado una caída salarial sostenida y una disminución importante en el porcentaje del ingreso nacional disponible que corresponde al trabajo, incrementando el del capital. De allí deriva una insólita concentración del ingreso y la riqueza en

manos de unos cuantos, y un proceso en el cual el 90% de los mexicanos ha visto severamente deteriorados sus ingresos. Vivimos en un país donde la pobreza es la condición de dos terceras partes de la población, y donde una de cada cinco personas viven en pobreza extrema.

Hoy, estamos envueltos en la confrontación de dos proyectos de nación. Uno obedece a los intereses de los grandes grupos financieros internacionales, y sus socios nacionales que ejercen el poder en beneficio propio y mediante una red de complicidades. Frente a este proyecto, está otro compartido por amplios sectores de la sociedad y por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y sus diputados y senadores en el Congreso de la Unión. Se trata de un proyecto incluyente, que busca aprovechar los recursos y potencialidades del país en beneficio de su gente, y construir entre todos un futuro mejor.

El objetivo central de este proyecto de nación, es lograr un crecimiento económico sostenido, sustentable y equilibrado con redistribución de la riqueza y el ingreso para superar la pobreza y alcanzar un desarrollo socialmente justo y humanamente digno.

### *LOS OBJETIVOS DE UNA ESTRATEGIA ECONÓMICA ALTERNATIVA*

En el marco de este proyecto de nación los objetivos de una estrategia económica alternativa consisten en

aplicar, de inmediato, medidas para atender la marginación extrema, y elevar gradualmente el nivel de vida de quienes tienen ingresos por debajo de cuatro salarios mínimos, así como para revertir la concentración del ingreso nacional. Asimismo, redistribuir dicho ingreso mediante un conjunto de políticas coherentes, particularmente de planeación democrática, tributaria, de inversión y gasto públicos, a fin de reducir la enorme brecha que separa a millones de pobres respecto a la minoría que vive en la opulencia.

Además, es necesario redefinir a fondo las relaciones entre el campo mexicano y la ciudad, creando un orden rural nuevo que impulse su capitalización, promueva su organización productiva y mejore las condiciones sociales para frenar la migración hacia las áreas urbanas o al extranjero, así como establecer el indispensable equilibrio entre el funcionamiento del sector externo y la ampliación del mercado doméstico. El propósito fundamental, es proteger la planta productiva nacional sin menoscabo del papel que deben jugar las importaciones, esencialmente las de bienes de capital necesarios para la reconversión tecnológica de la industria y los servicios del país.

Todo ello implica, a su vez, redefinir el papel del Estado y el que se le asigna al mercado, a fin de conferirles mutua funcionalidad, eficacia y sentido complementario, en el marco de las libertades que establece nuestra Constitución.

Para avanzar en esta estrategia económica, es necesario que México

recupere su capacidad de fijar soberanamente su política económica en función de los intereses nacionales, las necesidades de su población y la protección de sus recursos naturales, así como la democratización de la planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, incrementando las facultades del Poder Legislativo y garantizando la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

### *EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA*

Un programa económico alternativo necesita de un poder público que asuma un papel importante de rectoría y promoción del desarrollo nacional, que se concrete en programas y medidas legislativas que favorezcan la división de poderes y democratizen la gestión económica del Estado.

El Estado es el espacio público donde se toman las decisiones sobre las políticas que habrán de impulsarse, y el mecanismo para ejecutar los proyectos considerados prioritarios por la sociedad. Este, debe desempeñar un papel de orientación, promoción, regulación y establecimiento de equilibrios, de la misma manera que sucede en los países avanzados del mundo moderno.

La disyuntiva entre más Estado o más mercado, es una disyuntiva falsa, una vez que el Estado sea expresión de los intereses del conjunto de la sociedad y no de unos cuantos, la misma sociedad tendrá la capacidad de discernir

nir cuánta intervención estatal, dónde y para qué. En el capítulo económico de la Constitución (Arts. 25, 26, 27 y 28) se encuentra plasmada, en términos jurídicos, una rica experiencia histórica del país en cuanto al régimen de economía mixta, experiencia que no se puede borrar de un plumazo, para caer en brazos del neoliberalismo y del neocorporativismo que lo acompañan.

Es necesario recuperar esa experiencia histórica y actualizarla en el sentido de que la rectoría estatal se fortalezca, que el sistema nacional de planeación democrática efectivamente dé oportunidad a la sociedad de participar en esta planeación, que se definan democráticamente las áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo, y que la propiedad originaria de la Nación sobre los recursos naturales, lo sea efectivamente.

Si este régimen de economía mixta fue un elemento fundamental para fundar el Estado Nación que surgió de la Revolución Mexicana, hoy tendría que ser pilar del pacto social democrático que el país necesita para que la participación de los sectores privado, público y social exprese el grado de acuerdo y responsabilidad que cada uno tiene para el desarrollo nacional.

La economía mixta de fin de siglo no se puede concebir sin el establecimiento de una democracia plena, y sin hacer realidad la división de poderes. De otra manera continuaríamos con las crisis recurrentes del Estado autoritario, que se han agudizado en la política neoliberal. La readecuación de la participación estatal en la economía, la

mayor presencia del sector social y un pujante y competitivo sector privado, son necesarios en un programa económico alternativo que lleve adelante un desarrollo equilibrado nacional, suficiente, justo y estable.

En el proceso de actualización de esta experiencia histórica, se trata de transferir capacidad de decisión desde el Estado hacia la sociedad. Una sociedad compleja y plural como la que hoy vivimos, no puede ser gobernada bajo los esquemas autoritarios que hoy sostienen la política del gobierno, pero tampoco, sobre todo en materia de política económica y social, puede ser contenida ni expresada en los viejos esquemas del paternalismo. En esta propuesta, las discusiones económicas se tomarían con la participación de todos los sectores sociales y buscando siempre el equilibrio básico entre crecimiento económico y bienestar social.

## ***EJES FUNDAMENTALES PARA EL CAMBIO DE RUMBO ECONÓMICO***

Detrás de las opciones de política económica se encuentra la decisión política del tipo de país que se quiere construir, la manera en que se quiere hacer y para quién se pretende destinar los beneficios. Necesitamos configurar un nuevo, efectivo y moderno proyecto que dé su verdadera dimensión a la economía productiva, y establezca las condiciones financieras y las relaciones económicas internacionales

necesarias y suficientes, para que el Estado mexicano y la sociedad asuman sus responsabilidades fundamentales respecto al desarrollo y la justicia social. Ello implica, el replanteamiento de políticas y estrategias en varios ámbitos del quehacer nacional y de la actividad productiva.

### *F*ORALECIMIENTO *DEL MERCADO INTERNO*

Pensamos el mercado no sólo como la suma de ofertas y demandas que a él concurren, sino como el espacio social en el que la sociedad se construye y se recrea. El proyecto neoliberal del gobierno ha hecho del mercado interno el espacio social de los desencuentros y de los conflictos sociales.

Si detrás del salario, la ganancia industrial, la agrícola, la comercial, la tasa de interés y la ganancia financiera, las rentas de diverso origen, el tipo de cambio, se encuentra el interés particular de cada sector, de cada factor de la producción, la estrategia de la política económica se debe basar en concertar los intereses de cada uno, para que cada uno pueda constatar que el esfuerzo invertido en el proceso económico es adecuadamente retribuido en el mercado a través del sistema de precios.

De esta manera, el mercado se convertiría en el lugar del encuentro social entre los diversos sectores y agentes productivos y no en el espacio donde la tiranía de supuestas fuerzas invisibles actúan de manera ciega

y bajo una lógica de hierro. En ese espacio de encuentro social, el Estado no avasalla a la sociedad, por el contrario, se pone a su servicio con los instrumentos y medios propios de su inserción en la economía.

Para fortalecer el mercado interno, como pivote fundamental del desarrollo nacional, proponemos, entre otras estrategias, un plan de pago a la deuda social con los trabajadores. Además de cumplir una meta de justicia social, de volver a juntar lo que hasta ahora el mercado ha estado separando, un plan de pago a esta deuda social haría posible resolver el reto de la productividad.

Cuando los empresarios contratan mano de obra con los salarios más bajos del mundo es obvio que prefieren eludir el reto de la productividad; en lugar de innovar y mejorar sus métodos de producción echan mano del recurso de la mano de obra barata, o en todo caso utilizan la llamada tecnología blanda, aquella que sólo incide en mayores ritmos e intensidad en la jornada de trabajo, en los métodos de organización del trabajo frente a la máquina, pero no en la innovación de esta maquinaria.

Es por ello que la modernización de nuestra planta productiva ha sido más bien la excepción y no la norma para resolver la crisis económica que el país vive. Son pocos los empresarios que realmente se han mostrado dispuestos a resolver el reto de la productividad, mediante innovaciones tecnológicas. Para romper con este círculo perverso, que sólo beneficia a los dueños del gran

capital, es necesario que la sociedad pueda acordar nuevos patrones culturales en el mundo de la producción. A ello convoca este pago de la deuda social con los trabajadores.

Uno de los patrones de esta nueva cultura de la producción sería la moderación de las ganancias, junto con la erradicación de aquéllas que tienen su origen en el simple aumento de los precios (ganancia inflacionaria) o en la simple generación de dinero en más dinero (ganancia especulativa). A cambio de ello, las mayores ganancias estarían basadas en la capacidad de aumento de la productividad, y en la efectiva modernización de la actividad económica.

### *SALARIOS Y POLÍTICA SOCIAL COMO PALANCA DEL BIENESTAR*

La agudización, en los últimos años, de las ya de por sí graves desigualdades sociales han marcado el atraso nunca superado de nuestra nación. Logros y avances, penosamente alcanzados en muchas décadas, se han perdido en los últimos 15 años en un retroceso que mucho costará remontar.

Las remuneraciones al trabajo como porcentaje del PIB han caído estrepitosamente de más del 40% a cerca del 25%, es decir, ni siquiera a la mitad de lo que representan dichas remuneraciones en una sociedad europea moderna. Como contrapartida, el ingreso se ha polarizado en torno a

un número reducidísimo de familias y grupos cuyas fortunas han crecido exponencialmente.

Es necesario que el Estado cumpla con la obligación constitucional que señala el Artículo 3º, en el sentido de entender la democracia también como el constante mejoramiento material y cultural de las condiciones de vida de la población. Esta obligación constitucional del Estado no puede dejarse, como lo hace el actual gobierno, en manos de las fuerzas del mercado, o a la aplicación de programas hacia la pobreza extrema que suponen la permanente recreación de su población objetivo. La disminución del bienestar social de la población tiene su origen no solamente en el deterioro del salario directo, sino en buena medida en el deterioro del salario indirecto vía la disminución del gasto social.

Además, es necesario visualizar a los trabajadores no como el puñado de ciudadanos que venden su fuerza de trabajo al mejor postor, sino como la contraparte social y económica para un mercado interno fuerte, para una productividad dinámica y una competitividad a toda prueba, base por lo demás de una real modernización de nuestra estructura económica.

Para un acuerdo con logros de este tipo, es necesario también que las organizaciones sociales de los trabajadores efectivamente defiendan el interés de sus representados, y eliminar el carácter corporativo, clientelar y patrimonialista de estas organizaciones; en síntesis, es necesaria su democratización.

## *FEDERALISMO Y DESARROLLO REGIONAL*

Un desarrollo sustentable y justo implica también lograr que los beneficios del progreso se distribuyan equilibradamente en todo el territorio nacional. La concentración de la planta productiva, el empleo, los recursos financieros y el consumo en unas cuantas ciudades se ha convertido en un obstáculo del desarrollo, en un factor de inestabilidad social y en un riesgo permanente desde el punto de vista ecológico.

Combatir el centralismo resulta hoy una necesidad, para hacer viable un nuevo esquema de desarrollo y una política económica alternativa. La descentralización que proponemos, conlleva una acción integral en diversos ámbitos con el fin de apoyar el fortalecimiento político del municipio y la democratización de los ayuntamientos, y la ampliación de sus facultades y recursos; impulsar un federalismo democrático para que los gobiernos de los estados dejen de ser cotos de poder, y una nueva distribución de los recursos públicos, mediante una profunda reforma de la Ley de Coordinación Fiscal, a fin de que gradualmente se transite del esquema de distribución actual de 80% para la federación, 16% para los estados y 4% para los municipios, a un reparto de 60, 20 y 20%, respectivamente.

## *REACTIVACIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO*

Antes de que la crisis en nuestro país se expresara como crisis financiera de

la deuda externa, a fines de los años sesenta vivimos la crisis del sector agrícola. De esta crisis aún no nos recuperamos, y hoy somos importadores de granos que antes exportábamos. Si no somos capaces de resolver esta crisis de producción de básicos en el campo, la solución a la inflación estará siempre lejana.

Necesitamos reorganizar la producción en este sector, y redefinir qué sectores del campo quedan en manos del sector social y cuáles en manos del sector privado. Además, es necesario fortalecer el ejido, promover la agricultura del país conforme a la aptitud de sus tierras y la vocación de sus campesinos, y liberar a los productores de las impagables deudas bancarias que padecen, a partir de un sólido esfuerzo para sanear y democratizar sus organizaciones y gremios.

## *REFORMA FISCAL INTEGRAL*

El sistema fiscal del país se ha caracterizado por su ineficiencia e inequidad, puesto que grava excesivamente a los trabajadores cautivos de ingresos medios en desventaja frente a los de muy altos ingresos; incide sobremanera en los impuestos indirectos (como el IVA) y en menor medida en los directos (como el ISR); su operación es sumamente complicada y costosa; favorece y permite una enorme evasión a todos los niveles; sus resultados de captación son sumamente bajos, de acuerdo a estándares internacionales; y, además, hace depender los ingresos públicos hasta en un 40% de gravámenes al petróleo,

aún a costa de constreñir excesivamente los recursos de Pemex y dificultar o frenar sus inversiones y crecimiento.

Una estructura tributaria ligada al dinamismo de la actividad productiva y no —como ahora— al parasitismo estatal de gravar el consumo, generaría el financiamiento sano para posibles déficits públicos. Como en el caso de nuestras cuentas con el exterior, en las cuentas del gobierno con la sociedad, el problema no es el déficit que ellas generen sino la falta de solidez económica para financiar ese déficit de la mejor manera.

Una reforma fiscal integral deberá incluir, entre otras acciones, el fortalecimiento de la capacidad recaudadora para asegurar el financiamiento sano del gasto público; la ampliación de la base de contribuyentes con la incorporación al régimen fiscal de sectores informales de la economía; gravamen en rango competitivo internacional, de las actividades especulativas; atenuación del carácter regresivo del IVA y de otros impuestos; superación gradual de la excesiva dependencia petrolera del fisco; simplificación del sistema para darle estabilidad, certeza jurídica y transparencia; y redistribución de los impuestos federales, mediante una nueva Ley de Coordinación Fiscal incrementando la participación de municipios y estados.

### *INSERCIÓN SOBERANA AL MERCADO MUNDIAL*

El reto de la reinsertión en el mercado mundial es real, de él depende la viabi-

lidad del país como nación independiente. Pero hay que resolverlo con responsabilidad y seriedad. El neoliberalismo gubernamental ha definido la apertura comercial como un fin en sí mismo, y no como un instrumento más en una estrategia de desarrollo que se define soberanamente, de acuerdo a prioridades seleccionadas previamente. Con economías nacionales postradas que van a sumarse a otras más desarrolladas, en el afán de encontrar su motor de crecimiento en el exterior, la integración comercial se convierte en subordinación del más débil hacia el más fuerte.

La indiscriminada desregulación del comercio exterior, así como su acelerada apertura sólo han conducido a la desnacionalización de nuestra economía, a la pérdida de soberanía, y agravado el peso de la crisis sobre ciertos sectores de la economía y grupos de la población, agudizando la desigualdad en las relaciones económicas internacionales. La reinsertión comercial exige de una política que vaya más allá del interés de corto plazo por conseguir divisas que aligeran, sin resolver, la profunda crisis económica que vivimos.

Debemos aprovechar el reto de la reinsertión en el mercado mundial para fortalecer los intereses de un desarrollo nacional soberano, democrático, suficiente, estable y justo y los de un orden económico mundial más equitativo y estable. A México le cabe una amplia responsabilidad histórica frente a los países de América Latina, por ser la nuestra una de las economías más maduras de la región y por la posición

estratégica determinada por nuestra vecindad con los Estados Unidos. Por ello, debemos convertir la vulnerabilidad potencial que establece la vecindad geográfica con este país en fortaleza, para negociar una inserción que en lugar de debilitar las estructuras del conjunto de nuestros países, las fortalezca.

Es urgente revisar, sin prejuicios, los efectos positivos y negativos de la inserción de México en la economía global y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, con el sano propósito de fortalecer ventajas y reducir efectos negativos para nuestro desarrollo económico y fortaleza institucional.

De igual manera, hay que evaluar los efectos de la desregulación financiera, y revisar con los sectores productivos del país, todo lo positivo que pudieran tener para ellos las regulaciones y reglamentaciones vigentes, y determinar qué aspectos deben ser matizados, revertidos o en definitiva eliminados por ser dañinos tanto para dichos sectores como para la sociedad en su conjunto.

### **RECURSOS FINANCIEROS PARA EL CRECIMIENTO PRODUCTIVO**

Lograr crecimiento con estabilidad requiere de los recursos para financiar este proyecto. En México, estos recursos existen. El problema es que se encuentran en manos muertas, esto es en poder de los grandes grupos financieros que sólo alientan la ganancia especu-

lativa, se encuentran en los funcionarios corruptos que desvían recursos para su enriquecimiento ilícito, se encuentran también en los recursos dedicados al pago del servicio de la deuda externa. Mediante una reforma tributaria, una adecuada política económica, una aplicación rigurosa del régimen de derecho, es posible dedicar estos recursos al financiamiento de actividades productivas generadoras de empleo. Estas fuentes de financiamiento vendrían a constituir un fondo para la reconstrucción económica y social del país, que tendría que aplicarse a financiar el pago a la deuda social con los trabajadores mediante la recuperación del salario directo y la creación de empleos.

El sistema financiero nacional ha resultado, hasta ahora, una carga para el desarrollo y no su motor, como es deseable. El gobierno intenta justificar las altas tasas de interés por la escasez de recursos que financien el crecimiento productivo, mientras sigue pagando altas tasas de interés para el ocioso capital financiero concentrado en pocas manos. Romper este círculo vicioso requiere de imponer a los grandes grupos financieros e industriales, un nuevo pacto productivo que los obligue a normalizar sus ganancias.

Por lo que se refiere a la inversión extranjera, también es necesario establecer reglas claras y no casuísticas para la inversión extranjera directa, en la perspectiva de que sea un complemento a la inversión nacional y no el pivote del crecimiento.

## *ACUERDO NACIONAL PARA EL CRECIMIENTO ESTABLE, SUFICIENTE Y JUSTO*

La complejidad de las relaciones económicas hoy necesita, más que nunca, mecanismos democráticos para armonizar intereses diversos y encontrados en torno al interés común de un desarrollo nacional soberano, suficiente y justo. Concebimos a la economía como una actividad social desarrollada por personas de carne y hueso, en donde la responsabilidad del Estado es la de lograr que el concierto de los intereses particulares sea compatible con el interés social, y con el interés nacional.

No podemos reducir la economía a una cuestión de especialistas. Fuera de las oficinas de los funcionarios gubernamentales y más allá de los fríos números que ahí se manejan, la economía es una actividad social que desarrollamos todos los ciudadanos cotidianamente, sea como asalariados, como industriales, como comerciantes, como financieros, como trabajadores por cuenta propia, como profesionistas, como empleados, como campesinos. Cualquiera que sea el sector en que nos ubiquemos, el trabajo que realicemos, el nivel de calificación con que lo desarrollamos, todos estamos contribuyendo a la formación de la riqueza nacional.

La propuesta es muy sencilla, parte de que en la economía no existe determinismo alguno para resolver las funciones del Estado, las relaciones financieras y comerciales en el exterior,

el papel del mercado interno, y la política de estabilización. Todas ellas son resultado de acuerdos entre todos los sectores sociales. Entre más se acerque la definición de la política económica a este acuerdo social, mayor estabilidad y viabilidad tendrá para resolver los problemas fundamentales.

A ello corresponde la necesidad de que todos los sectores participen en las decisiones de política económica, en las decisiones que afectan nuestra vida cotidiana y el futuro del país. Tomar en nuestras manos el destino de la nación, significa, entre otras cosas, no sufrir pasivamente la economía como resultado de las decisiones de unos cuantos para beneficio de unos pocos. La economía no es una técnica rígida, por el contrario es una actividad eminentemente social a la que es necesario poner al servicio del hombre.

Por ello es necesario lograr un Acuerdo Nacional para el Crecimiento Estable, Suficiente y Justo, para que el país pueda resolver el reto de una nueva vía de desarrollo. Un Acuerdo Nacional en el que participen, de manera democrática, todos los sectores productivos, y en donde cada uno de ellos asuma el papel que le corresponde para salir de la crisis.

En la democracia un nuevo gobierno plural, democrático y representativo debe lograr imponer una nueva cultura económica en la que todos los recursos sean adecuadamente aprovechados. En el espacio de dicho Acuerdo, se definirían los grandes lineamientos de la política de inversión, de la política comercial, de la política agrope-

cuaria, de todos los temas que abarca la amplia agenda del desarrollo que pretendemos para el México del Siglo XXI.

Una modernización efectiva de la economía al servicio de todos sólo será posible si el Estado transfiere capacidad de decisión a la sociedad. El autoritarismo sólo contribuye, como hasta ahora, a paralizar el dinamismo de la sociedad. En la propuesta de este Acuerdo Nacional está la convocatoria a que la sociedad tome en sus manos el destino nacional para el beneficio de todos.

Para dar viabilidad a este Acuerdo Nacional, base para impulsar el cambio de rumbo económico del país, la participación del Congreso de la Unión resulta fundamental, sobre todo ahora que vivimos una nueva pluralidad democrática en el Poder Legislativo Federal y también en el local, representado en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Hasta hace algunos años la hegemonía priísta había impedido la existencia de un Poder Legislativo que sirviera de contrapeso a las políticas neoliberales, lesivas para el pueblo y la nación, impuestas por los titulares del Poder Ejecutivo. El rumbo del país era dictado desde Los Pinos. Hoy, el escenario es otro y la discusión y aprobación de iniciativas en el Congreso está dejando de ser, como antes, un mero formalismo.

La Reforma del Estado no se restringe a la esfera política, sino que incluye los ámbitos económico y social. Con sus facultades, como la aprobación

de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, la fiscalización del uso de los recursos públicos para combatir el despilfarro y la corrupción, la revisión de la política exterior del país, y la presentación de iniciativas de ley, el Congreso de la Unión puede contribuir a iniciar un cambio a fondo en el rumbo de la política económica y social de nuestro país.

Los legisladores, en ambas Cámaras, tenemos el compromiso y la responsabilidad de impulsar acciones que favorezcan la inversión productiva, particularmente en ramas estratégicas y actividades generadoras de empleo, y que contribuyan a disminuir la vulnerabilidad del sector externo de la economía. También, nos corresponde revisar los términos del pago de la deuda y de la apertura externa, a fin de frenar la pérdida de soberanía nacional, impulsar el uso racional de nuestros recursos naturales, y promover un marco legal adecuado para la revalorización del trabajo.

Sin embargo, sólo exigiendo un acuerdo global sobre la reforma integral del Estado, que incluya éstos y otros problemas que atañen al desarrollo nacional puede lograrse la recuperación del terreno perdido.

En este contexto, es importante abrir un debate amplio e informado sobre el contenido de la política económica y social de México, en un mundo crecientemente integrado y globalizado. Esta discusión de cara a la sociedad es urgente, y un factor indispensable para que por encima de los intereses particulares prevalezca el interés general de

la sociedad y el interés soberano de la Nación.

Sólo en un sistema democrático es posible movilizar la energía social para el logro del país que queremos, sólo en el marco de la democracia el Estado ejerce su obligación constitucional de ser rector del desarrollo nacional, sin avasallar a la sociedad, sólo en

la democracia se supera la falsa disyuntiva entre más Estado o más mercado. Estos son los grandes lineamientos del programa económico alternativo que promueven el PRD y sus legisladores para resolver los retos de la modernidad de fin de siglo, y hacer de nuestro país, un país de crecimiento competitivo, estable y con equidad.

# EL OTRO DESARROLLO

---

---

DIP. RUBÉN A. FERNÁNDEZ ACEVES\*

Actualmente, los temas centrales del debate y del análisis sociopolítico en México giran alrededor de dos o tres ejes: la reforma del Estado (en realidad más entendida como la reforma de los Poderes Públicos, que del Estado mismo), la reforma fiscal integral, la autonomía de los pueblos indígenas y la convocatoria del Presidente Zedillo para construir una política económica de Estado.

Desde la perspectiva de todos estos debates, el tema social en general, y el del desarrollo humano específicamente, son asuntos que se verán resueltos como consecuencia de solucionar esos expedientes principales. Es el caso, por ejemplo, de la propuesta central de desarrollo del gobierno mexicano.

Hoy por hoy, la línea estratégica del gobierno para el desarrollo de México es estrictamente económica y se contiene en el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (PRONAFIDE), que apuesta todo al crecimiento económico, en términos del

incremento del producto interno bruto, y que supone que por virtud de dicho crecimiento se generarán los empleos necesarios para satisfacer la demanda de la fuerza de trabajo y mejorar el nivel de vida de los mexicanos, como si sólo requirieran empleo y no toda una serie de condiciones y oportunidades para gestionar su propio desarrollo integral.

La estrategia central del PRONAFIDE, crecimiento para generar empleo, es además de limitada en términos humanos, incorrecta.

Las experiencias mundiales de 1975 a la fecha han señalado que la apuesta sólo al crecimiento del producto interno bruto, que no revisa las maneras del crecimiento sino que propone cualquier medio para que éste se realice, no han generado ni mejorías en la calidad humana de vida, ni el empleo tan esperado.

En el mejor de los casos, el de América Latina, la brecha entre crecimiento del PIB y generación de empleos entre 1975 y el año 2000 se

---

\* Licenciado en Derecho por la UABC y Diputado Federal del grupo parlamentario del PAN.

espera de 43 puntos, mientras que en la propia Asia Oriental, por ejemplo, será de 262. Esto es, que aún cuando la economía está creciendo a un ritmo importante, este crecimiento “deshumanizado” no está generando mejores condiciones de vida, y ni siquiera genera empleos al mismo ritmo de crecimiento. Sobra decir que en todos los casos, los empleos que se generan son inferiores a la demanda de la fuerza de trabajo.

El problema tiene que ver, además, con un dato también cierto: a menos que la estrategia de desarrollo tenga su centralidad en el desarrollo humano más que en el económico (y que entienda este último más como un medio que como un fin), en casi todos los casos el crecimiento no sólo no opera automáticamente en favor del desarrollo humano, sino que profundiza aún más las desigualdades: los ricos son menos y tienen más, y los pobres son más y tienen menos.

Es obvio que el crecimiento económico sostenido y la generación de empleos suficientes, estables y bien remunerados son condiciones fundamentales para el desarrollo humano, pero no son ni bastantes ni suficientes. El desarrollo humano requiere generar toda una serie de condiciones económicas, políticas y socioculturales para que la persona esté en posibilidades de enfrentar su destino con dignidad y felicidad.

La propuesta es replantear la importancia de estos temas y construir una alternativa humana para el desarrollo: dar al desarrollo humano la centralidad que permitirá que los otros

debates, el político, el fiscal, el indígena y el económico, conozcan su eficacia y su eficiencia en la medida en que contribuyan lo más directamente posible al desarrollo humano.

Desde esta perspectiva, los objetivos del desarrollo nacional no se plantean en términos de perfeccionar el sistema democrático-político o democrático-electoral, ni de simplificar y aligerar el sistema fiscal, ni de reconocer más o menos autonomía a las etnias, ni de apostar todo a un gran acuerdo nacional económico.

El objetivo del desarrollo nacional que se propone es uno: ampliar las oportunidades de la gente, no sólo su ingreso, sino todas las que la persona humana requiere para vivir con dignidad y felicidad.

Este es el otro desarrollo, el desarrollo que hemos tenido, hasta la fecha, olvidado en México, el desarrollo que atendemos como una consecuencia económica, y lo que es más grave, como un medio para alcanzar la bonanza macroeconómica. A estas alturas del siglo, el contenido de la agenda política de México sólo se justifica en cuanto tenga que ver con el mejoramiento de la calidad de vida de la gente.

Entonces, más que una política económica de Estado, lo que los mexicanos requerimos es una política social de Estado. Debemos ponernos de acuerdo, todos, en las líneas que deben perfilar el México del siglo XXI en lo social y en lo humano, y a partir de ahí, ver de qué manera los rubros político y económico deben contribuir a realizar ese diseño.

Y es que el desarrollo social puede permitirnos, además, encontrar puntos de convergencia de manera más ágil y más sencilla, contra la dificultad y la divergencia profunda que los actores políticos tenemos respecto de la función de la economía.

Para esto, vale la pena recordar el argumento central de la convocatoria que en su obra "1915" lanzaba Manuel Gómez Morín para iniciar la reconstrucción nacional. Después de la Revolución, nuestro país vivía en el caos, la confusión y la inestabilidad: el líder revolucionario se convertía en cacique, el cacique en renovado revolucionario, el mandatario en criminal, y el homicida en autoridad.

Del pacto constitucional que terminaba con la guerra se pasaba a los planes, manifiestos y asonadas, y en realidad, no había elementos que permitieran, de una buena vez, sentar a los líderes en torno a una mesa amplia y plural en la que se fijaran reglas claras y trascendentes para el futuro nacional. La salida de los "gobiernos emanados de la Revolución", al crear el Partido de Estado, no sirvió sino para poner reglas al interior del gran grupo político y para distribuir el poder al interior del mismo, sin incluir a quienes pudieran plantear alternativas distintas, como fueron los casos de Vasconcelos y Almazán.

En medio de esa confusión, con una gran visión política e histórica, pero sobre todo humanista, Manuel Gómez Morín lanzaba su convocatoria: había un sólo dato que nos era común a todos, un dato objetivo y universalmen-

te válido que constituía en sí mismo un punto de acuerdo alrededor del cual podían empezarse a construir otros consensos.

Hablaba Gómez Morín del dato del dolor humano: "El dolor de los hombres es la única cosa objetiva, clara, evidente, constante. Y no el dolor que viene de Dios, no el dolor que viene de una fuente inevitable, sino el dolor que unos hombres causamos a otros hombres, el dolor que originan nuestra voluntad o nuestra ineficacia para hacer una nueva y mejor organización de las cosas humanas. Todo lo demás es discutible e incierto."

La propuesta de Gómez Morín era clarísima: el único dato que todos compartimos es la indignación por el dolor que los hombres causamos a otros hombres, sobre todo cuando se deriva de nuestra voluntad o de nuestra ineficacia para organizar de mejor manera las cosas humanas, para pensar el Estado o la economía, o la educación, por ejemplo, teniendo como objetivo central a la persona humana.

La convocatoria adquiere hoy renovada vigencia, cuando después de muchas décadas los hombres seguimos causando dolor a otros hombres porque no hemos tenido suficiente voluntad ni valentía para pensar en la persona humana y diseñar políticas públicas integrales para su desarrollo, y porque hemos sido ineficaces para que el sistema funcione mejor para la gente.

Hoy, el dato del dolor humano puede actualizarse para proponer una nueva convocatoria: el más grave dolor humano, por injusto, es el de la po-

breza. La pobreza no existe por razón del destino, y su erradicación es, además de un imperativo moral y un compromiso de solidaridad humana, una posibilidad práctica, viable, real y actual. Consecuentemente, en tanto la pobreza no es inevitable, no debe tolerarse más.

185 gobiernos, incluyendo el de México, han contraído compromisos formales para erradicar la pobreza, no sólo para combatirla: "Nos comprometemos, como imperativo ético, social, político y económico de la humanidad, a lograr el objetivo de erradicar la pobreza en el mundo mediante una acción nacional enérgica y la cooperación internacional".<sup>1</sup>

México se comprometió a adoptar medidas complementarias y de ejecución para fijar metas nacionales, para formular estrategias orientadas a reducir la pobreza en general en medida sustancial en el menor plazo posible, para reducir las desigualdades y para erradicar la pobreza absoluta<sup>2</sup> en una fecha fija que se especificaría en el contexto nacional.

Sin embargo, los mexicanos, a pesar de haber suscrito los acuerdos de Copenhague, no hemos cumplido con los mismos, fundamentalmente porque no hemos fijado metas nacionales, no hemos formulado estrategias orientadas a reducir la pobreza sustancialmente en el menor plazo posible, no hemos plantado estrategias para erradicar la pobreza absoluta, ni hemos establecido fechas fijas adecuadas al contexto nacional para terminar con esta última.

Pareciera que los acuerdos de Copenhague, pero más que ellos, el deber de solidaridad humana derivado de la pobreza, nos han pasado absolutamente desapercibidos. De 1995 a la fecha, no sólo no contamos con programas específicos congruentes con la Cumbre de Desarrollo Social, sino que en los principales instrumentos en la materia (el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, el Programa para la Superación de la Pobreza 1995-2000 y el Programa de Educación, Salud y Alimentación), ni siquiera citamos esos compromisos.

Podría pensarse que ante la falta de voluntad política para enfrentar la pobreza en serio, preferimos ignorar la existencia de acuerdos, de recomendaciones y de propuestas internacionales en la materia. Como querer tapar el sol con un dedo.

Los programas de combate a la pobreza en México, que no de erradicación, han sido de corte estrictamente asistencial, y buscan solamente que los pobres no se mueran de hambre; esto es, que no buscan elevar su nivel de vida para que dejen de ser pobres, sino que se les mantiene en ese status mediante apoyos asistenciales (tortibonos, becas, etc.)

Como no se han fijado metas humanas (¿cuántos pobres van a dejar de serlo por la aplicación del programa X?), sino asistenciales (¿cuántas despensas repartimos en el año?), no es posible evaluar si se está cumpliendo o no con el objetivo fundamental de terminar con la pobreza.

La prueba de fuego a la voluntad política gubernamental es fijar fechas fijas y metas humanas en los programas públicos para la superación de la pobreza.<sup>3</sup> Si esto no se hace, es señal inequívoca de la falta de voluntad política seria y comprometida con la erradicación de la pobreza.

¿Cómo fijar fechas y metas? De entrada, algunas de las metas genéricas con fechas precisas que acordaron los signatarios de Copenhague son las siguientes:

1. Hacia el año 2000, alcanzar una esperanza de vida al nacer no inferior a 60 años en todos los países, hacia el 2005, una esperanza de vida superior a 70 años, y hacia el 2015, superior a los 75 años

México ha alcanzado, a la fecha, el compromiso del año 2000, pero no por haberse fijado la meta de hacerlo, sino por la "casualidad" del comportamiento demográfico; de hecho, el Gobierno confiesa que "se supone que la mortalidad continuará en descenso, aumentando la esperanza de vida de 72.5 años en 1994 a 74.4 en 2000, y finalmente a 79.2 en 2030"<sup>4</sup>, es decir, la esperanza de vida mejora por una suposición del gobierno, y no por un propósito político.

Hoy por hoy, además, la esperanza de vida promedio nacional es de 69.7 años, pero en Chiapas, por ejemplo, es de apenas 66.3 años, y en Hidalgo, de 65.9 y en Oaxaca de 59.4; mientras tanto, en Nuevo León es de 74 años y en el DF de 73.1.<sup>5</sup>

2. Hacia el año 2000, reducir la mortalidad de niños menores de 5 años

en un tercio del nivel de 1990 o a entre 50 y 70 por cada 1,000 nacidos vivos, la cifra que sea inferior, y hacia el 2015, a menos de 45 por 1,000 nacidos vivos

Hoy México tiene una tasa promedio nacional de 32 por cada mil nacidos vivos. Otra vez, no por haber constituido un compromiso expreso del Gobierno, sino por el comportamiento natural demográfico (en el que obviamente, aquí como en Angola, influye la asistencia pública).

Pero el asunto es que México se comprometió a reducir la tasa, al año 2000, a un tercio del nivel de 1990, esto es, si bien nos va, a 10 por cada mil habitantes. No hay compromiso, ni mucho menos estrategia, formal para ello.

Las desigualdades regionales, aún en el caso de alcanzar esa meta por destino de la demografía más que por voluntad política, son gravísimas: la tasa en Chiapas, Guerrero y Oaxaca es 2.5 veces superior a la del DF, Nuevo León y Baja California; la diferencia entre estos extremos equivale a un rezago de 22 años.<sup>6</sup>

3. Hacia el año 2000, reducir la mortalidad materna a la mitad del nivel de 1990, y hacia el 2015, reducirla en otra mitad

Los datos mexicanos: hoy, la mortalidad materna es de 11 por cada 10,000 nacidos vivos; las desigualdades regionales, sobra decirlo, son gravísimas.

4. Hacia el año 2000, reducir la malnutrición severa y moderada de niños menores de 5 años a la mitad del nivel de 1990, prestando especial atención a la diferencia de género

Hoy, el 14% de nuestros niños registran peso insuficiente; de 1975 a la fecha, la tasa sólo se ha reducido en 5 puntos porcentuales, y el compromiso es que dentro de dos años, reduzcamos la tasa en 7 puntos.

5. Hacia el año 2000, lograr el acceso universal a la atención de salud primaria de elevada calidad y barata; eliminar la poliomielitis y las enfermedades por insuficiencia de yodo y la falta de vitamina A

Hoy, sólo el 67.9% de la población tiene acceso al Sistema Nacional de Salud; dentro de dos años, la cobertura debe ser universal.

6. Hacia el año 2000, lograr el acceso universal a la enseñanza básica y la terminación de la enseñanza primaria por lo menos el 80% de los niños en edad escolar primaria, y hacia el 2015, enseñanza primaria universal

Hoy, la cobertura en la enseñanza básica (primaria y secundaria) es del 87%; en cosa de dos años, debemos cubrir el 100%; nuestra eficiencia terminal en primaria es del 61%. Ahí están los retos.

7. Hacia el año 2000, reducir el analfabetismo de adultos por lo menos en la mitad de su nivel de 1990; hacia el 2005, eliminar la diferencia de género en la enseñanza escolar primaria y secundaria y hacia el 2020, reducir en analfabetismo femenino por lo menos a la mitad de su nivel de 1990

En 1990, en analfabetismo de adultos era del 86.7 en las mujeres y del 91.5 en los hombres.

La cobertura, en términos de género, en primaria, es casi universal, pero

a nivel secundaria es más acentuada: el 32% de las niñas que terminaron primaria ya no le siguen en secundaria, contra el 20% de los niños.

Las mujeres: el analfabetismo femenino es 5 veces superior al de los hombres, 14% de la población femenina mayor de 15 años: 2 de cada tres adultos analfabetas.<sup>7</sup>

En este orden de ideas, México, de entrada, no ha asumido frontalmente los compromisos que debe asumir, sobre todo con nuestros pobres. Sobre todo el gobierno, dadas sus competencias y atribuciones, no ha tenido el valor de ponerse plazos y metas. Punto.

Sin embargo, lo más fácil para los partidos de oposición es politizar el asunto y criticar la política oficial sin ofrecer propuestas; sin embargo, lo peor que puede suceder a PROGRESA, por ejemplo, es que sea para Ernesto Zedillo lo que el Programa Nacional de Solidaridad fue para Carlos Salinas de Gortari: el programa se politizó y se partidizó, perdiéndose en la discusión electoral las bondades o desventajas que registraba en relación a la pobreza.

Por ello, lo más sano, pensando en los pobres, es acordar una política social de Estado, que parta, de entrada, de alcanzar un mismo entendimiento respecto de lo que significa al pobreza.

De acuerdo con la concepción económica y utilitaria del desarrollo, que ya se ha comentado, la pobreza radica solamente en lo reducido del ingreso familiar, y en el mejor de los casos, en los niveles nutricionales de la dieta en el hogar.

Pero aún bajo estas premisas, existen en México, por lo menos, cuatro indicadores distintos de la pobreza: la fórmula utilizada por COPLAMAR en los años setenta, el índice de marginación municipal de CONAPO de 1990, y los nuevos indicadores de PROGRESA. Además, INEGI cuenta con sus propios indicadores de niveles de bienestar.

Además, se han llegado a plantear hasta cuatro conceptos de la canasta básica: la canasta normativa alimentaria, la canasta normativa de satisfactores esenciales, la canasta de necesidades básicas insatisfechas, y hasta una canasta "submínima".

Contra estos conceptos, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) diseñó desde 1990 el Índice de Desarrollo Humano (IDH), concepto que entiende que la persona no sólo es pobre en razón de su bajo ingreso, sino además de ello, en función de la calidad de vida, la falta de medios materiales (principalmente los activos y el acceso al crédito), las oportunidades y la exclusión. México no lo ha empleado.

Y desde 1997, existe el índice de pobreza humana, mucho más complejo que los nacionales, porque abarca aspectos relacionados con la calidad de vida, la falta de medios materiales y de oportunidades de desarrollo y la exclusión. Vamos, hasta el tema de las libertades políticas forma parte del concepto éste de desarrollo humano y de pobreza.

Desde esta perspectiva, la pobreza significa, además del ingreso, la denegación de oportunidades para vivir

una vida tolerable; tiene que ver con la esperanza de vida, con la salud, con la vivienda, con los conocimientos, con la participación, con la seguridad personal, con el medio ambiente, y con el ingreso.

Bajo esta concepción, el desarrollo nacional con centralidad en el desarrollo humano, exige la adopción de las siguientes condiciones mínimas:

1. Inversión en la gente, en prioridades humanas.
2. Mercados accesibles a todos, especialmente a los grupos más vulnerables, como el sector informal, las mujeres, los trabajadores del campo.
3. La promoción de la capacidad empresarial y del sector informal de la economía.
4. Fomentar tecnologías con alta densidad de mano de obra.
5. La creación de redes de seguridad en el empleo.

Estas líneas estratégicas requieren, sin embargo, de la existencia de 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 viabilidad del modelo propuesto tiene que ver en forma directa con el federalismo.

El tema del federalismo, particularmente entendido en su "acepción" de descentralización, constituye uno de los ejes alrededor de los cuales debe estructurarse cualquier problema serio de erradicación (que no combate) de la pobreza.

De hecho, la mayor parte de las líneas estratégicas del modelo, así como de sus condiciones previas, encuentran su mejor espacio de realización en el espacio municipal.

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 este doloroso problema, requiere, entre otras cosas, facilitar la planificación desde las localidades donde viven los pobres, con ellos, no sólo para ellos.

El asunto es que el tema adquiera centralidad. La descentralización (y/o el fortalecimiento municipal), contribuye en forma importantísima a aumentar la presión ejercida sobre el gobierno

central para que centre las políticas públicas todas en el desarrollo de la gente, aunque como es claro, nunca puede existir una participación local eficaz si no hay una redistribución del poder: si se aspira a que la descentralización promueva el desarrollo humano, debe ir acompañada por una auténtica democracia local.

Los funcionarios locales están mucho más dispuestos a la valoración pública que los gobiernos estatales o central, y son más responsables ante las comunidades; los proyectos públicos resultan mucho más pertinentes y eficaces si las comunidades tienen una influencia real en su planificación y ejecución.

En materia de combate a la pobreza, las experiencias exitosas de la descentralización están en Chile (los municipios manejan el 8% de los recursos nacionales, y sólo dependen en un 38% de recursos centrales), Indonesia (19% y 25%, respectivamente), Marruecos (6% y 0% respectivamente —autonomía financiera plena—) y Zimbabwe (20% y 27%, respectivamente).<sup>8</sup>

La experiencia mundial de la descentralización 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%).

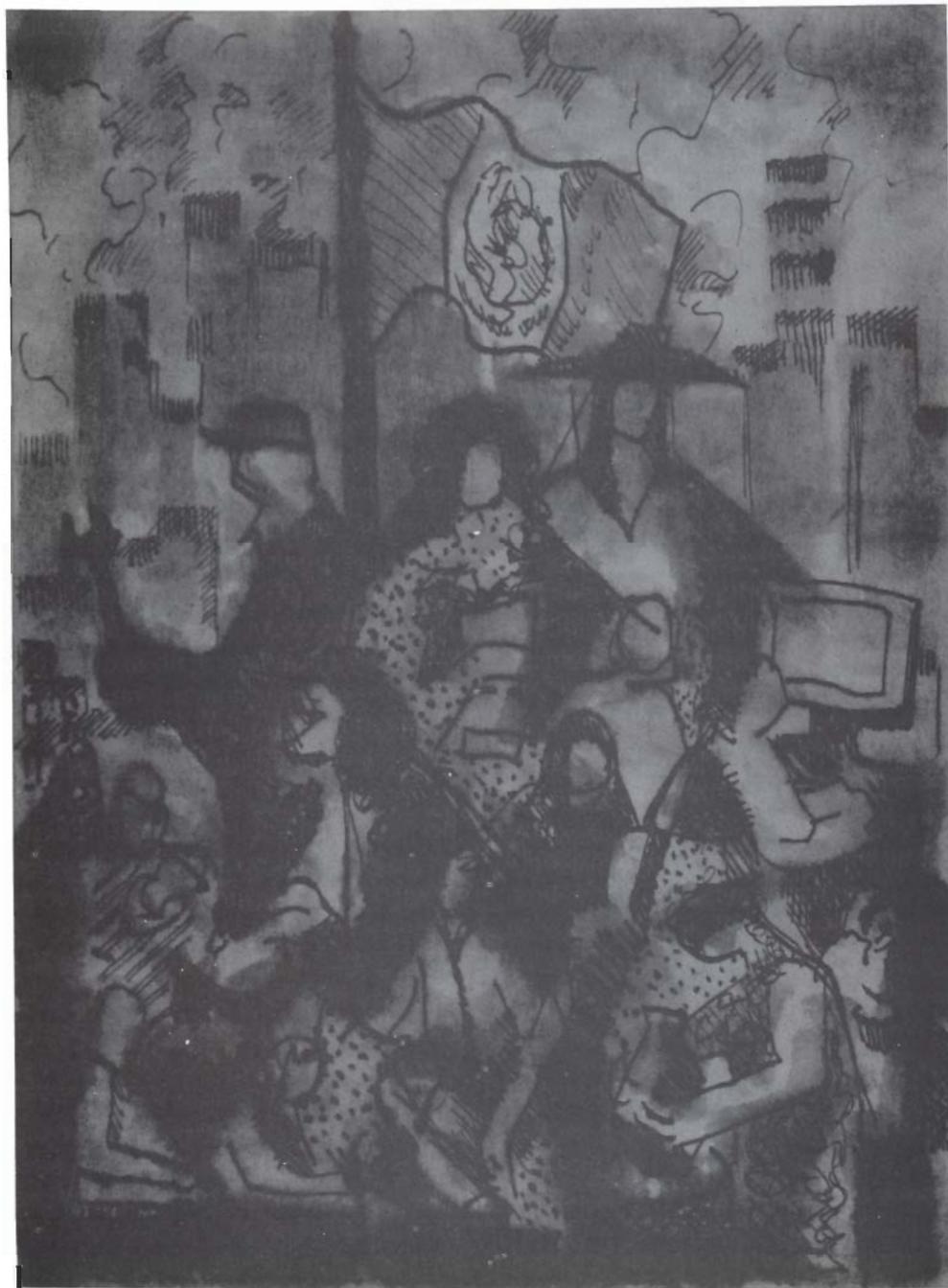
Obviamente, este esquema puede generar disparidades regionales que deben ser atendidas por el gobierno central, sea mediante sistemas de compensación fiscal similares al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mexicano, o bien garantizando niveles mínimos aceptables cuyo financiamiento se obliga a cubrir el gobierno central, independientemente de la capacidad de las localidades para generar mejores condiciones (por ejemplo en materias tales como salud y educación).

El dato de la pobreza, entendida como dolor humano, es objetivo e incontrovertible. Aceptarlo y asumirlo corresponsablemente, todos, Ejecutivo, Congreso, partidos y sociedad, puede constituir el primer paso, necesario ya, para construir una política social de Estado con centralidad en el desarrollo de los mexicanos.

Todos tenemos la palabra.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- <sup>1</sup> Compromisos adquiridos por Jefes de Estado en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 1995.
- <sup>2</sup> La pobreza absoluta se representa, a grosso modo, por un ingreso inferior a dos dólares diarios, según la propuesta del Banco Mundial para América Latina (World Development Report, 1995).
- <sup>3</sup> "Poverty eradication: a policy framework for country strategies". United Nations Development Programme.
- <sup>4</sup> Programa Nacional de Población 1995-2000.
- <sup>5</sup> "México Social 1994-1995, Estadísticas Seleccionadas", División de Estudios Económicos y Sociales de Banamex, 1996.
- <sup>6</sup> Programa Nacional de Población, *op. cit.*
- <sup>7</sup> Programa Nacional de la Mujer 1995-2000.
- <sup>8</sup> Informe sobre Desarrollo Humano 1993. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.



---

## SOBERANÍA, BIENESTAR Y PROYECTO NACIONAL\*

---

JULIETA CAMPOS\*\*

Parece cada día más evidente que la aplicación indiscriminada del modelo que ha prevalecido en las dos últimas décadas suscita un creciente cuestionamiento: el esquema parece atrapado en su incapacidad para dar respuesta a la superación de la pobreza y a la satisfacción de necesidades básicas de la mayoría de la humanidad. ¿Puede haber estabilidad social y política cuando sólo los ricos se hacen más ricos en medio de la pobreza generalizada? El cierre de capacidades de opción es el reverso del bienestar. La aplicación acrítica de dogmas y recetas proporcionadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional no ha impedido que la desigualdad, a escala mundial, haya aumentado en proporciones sin precedentes. La participación del 20% más rico en la economía mundial había aumentado, en

1994, al 86% y la del 20% más pobre se había reducido al 1.4%. Mientras 447 personas poseen un patrimonio mayor a los mil millones de dólares, el valor de todos sus activos supera el ingreso del 50% más pobre de la población mundial.<sup>1</sup>

Aunque, desde 1948, la Declaración Universal de Derechos Humanos consignó el derecho al bienestar, el rumbo que tomó la economía planetaria en las tres últimas décadas desplazó al bien común de la agenda de los gobiernos, para sustituirlo por la estabilidad de los mercados. Es verdad que los gobiernos no pueden dirigir los mercados mundiales, pero sí pueden reducir daños y optimizar oportunidades. Y pueden presionar para que la atmósfera macroeconómica, en escala mundial, sea más propicia a la reducción de la pobreza. Pueden actuar para

---

\* El presente texto es un fragmento del que aparecerá, con el mismo título, en *La Soberanía de México en la Globalización. Pautas para su fortalecimiento*. (coord. Luis González Souza), edición conjunta del Instituto de Estudios para la Revolución Democrática y la Jornada Ediciones, de próxima publicación.

\*\* Académico de la UNAM, novelista, ensayista y Presidente del Pen Club.

que la carga no caiga sobre los pobres ni se traduzca en estancamiento de las economías nacionales.

Alguien ha comparado recientemente a la economía global con una gigantesca segadora, que avanza incontenible sobre territorios ilimitados, porque no hay vallas ni fronteras que puedan oponérsele: una máquina sin conductor capaz de controlar su velocidad ni su rumbo, impulsada por el movimiento perpétuo de un desmesurado apetito y por un dinamismo en constante aceleración. Así imagina Richard Greider a ese engendro de ciencia-ficción que se ha vuelto el capitalismo contemporáneo, impulsado por los imperativos de la tercera revolución industrial. Es algo a la vez portentoso y dramático, porque lo que va dejando a su paso es, a la vez, una cosecha de prosperidad altamente concentrada y un inmenso tiradero de pobreza y marginación de millones de personas.<sup>2</sup>

En ese nuevo mapa del mundo, que se va "reordenando" de acuerdo con la lógica del libre mercado, la globalización va improvisando sin cesar una nueva geografía del poder, que desplaza en favor de la lógica global a la lógica de las economías y las políticas nacionales. Por un lado, unos cuantos dibujan la visión futurista y utópica de un "tecnoparaiso", regulado por la informática y difundido gracias al libre mercado, que abriría nuevas oportunidades de empleo para los que sean capaces de "reeducarse" y una avalancha de productos y de nuevos servicios. Pero ese prometedor espejismo

es difícilmente compartido por los que ya se anticipan perdedores y vislumbran un futuro sombrío y amenazante, donde los ganadores serían demasiado pocos, privilegiados por el conocimiento y el dinero, mientras que una perspectiva de desempleo masivo, propiciado por la creciente automatización, volvería prescindibles no sólo a las masas paupérrimas de los países pobres sino a los que alguna vez fueron trabajadores bien pagados de los países ricos. Es el cuadro que ha esbozado Jeremy Rifkin en su visión apocalíptica de *El fin del trabajo*.

Escapar al determinismo fatal que pretende depararnos una navegación sin timonel en las aguas turbulentas de un mar proceloso, tiene que ser por eso la preocupación central del Estado nacional, en este orden incierto donde los mecanismos de la globalización afectan la soberanía y tienden a escamotear las opciones que deben corresponder a una gobernabilidad democrática. La incertidumbre y la inseguridad prevalecen en el frágil ordenamiento que gira alrededor de un mercado enormemente vulnerable, a su vez, a factores desestabilizadores y proclives, en opinión de un número creciente de analistas, a una eventual crisis de proporciones catastróficas que podría irse agravando ante la incapacidad absoluta de consumir de grandes masas de población, en un mundo donde la tecnología permitirá producir cada vez más.

Buscar una mayor equidad en el orden global, poniendo a la gente en el centro de las decisiones, es una alternativa viable y, de hecho, la única

que garantizaría una estabilidad duradera a la economía de mercado globalizada que, como ya señalan expertos tan avisados como George Soros, no es de ninguna manera “irreversible”, como no lo es ni lo ha sido jamás ningún sistema ni institución inventado por la imaginación humana. Hay que conciliar pues, al mercado con la sociedad: hay que conciliarlo, de verdad, con la democracia.

El vertiginoso dinamismo que ha desplegado en dos décadas la nueva modalidad de producción está erosionando en los países desarrollados las conquistas del Estado benefactor y, en los países pobres que se han precipitado a disputarse las inversiones transnacionales, ha desintegrado el tejido social, ofreciendo en general muy precarias condiciones de vida a los desplazados del campo y marginando más a los que siguen viviendo en las aldeas.

Es indudable, por otra parte, que el libre flujo de capitales, productos, ganancias, información y servicios tiende a afectar de muchas maneras a la soberanía nacional. Son las instancias supranacionales, las corporaciones y el mercado financiero global los que hoy exigen rendición de cuentas a los gobiernos. Y, ante esas fuertes presiones, los gobiernos sienten que deben rendir cuentas al sistema económico global antes que a sus propios ciudadanos. La velocidad que imprimen las nuevas tecnologías al mercado financiero escapa a la regulación de esos gobiernos y han surgido nuevas prácticas legales que, más allá de las fronteras, fortalecen las ventajas de los grandes actores econó-

micos transnacionales y debilitan a los medianos y pequeños actores nacionales. Como advierte Saskia Sassen, los propios gobiernos han legitimado una nueva doctrina que les recorta su papel rector y vigilante en la economía y los orienta a propiciar sólo lo que fortalezca a la estabilidad global. Fue el caso, por ejemplo, de la crisis de diciembre de 1994, cuando en México se prefirió restaurar la confianza del mercado financiero global que reanimar, prioritariamente, a la economía mexicana.<sup>1</sup>

La hipermovilidad del capital, que busca oportunidades de ganancia a corto plazo, no favorece evidentemente las prioridades nacionales de un desarrollo económico y social a largo plazo. El consenso globalizador se ha olvidado de que el derecho al bienestar es una condición esencial de la democracia. A cada nación le corresponde, cada día, recordarlo y reclamarlo. La consolidación interna del estado de derecho y de la transparencia electoral contribuye, sin duda, a favorecer que pesen más los votos ciudadanos que los votos “golondrinos” de las inversiones nómadas. Es un hecho que el fortalecimiento de la democracia fortalece al Estado nacional y lo habilita mejor para defender, con convicción y dignidad, el derecho de sus ciudadanos a participar en la actividad productiva y su acceso a la educación, la salud, la seguridad social, una vivienda decorosa y, por supuesto, la cultura.

Es un desafío que el Estado mexicano tiene que asumir porque en ello va en juego la sobrevivencia. Esa abstracción que llamamos “la globalidad”

es una especie de Frankenstein que despliega sus poderes, su fuerza y sus movimientos con una autonomía y una anarquía que no admite, al parecer, controles ni límites. Las dimensiones mundiales del fenómeno que ha desencadenado la tercera revolución industrial potencia enormemente los efectos de desigualdad y empobrecimiento que generó la primera. Hoy estamos expuestos, como nunca antes, a eso que George Soros ha llamado "la expansión salvaje de los mecanismos del mercado." Porque, paradójicamente, ese gurú de las finanzas, que desfondó un día al Banco de Inglaterra, hace una de las críticas más agudas al peligroso predominio de los mecanismos del mercado sobre los valores de la sociedad y advierte: "No creo que la competencia conduzca automáticamente a una mejor distribución de los recursos. No considero que la supervivencia del más fuerte sea un objetivo deseable. Hay que luchar por ciertos valores fundamentales, empezando por la justicia social, que no pueden salvaguardarse en el marco de una competencia desenfrenada."<sup>4</sup>

Si el establecimiento de regulaciones internacionales a los mercados

acabará por ser, probablemente, una medida de autosalvamento que las instituciones internacionales van a tener que adoptar (opinan Soros y Felipe González) el compromiso de responsabilidad con el bien común es algo que, tras muchos años de destrozos atribuibles a los recetarios en uso, ya no admite aplazamientos. En México, un gobierno convencido de que esa función es indeclinable y consciente de dónde está el interés nacional, no podrá ya recurrir a la socorrida expresión "no hay de otra" sino que buscará abrir el espacio soberano de decisión en todo lo que atañe al bienestar de las mayorías.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- <sup>1</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo *Informe de Desarrollo Humano* 1997. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa, p. 124.
- <sup>2</sup> Richard Greider, *One World, ready or not*, Nueva York: Simon & Shuster, 1997. p. 11,
- <sup>3</sup> Saskia Sassen, *Losing control*, Nueva York: Columbia University Press, 1996, p. 52ss.
- <sup>4</sup> George Soros, *Le défi de l'argent*, París: Plon, 1995, p. 23.

# ALTERNATIVAS AL DESARROLLO EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA

---

LUIS SANDOVAL RAMÍREZ\*

Las alternativas al desarrollo económico descansan en medida importante en los aspectos técnico-económicos, el presente artículo quiere incidir precisamente en éstos, en especial en el papel clave que juega el energético principal con su motor correspondiente en toda una época, sin dejar de lado algunos aspectos socioeconómicos importantes; sin embargo es necesario precisar que existe una interacción entre todos los factores arriba considerados, en especial entre la evolución cíclica de la tasa de beneficio de los capitales y los factores técnico-económicos.

Cuando las innovaciones tecnológicas aparecen en una rama determinada, la productividad se incrementa, los costos por unidad producida son menores y los beneficios de los capitales, mayores, por lo que las inversiones en la rama tienden a crecer y las innovaciones se difunden por otras ramas, propiciando la aparición de nuevas tecnologías y el crecimiento generalizado de la economía, de los beneficios o

ganancias de los capitales invertidos. Esto es así sobre todo cuando en la economía de un país o conjunto de países han aparecido las innovaciones superbásicas (como el motor de vapor basado en el carbón de piedra y el motor de gasolina), seguidas de innovaciones básicas y posteriormente de secundarias. Generalmente este largo periodo de ascenso económico internacional ha durado 22-30 años (el último duró de 1940-45 a 1975).

Pero cuando la difusión de estas innovaciones ha alcanzado su punto de saturación, la tasa de beneficio ha decaído y en lo fundamental se han obturado las perspectivas de nuevas inversiones con altas tasas de beneficio de largo plazo en la esfera productiva, por lo que los capitales tienden a concentrarse en la esfera financiera, inaugurando un largo periodo de predominio (22-30 años) de esta esfera sobre la productiva. Las inversiones en nuevas tecnologías se enlentecen en este periodo, la economía internacional tiene ritmos de incremento menores que en el largo periodo

---

\* Investigador titular de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Premio Nacional en Investigación Económica "Maestro Jesús Silva Herzog" en 1998.

precedente. Sin embargo, al final del periodo las innovaciones tecnológicas tienden a acumularse e introducirse en la producción, para dar un salto al inicio del nuevo periodo largo de ascenso económico. Actualmente nos encontramos al final del largo periodo de enlentecimiento económico con predominio de una enorme y creciente esfera financiera.

Desde fines del siglo XVIII en el mundo ha habido dos energéticos clave o principales, utilizados por la industria y la economía internacionales: el carbón de piedra y el petróleo. Anteriormente la madera había sido utilizada como el energético principal durante milenios. El carbón, como se sabe, fue utilizado primero durante la revolución industrial inglesa y de ahí se propagó al resto del mundo. Un siglo después, el petróleo empezó a ser utilizado masivamente en los Estados Unidos y parcialmente en Europa y otras partes del mundo. Posteriormente, después de la segunda guerra mundial, su uso se generalizó en Europa Occidental y a partir de los años 70, también en las economías del mundo pobre. En nuestros días estamos comenzando a presenciar la siguiente transición energética, la que se aceleraría en las primeras décadas del próximo milenio, teniendo esta vez al gas natural como energético principal. Esta transición y sus regularidades, sus consecuencias para nuestro país, son el objeto de estudio del presente artículo.

Actualmente se ha planteado en numerosas ocasiones que las nuevas tecnologías, ésto es, los sistemas inte-

grados de computación y telecomunicaciones, la robótica e inteligencia artificial, la microelectrónica y una serie de otras nuevas tecnologías: biotecnología, tecnologías de nivel celular, molecular y submolecular, la cerámica industrial (nuevos materiales), la industria cósmica, los superconductores, las nuevas tecnologías en los servicios (información, medios de comunicación, servicios bancarios privados, transporación, ingeniería, procesos tecnológicos, labores de capacitación y adiestramiento y nuevas formas de investigación) etc., constituyen la nueva revolución tecnológica. Es indudable que aquéllas son parte de ésta, pero no constituyen en sí mismas *La nueva revolución tecnológica* porque está ausente todavía el alma, el impulsor de ésta, que es el principio energético nuevo<sup>1</sup>, el gas natural-hidrógeno<sup>2</sup> y su motor correspondiente. El motor basado en el energético principal y su difusión, ha constituido desde la clásica revolución industrial una innovación superbásica, revolucionaria, que ha traído consigo en dos grandes oleadas cincuentenarias innumerables innovaciones básicas y secundarias.

A partir de que éste haga su aparición, tendrá lugar una fundamental revolución en la infraestructura, en el transporte, en la industria, en la agricultura, los servicios, en las instituciones socioeconómicas, en el entero cuerpo productivo-social del capitalismo. Tendrá lugar una reestructuración general de la economía y sociedad capitalistas. Esta reestructuración será la consecuencia principal de la nueva revolución

científico-tecnológica y estos efectos, como en las dos revoluciones tecnológicas anteriores, durarán aproximadamente un siglo. Pero por ahora esto es todavía una cuestión del futuro, aunque ciertamente de un futuro próximo.

La nueva revolución en la economía internacional que apenas está en sus inicios, como sus predecesoras, está comenzando a inventarse uno o varios tipos de vehículos más potentes, que posteriormente serán versátiles, universales, siguiendo las tendencias modernas de los vehículos existentes, en especial del automóvil: mayor velocidad y seguridad, mayor rendimiento del combustible utilizado, utilización creciente de la informática en la producción, en el uso de instrumentos y aparatos *inteligentes*, así como en la conducción y guía del propio vehículo, lo cual conlleva también tecnologías de los metales o materiales utilizados más avanzadas, tipos nuevos de empresas, etc. Algunas multinacionales líderes del mundo en la fabricación de automotores, están desempolvando un viejo proyecto de construcción de un motor a base de hidrógeno, que podría estar listo para su explotación comercial en un poco más que una década. La revista *Time*, por ejemplo, en su edición del 17.07.1995 (pp.36), señala cómo las multinacionales líderes del mundo en la fabricación de automotores, están desempolvando un viejo proyecto de construcción de un motor a base de hidrógeno (hydrogen fuel cells), o más bien, de la combinación de hidrógeno y oxígeno, que podría estar listo para su explotación comercial en un poco

más que una década, ambos gases podrían extraerse del agua, el gas natural o de otras fuentes.

De hecho, la General Motors ya anunció que ofrecerá un nuevo modelo Cavalier Sedán, propulsado por gas natural y gasolina, el que se producirá en serie en la planta de Ramos Arizpe, Coahuila, desde finales de junio de 1998, con mano de obra mexicana y calidad de exportación a Estados Unidos y Canadá. En México se venderá una vez que exista la infraestructura adecuada. Aunque con este modelo apenas nos encontramos en la transición al nuevo modelo energético.

Quisiera enfatizar que todavía no nos encontramos plenamente en la nueva revolución tecnológica y que aún no hemos ingresado a un largo periodo de ascenso económico generalizado con el siguiente ejemplo de la economía de los EE.UU., la que durante un periodo de recuperación, durante 1982-1987, vió que las inversiones en la industria de equipos procesadores de información se duplicaron (66.6 mil millones de dólares y 139. 4 mil millones, respectivamente) sin arrastrar tras de sí al resto de las industrias; pues las inversiones en maquinaria y equipo crecieron tan sólo en un 15% durante el mismo periodo, en otras ramas (tradicionales), el crecimiento fue considerablemente menor. Para que podamos señalar con fundamento que está en curso una revolución científico-tecnológica, como afirman muchos investigadores, deberíamos de demostrar que el ritmo de incremento de la economía mundial, o por lo menos de sus seg-

mentos más importantes, se ha acelerado con respecto al pasado. Desgraciadamente sucede lo contrario y el ritmo del crecimiento económico mundial es lento, con crisis cada vez más recurrentes, en especial en los sectores fundamentales de la economía contemporánea, como son las finanzas. Al poner el acento en una supuesta revolución científico-técnica que estaría ya en plena marcha, en realidad lo que se hace es trasladar hacia las fuerzas productivas de la sociedad, la responsabilidad por el desbarajuste económico contemporáneo, con su enlentecimiento productivo, sus crisis financieras cada vez más profundas y extensas, su incrementado desempleo, la creciente polarización de los ingresos entre los países y al interior de éstos, con su cauda de empobrecimiento cada vez mayor de las poblaciones, la caída de los sistemas de salud, educación, seguridad social, de incremento del crimen y la violencia, de los conflictos, etc., en fin, trasladar la responsabilidad a las máquinas por el horror económico,... político y social, ésto es, ha aparecido como en todas las épocas de depresión, un **neo-luddismo**, hasta ahora teórico, es cierto, pero con ello se evita atribuirle la responsabilidad del mal funcionamiento de la economía al propio capital y al capitalismo, a las políticas económicas neoliberales adoptadas por los hombres, por los políticos concretos en este momento histórico.

Por otra parte, en este proceso de sustitución del energético-base de los paradigmas tecnológico-económicos que han existido hasta la actualidad,

“(madera-carbón de madera)-carbón de piedra-petróleo-gas natural-hidrógeno<sup>3</sup>), hay varias regularidades, algunas de ellas podrían ser las siguientes: (me refiero principalmente a las dos últimas transiciones).

En primer lugar, la transición de un paradigma energético a otro se ha dado, desde el siglo XVIII, de una manera evolutiva, en ciclos largos, a base de los hidrocarburos y con una semejante composición química: la combinación de carbono e hidrógeno, aunque con diferentes proporciones<sup>4</sup> de éstos. A medida que se ha cambiado el energético básico, el combustible ha sido cada vez más ligero y con una relación más alta de hidrógeno/carbón. La madera es principalmente carbón con una relación H/C de 0.1, mientras que el gas natural (CH<sub>4</sub>), es principalmente hidrógeno. La tendencia secular principal ha sido la de eliminar el carbono del energético principal.

En segundo lugar, el costo y precio (en relación al valor energético, BTU<sup>5</sup>/lb y otras características) del nuevo combustible utilizado ha sido, a partir de un determinado momento, cada vez menor. Por ello, la tasa de ganancia de las compañías que operan con el nuevo combustible es cada vez más alta.

En tercer lugar, mientras más alta es la relación hidrógeno/carbón, es más alto también el valor energético (BTU/lb), del combustible.

En cuarto lugar, la creciente relación H/C de un combustible también se ha correspondido, en el caso de la

transición del carbón al petróleo, con una más fácil distribución y manejo y está superando, en la etapa actual del paso del petróleo al gas natural, los problemas de su manejo. Asimismo, hay una combustión cada vez más limpia.

En quinto lugar, los metales utilizados para la combustión son cada vez más resistentes, complejos, ligeros y con menor contenido de carbono, por lo que para la elaboración de los metales se ha ido desechando el carbón de manera directa y se ha ido acudiendo al gas natural tanto directa como indirectamente.

En sexto lugar, en el transporte, cada vez es mayor el valor energético y de tracción por unidad de peso del combustible utilizado.

En séptimo lugar, se ha asistido periódicamente, a la aparición de modelos más eficientes de utilización de los energéticos, sobre todo en los países desarrollados. Tal es el caso en la actualidad, después de la llamada crisis del petróleo<sup>6</sup>, en 1973<sup>7</sup>.

En octavo lugar, el crecimiento de la conciencia ecológica mundial ha impulsado a la legislación e implantación de reglamentos y leyes que obligan a la utilización de combustibles cada vez más limpios, es decir, a la utilización creciente del gas natural-hidrógeno en detrimento del petróleo<sup>8</sup>.

En noveno lugar, la sustitución del energético principal por otro nuevo, se ha dado en condiciones de una abundancia relativa del primero, pero una vez que se han agotado los yacimientos más productivos y accesibles.

En décimo lugar, la sustitución del energético principal por otro, se ha dado primero y principalmente en el nuevo o renovado país hegemónico, (y de manera inicial en otros países centrales, así como en los periféricos), posteriormente, con un intervalo de tiempo de aproximadamente un ciclo Kondratiev (46-60 años), masivamente en el resto de los países desarrollados y finalmente en los restantes. Tal fue el caso de la Gran Bretaña de la revolución industrial (1790-1848), con su consumo masivo de carbón y energía a base de vapor, mientras la Europa continental y los EUA permanecían subdesarrollados a este respecto y de los EUA (desde fines del siglo XIX y hasta la segunda postguerra mundial) y su extraordinario crecimiento de la industria petrolera, automovilística, de aviación, etc., mientras Europa, el Japón y el resto del mundo permanecían en la era del carbón<sup>9</sup>.

En un décimo lugar, las fuentes de energía primaria crecen constantemente, tanto en variedad como en el peso relativo que ocupan en la balanza energética mundial, aunque los hidrocarburos continuarán ocupando aproximadamente el 90% de la balanza energética mundial hasta el año 2010<sup>10</sup>.

En duodécimo lugar, la sustitución del energético principal por otro se da en un periodo de aproximadamente cien años, provocando con ello verdaderas revoluciones tecnológico-socio-económicas en la sociedad humana. La aparición de un motor basado en el nuevo energético y su difusión es una innovación superbásica que trae con-

siglo racimos de otras innovaciones básicas y secundarias, provocando la reestructuración y renovación de la economía del nuevo o renovado país hegemónico, de los países desarrollados y del resto de la economía mundial. La línea de tendencia de la sustitución de los energéticos sigue una curva logarítmica<sup>11</sup>.

En décimo tercer lugar, habría que añadir a esas regularidades, que no se han podido todavía dar saltos cualitativos a otra base energética distinta de la macrobase de los hidrocarburos, la tecnología disponible no lo ha permitido. La evolución del energético principal se ha dado hacia una mayor entropía de la energía: de los sólidos (madera, carbón), a un líquido (petróleo) y finalmente a un gas (gas natural-hidrógeno)<sup>12</sup>.

En décimo cuarto lugar, la extracción del gas natural se ha ido convirtiendo ya en una actividad en muchos casos independiente de la extracción de petróleo y se ha ido desarrollando un complejo de nuevas tecnologías para la utilización del gas natural<sup>13</sup>.

En décimo quinto lugar, una vez que se ha delineado el cambio energético, se intensifica la lucha de las potencias y sus corporaciones por copar la mayor parte de las fuentes mundiales<sup>14</sup> del nuevo energético principal, para controlar y manipular los precios, las ganancias, las tecnologías, los créditos, el transporte y abastecimiento internacionales. Los ciclos de hegemonía mundial y las potencias hegemónicas han dependido en medida considerable de los resultados de esta lucha y de la

monopolización temporal de los adelantos tecnológico-económicos basados en la nueva fuente energética principal.

Por todo ello el gas natural-hidrógeno es el candidato con las mayores perspectivas para la futura transición energética, por más que este energético tiene todavía serios problemas, por ejemplo con su transporte, siendo ésto una limitación para la rápida sustitución del petróleo y otros energéticos primarios. Como señala el *World Energy Outlook*: *“factores tecnológicos y ambientales, así como la reestructuración que se está dando en la industria energética, probablemente conduzcan a un incremento significativo en el uso del gas, especialmente como combustible para generación de electricidad. Esto conducirá a una aguda expansión en el comercio de gas, ya sea por gasoductos o por barco, como gas natural licuado. Más del 70% del consumo de gas de Europa en el 2010 necesitará cruzar alguna frontera y casi 50% tendrá que ser importado de fuera de la región. Para algunos países abastecedores el gas podría convertirse en una fuente más importante de intercambio extranjero que el petróleo”*<sup>15</sup>.

Por último, habría que señalar que si bien las transiciones energéticas se dan aproximadamente cada cien años, éstas ocurren en la onda larga ascendente del nuevo ciclo Kondratiev, por lo que la nueva transición tendrá lugar de manera acentuada después de la terminación de la onda larga declinante actual y al inicio del nuevo ciclo Kondratiev, es decir, al inicio del próximo milenio.

La demanda mundial de gas natural<sup>16</sup> aumentó un tercio en la década pasada a 50 000 millones de pies cúbicos diarios. Este energético elevó su participación en el mercado mundial de energía a 23% en 1993, siendo el único combustible fósil primario que muestra un crecimiento en la demanda mundial (Excélsior, sección financiera, 11.09.1994). La demanda global de este energético creció 4.6% en 1993 (excepto en los países de la ex-URSS), en Europa 6.2%, en el Pacífico asiático 3.8%, en los EUA 3.3%. En América Latina, el gas representa ya el 20% de la demanda global de energía.

El gas natural fue la tercera fuente de energía en el mundo en 1993, "con 1787.1 millones de toneladas equivalentes a petróleo (frente a las 1328.9 de 1983) de consumo, es decir, 22.82% del total." (Excélsior, 23.05.95, pp.24-A). En los EUA, el balance energético de 1993 es el siguiente:

CUADRO No. 4

ENERGÉTICO	PORCIENTO DEL CONSUMO
Petróleo	40.5%
Gas natural	24.6%
Carbón	23.0%
Energía nuclear	8.0%
E. hidroeléctrica	3.9%

Fuente: (Excélsior 23.05.95, pp. 24-A).

El consumo de gas natural crece rápidamente en los EUA, pero las perspectivas de su extracción en el país son escasas, por lo que se realza la impor-

tancia de las reservas del Canadá y sobre todo de su vecino del sur, México<sup>17</sup>.

En este último país, la contradictoria política en torno al gas natural de las administraciones pasadas ha cambiado y se han abierto las puertas a las compañías extranjeras para privatizar una serie de actividades antes exclusivas de la compañía estatal Pemex, como el transporte, construcción y explotación de gasoductos y la comercialización del gas.

Si bien hasta la actualidad se importa el gas desde lejanas regiones como Saskatchewan, Canadá, a través de la red norteamericana de gasoductos, un reporte reciente del gobierno canadiense señala que si bien Pemex estima sus depósitos de gas natural en 2.1 trillones de M3,<sup>18</sup> éstos podrían ser de 4 veces más, siendo iguales a las de los EUA y Canadá. La proximidad de las gigantescas reservas mexicanas a la red de gasoductos de los EUA, coloca a México en una situación sumamente ventajosa con respecto a cualquier otro competidor. Por ello, multitud de consorcios extranjeros han participado en la licitación para explotar y distribuir las reservas probadas mexicanas, entre ellas están: Amoco, Texaco, Chevron, Valero Energy Corp., El paso Natural Gas, Evron Corp., Southern California, Gas Metropolitan, Western Gas Marketing, Royal Dutch Shell y British Petroleum, todas ellas norteamericanas, canadienses y británicas (América Economía, Special Issue, 1994-95, pp.5)

En la ciudad de México, está en estudio un futuro cambio de las floti-

llas de las dependencias oficiales a gas natural, lo cual traería indudables beneficios para el muy contaminado medio ambiente. Si hubiera una ciudad y un país que verdaderamente necesitaran la transición energética apuntada, éstos serían México. En Buenos Aires, ya hay 50 mil vehículos a gas<sup>19</sup>. Hay planes estadounidenses para promover la construcción de una supercarretera que atraviese la América del Norte, de la Cd. de México a Monterrey-Laredo-Dallas-Oklahoma-Kansas-Minnesota-frontera canadiense la cual podría ser recorrida por vehículos a gas natural y utilizar ese recurso natural que se encuentra a lo largo de la ruta (El Financiero, *op. cit.*). Pero en la ciudad de México, ya también se está modernizando, reconvirtiendo al gas natural 710 patrullas de la SSP (La Jornada, 12.07.1998, p. 46), además de que se está construyendo ahí, en la delegación Alvaro Obregón, la primera estación de gas natural para camiones de carga<sup>20</sup>, en el Estado de México se están construyendo dos estaciones de suministro de gas natural en Cuatro Caminos y en Ecatepec. Entre las ventajas para una ciudad en extremo contaminada<sup>21</sup>, está en que el gas natural disminuye, en comparación con la gasolina, un 90% de emisiones de hidrocarburos y de monóxido de carbono, un 30% los óxidos de nitrógeno, un 96% el ozono y 60% los gases de invernadero<sup>22</sup>. Por otra parte, su precio por litro es inferior al de la gasolina en un 34%, en el consumo industrial el ahorro puede ser hasta de un 50% con respecto a otros combustibles<sup>23</sup>.

Se ha señalado en múltiples ambientes que la utilización de gas licuado (LP), las gasolinas y el óxido de nitrógeno provocan destrucción de la capa de ozono y el cambio (efecto de invernadero) de la situación atmosférica de la Tierra. Por ello es necesario retirarles a las gasolinas y al gas licuado las oleofinas y no utilizar a este último como combustible<sup>24</sup>. Desgraciadamente el gas natural (distinto del LP), comparte elementos negativos con las gasolinas, aunque es mucho más limpio que éstas. Es necesario, igualmente, establecer claramente la diferencia entre el gas natural y el gas butano que se utiliza para el uso doméstico hoy en día: son dos gases diferentes, las propiedades positivas del gas natural son mucho mayores que las del butano. Las tres características distintivas del gas natural son: economía, seguridad y limpieza

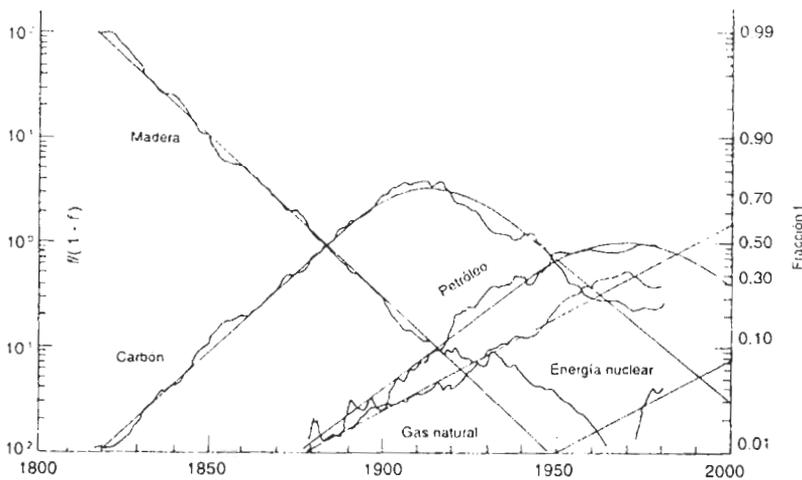
Por otra parte, en un estudio de la CEPAL, titulado *Tendencias del mercado petrolero mundial y sus implicaciones en la inversión extranjera de la industria petrolera de los países de América Latina y el Caribe*<sup>25</sup>, se prevén grandes inversiones de capital extranjero en la explotación de gas natural en los próximos 15 años en América Latina. Dichos capitales provendrán sobre todo de los Estados Unidos. Las proyecciones, que alcanzan hasta el año 2010, indican que habrá un consumo preferente de gas natural, manteniendo alto el del petróleo y con una brusca caída en la fuente nuclear.

A nivel internacional las reservas localizadas del gas natural no cesan de

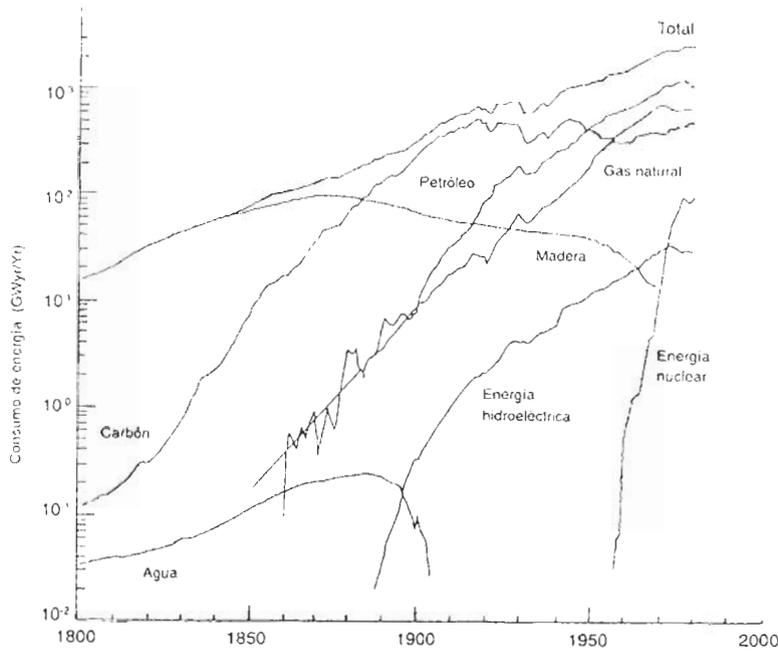
crecer, por ejemplo, recientemente un grupo de científicos de EUA, según el más reciente número de la revista *Nature*, ha localizado un enorme depósito de gas metano en la fosa Blake, en el Atlántico occidental, de aproximadamente 35 mil millones de toneladas, cantidad que podría "igualar la tasa de consumo de gas natural en Estados Unidos en los próximos 105 años, conforme los niveles de 1996", según Gerald Dickens, de la Universidad de Michigan<sup>26</sup>. Sin embargo, aún no se han perfeccionado las técnicas necesarias para utilizar de manera económica el metano de ese yacimiento que pudiera considerarse como el mayor de combustibles fósiles en el mundo. De manera general, habría que señalar que las reservas de gas natural en los lechos de los mares y océanos son enormes, se encuentran prácticamente en todos ellos, con la sola excepción de las aguas del Cercano Oriente, en donde la alta temperatura no permitió formar estos yacimientos<sup>27</sup>.

La fuente de las anteriores gráficas sobre las tendencias de sustitución del petróleo por el gas natural, es el artículo de Nebojsa Nakicenovic: "Technological Substitution and Long Waves in the USA, en: *The Long Wave Debate*, Springer-Verlag, Berlín, 1987, pp.80, 81 y 96.

Finalmente quisiera mencionar tan sólo los retos que este fenómeno implica para México, América Latina y primordialmente para la UNAM. En primer lugar creo que debería de abrirse **un debate nacional serio sobre las perspectivas energéticas hacia el próximo milenio**. Derivado de ello tendría que efectuarse la correspondiente investigación en tecnologías avanzadas en nuestra universidad, otras instituciones públicas y las empresas privadas. Hay por ahí el señalamiento de que esta investigación no es posible en nuestro país porque los oligopolios y poderes transnacionales, en especial los de nuestro vecino del norte la vetarían de inmediato o de que de darse, se apro-



GRÁFICA 1



GRÁFICA 2

piarían completamente de sus resultados. Posiblemente, pero no hay peor esfuerzo que el que no se hace. Y ya dentro de esta veta reformista y posiblemente utópica, propondría que de darse una asociación con esos oligopolios para la investigación y desarrollo de esas tecnologías, tendrían que acordarse condiciones duras que implicaran la aplicación productiva de éstas en nuestro país. ¿Podríamos ser capaces de dar un *salto cualitativo* en nuestro desarrollo tecnológico-económico para acortar la enorme distancia con respecto a los países hoy a la vanguardia del mundo?. ¿También se desperdiciará esta oportunidad histórica? En las anteriores revoluciones tecnológicas nos incorporamos tardíamente a éstas, en el cabús de la historia, hoy podría-

mos adelantarnos a los primeros vagones, **hagamos un esfuerzo en ese sentido.**

Los países de la semiperiferia (entre los cuales podemos contar tanto a México como a Brasil y Argentina), tienen una importante oportunidad para, en este nuevo ciclo que se avecina, aprovechar su atraso, que ahora se vuelve ventaja comparativa, para maniobrar entre las posibilidades de las nuevas tecnologías, los nuevos materiales, las recientes formas de organización y a través de un acuerdo democrático entre sus poblaciones, plantear objetivos comunes, realizar un esfuerzo para sacudirse por lo menos una parte de ese atraso.

Entre las medidas que proponemos estaría elevar considerablemente

el gasto gubernamental en Ciencia y Tecnología, que en los tiempos salinistas promisorios de ahora sí vamos a llegar al primer mundo ascendía al 0.47% del PIB<sup>23</sup>, ahora, en tiempos de crisis ha de haberse reducido considerablemente. Proponemos aumentarlo al 1% del PIB. Asimismo, una serie de elefantes blancos como el Conacyt, la DGAPA y otros, deben de reducirse a su mínima expresión, permanecer como verdaderos Consejos sobre Ciencia y Tecnología, pero Consejos integrados por los representantes de los Institutos que realizan actividades de investigación y los recursos actuales de aquéllos podrían ser repartidos entre éstos.

No paso a ocuparme de los aspectos político sociales, que son determinantes para una verdadera opción de desarrollo, porque su examen requeriría muchas más páginas que las que aquí he empleado para abordar los aspectos técnico-económicos.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- <sup>1</sup> "El gas continuará desplazando al petróleo como el combustible principal para calefacción y electricidad. Europa sentirá ésto más agudamente". The World in 1994, The Economist Publications LTD, London, 1993, pp. 92.
- <sup>2</sup> El gas natural es principalmente hidrógeno.
- <sup>3</sup> "En el corto plazo, la más intensa competencia entre los combustibles se da entre el petróleo y el gas". Sterner, Thomas (Ed.), International Energy Economics. Chapman & Hall, 1992, p. 27.
- <sup>4</sup> A partir de aquí y hasta el sexto punto, me apoyo en regularidades señaladas por Cesare Marchetti, citadas en el artículo de

Craig Volland: *A Comprehensive Theory of Long Wave Cycles.*// *Technological Forecasting and Social Change*, **32**, pp. 123-145 (1987), pp. 139, así como en Marchetti: *Primary energy substitution models: On the interaction between energy and society.* // *Technological Forecasting and Social Change*, **14**, 191-203. Aunque Marchetti reduce su impacto a un periodo de 50 años.

- <sup>5</sup> British Thermal Unit: es la cantidad de energía necesaria para aumentar la temperatura de una libra de agua en un grado Fahrenheit.
- <sup>6</sup> No fue la primera crisis de los energéticos, baste recordar la crisis relacionada con la escasez de madera en Inglaterra en el siglo XVIII, así como en muchos otros países, o los ciclos de precios de los energéticos y minerales, con sus crisis y aumentos o descensos periódicos de precios. La crisis de 1973 no fue más que el canto de cisne del petróleo como principal energético.
- <sup>7</sup> Cf: Crises énergétiques et crise économique: une perspective de longue période.// *Revue de l'Énergie*, no 458, mai 1994, p. 265-273.
- <sup>8</sup> "El fracaso en alcanzar los objetivos acordados en la cumbre sobre el cambio de clima de Río de Janeiro (1990) acerca de las emisiones de dióxido de carbono probablemente impulsará una "carrera por el gas" en la Europa continental, particularmente en Alemania. Ésta fue la visión presentada por James Allcock, presidente de Interconnector (UK)Ltd., a la conferencia Gastech '96 en Viena a comienzos de este mes". *Oil & Gas Journal*, Dec. 16, 1996, pp. 18. También se usan crecientemente otros energéticos "limpios".
- <sup>9</sup> OCDE, *Statistiques de base de 1956 à 1970. Statistiques de l'Énergie*, Paris, 1972.
- <sup>10</sup> International Energy Agency, *World Energy Outlook, 1995*, p. 343.
- <sup>11</sup> Ver Marchetti, Nakicenovic, Volland, op.cit.
- <sup>12</sup> Cf. Eduardo Césarman. *Hombre y entropía. Termodinámica social*. Vol. 1, pp. 70, Ed. Gernika, 1992.
- <sup>13</sup> Cf: *Liquid Fuels from Natural Gas.*// *Scientific American*, March 1998, pp. 74-77.
- <sup>14</sup> Inglaterra poseía abundantes reservas de carbón de piedra, así como sus posteriores rivales hegemónicos, Alemania y Estados

Unidos. Los consorcios de estos últimos le ganaron la batalla a las empresas británicas en la lucha mundial por el petróleo. Las principales fuentes de abastecimiento de Europa, excluida Rusia por su revolución, quedaban lejos y el combustible era relativamente más caro que en Estados Unidos. A ello se debe, en gran medida, que hasta la segunda posguerra Europa haya permanecido en la edad del carbón. Las empresas del complejo energético y del transporte, así como los bancos y otras empresas financieras ligadas a ellas son las mayores del mundo y se encuentran en el centro de las decisiones que afectan a la economía y sociedad internacionales.

<sup>15</sup> International Energy Agency. *World Energy Outlook. 1995 Ed., pp. 3*

<sup>16</sup> "las opciones energéticas más atractivas para el transporte durante los próximos 30 años serán metanol obtenido del gas natural y gas natural comprimido en estaciones de servicio para almacenamiento en vehículos", en: Oscar de Buen Richkarday, *Nuevas tecnologías del transporte // Ciencia y Desarrollo*, Nr. 120, ene-feb 1995, pp. 84.

<sup>17</sup> El gas natural se transporta mediante gasoductos enterrados. También puede transportarse bajo el mar mediante gasoductos submarinos o a través del mar, por contenedores y tanques refrigerados. "En el puerto de destino, el gas se descarga y regasifica para su distribución por la red de gasoductos." *Energía. Expoenergía*, Sevilla, 1992, pp. 63. Sin embargo, el costo de estas técnicas de transportación todavía es relativamente alto.

<sup>18</sup> Una confusión mayúscula la crean la utilización, por parte de revistas en español, de terminología en inglés: trillions, en español significa billones, billions, quiere decir mil millones, etc. Pero se aumenta la confusión cuando no se especifica a qué tipo de reservas se refieren, si son probadas o probables, o cuando se introducen pies cúbicos y se está hablando de metros cúbicos, por eso, hay cifras muy diferentes en torno a las re-

servas que aquí se mencionan, el Departamento de Energía de los EE.UU., por ejemplo en un estudio, afirma: '...se ha probado que las reservas de México en materia de gas natural superan los 70 billones de pies cúbicos, pero que podría llegar a desarrollar 210 billones de pies cúbicos, que permanecen subexplotadas'.

<sup>19</sup> *El Financiero*, 22.08.96, p. 24, Petróleo spot.

<sup>20</sup> Hasta en eso estamos atrasados con respecto a otros países de América Latina, pues Argentina ya posee un parque vehicular de 50 mil unidades que utilizan el gas natural, mientras que Venezuela posee uno de 20 mil, pero con 145 estaciones de suministro de gas natural comprimido, mientras que Italia posee 300 mil unidades: *Gas natural para uso vehicular...un proyecto hecho realidad.* / Revista de Vinculación, Ed. especial, 1998, p. 33-36.

<sup>21</sup> Como es ampliamente sabido, cerca del 70% de la emisión de contaminantes a la atmósfera, muchos de ellos precursores del ozono, es producido por los vehículos automotores.

<sup>22</sup> Cf: M. Moran-Pineda et al, *El gas natural: un combustible alterno.* y Angélica Fuentes, *La apertura del mercado de gas natural.* / En: Revista de vinculación, Ed. especial, 1998, p. 26 y 28.

<sup>23</sup> Dr. Héctor Olea H. *La apertura del sector del gas natural en México.* / En: Revista de vinculación. Ed. especial, 1998, p. 7.

<sup>24</sup> Videoconferencia del Dr. Sherwood Rowland, Premio Nobel de Química 1995, 10.09.1996. *Gaceta UNAM*, 03.10.1996, p. 5.

<sup>25</sup> CEPAL, Santiago de Chile, 1996.

<sup>26</sup> *Reforma*, 30.I.1997, pp. 28A.

<sup>27</sup> P. Sergeev, Abastecimiento de gas de los países de la Unión Europea, MExMo No 11, 1997 y N. Baikov et al, Tendencias de desarrollo de la energética extranjera, MExMO, No. 12, 1997, (en ruso).

<sup>28</sup> Conacyt-SEP. Indicadores científicos y tecnológicos, México D.F., 1993, pp. 36.

# LA ECONOMÍA SOLIDARIA O SECTOR SOCIAL DE LA ECONOMÍA COMO ALTERNATIVA DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

---

---

JUAN JOSÉ ROJAS HERRERA \*

## INTRODUCCIÓN

En México el espíritu de asociación bajo los principios de la economía solidaria forma parte de nuestro legado histórico, siendo producto de antiguas formas sociales comunitarias como el Calpulli, el Tequio, la mano vuelta, la Guelagüetza y otras más que persisten hasta nuestros días. A lo largo de la época colonial se desarrollaron las mutualidades y a partir de la segunda mitad del siglo XIX empezaron a constituirse las primeras sociedades cooperativas. No obstante, en los últimos años, sobre todo a partir de la crisis política que se inicia tras la violenta represión ejercida por el gobierno en contra del movimiento estudiantil popular de 1968, la referencia a la economía solidaria se ha convertido en un denominador común de las luchas sociales recientes en donde la experiencia de la constitución y desarrollo de este tipo de empresas ha terminado por convertirse en una auténtica escuela de

ejercicio democrático y de formación de dirigentes populares.

Pero, al mismo tiempo, la clase política mexicana en su afán de restablecer la legitimidad del Estado emanado de la revolución, ha intentado apropiarse del concepto de la economía solidaria ajustándolo a sus intereses de reproducción del sistema político dominante. Como ejemplos ilustrativos de esta tentativa, instrumentada a través del aparato gubernamental, podemos señalar los siguientes: el rotundo fracaso económico y organizativo que significó la política de colectivización forzada de los ejidos durante el régimen de Luis Echeverría; la llamada "Moralización social de la sociedad" y las políticas de "empléate a ti mismo" impulsadas durante el gobierno de Miguel de la Madrid, como estrategia para combatir el desempleo creciente a través de la fórmula del autoempleo, pretendiendo darle a tal estrategia tintes de modernidad, cuando en realidad se trataba de una forma menos costosa de crear mayores oportu-

---

\* Doctor por la Universidad de Córdoba, España. Catedrático de la Universidad Autónoma de Chapingo.

tunidades de trabajo y finalmente, durante el sexenio del presidente Salinas, a través del costoso e ineficiente Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), fuimos testigos de la prostitución y total desnaturalización del concepto de Solidaridad al promoverse ésta como un acto de caridad del gobierno hacia los más pobres, convirtiéndose en una "Solidaridad" condicionada al apoyo político y electoral al sistema de partido de Estado. Asimismo, durante la administración salinista, la casi total privatización de la economía, vía venta o remate de numerosas empresas públicas, se encubrió bajo el concepto de desincorporación y transferencia de funciones del Estado a la sociedad civil, utilizando el slogan de "fortalecimiento del sector social de la economía", para presentar el proceso privatizador como un ejercicio democrático, de justicia e igualdad.

En este contexto, el objetivo principal de este artículo consiste en demostrar que el espíritu verdadero que da vida y razón de ser al concepto de economía solidaria o de sector social de la economía, sólo puede alcanzar su verdadera dimensión si es incorporado y asumido por el propio movimiento popular, como un patrimonio que es necesario rescatar, preservar y desarrollar. El propósito más general del artículo consiste en analizar las vías y posibilidades de participación de la sociedad civil mexicana tanto en el combate a la pobreza y la marginación social, como en el proceso de transición democrática que, de manera cada vez más urgente, reclama la nación

mexicana. Evaluar, en particular, la contribución que al respecto puede realizar el denominado sector social o de economía solidaria, constituye la intención última de este artículo.

Atendiendo a la serie de consideraciones indicadas líneas arriba, en este artículo se aborda; en primer lugar, un intento de caracterización de lo que debemos entender por economía solidaria o sector social de la economía; en segundo lugar, la fundamentación histórica de la economía solidaria; en tercer lugar, los principios de la economía solidaria; en cuarto lugar, los objetivos generales de la economía solidaria; en quinto lugar, los principales obstáculos y limitantes al desarrollo del sector social de la economía y, finalmente, en sexto lugar, una serie de recomendaciones, de carácter general, que podrían contribuir al pleno desarrollo de las empresas del sector social de la economía.

## I. *¿QUÉ ES LA ECONOMÍA SOLIDARIA?*

De entrada debe destacarse que no existe consenso en torno a un concepto unívoco de lo que debemos entender por economía solidaria. Algunos autores, así como diversos colectivos organizados e incluso en diferentes ordenamientos jurídicos, se hace alusión a la economía solidaria utilizando otro tipo de denominación o calificativo, entre esas diferentes denominaciones podríamos mencionar las siguientes:

sector social de la economía, economía alternativa, sector de empresas de interés social, sector tercero o voluntario de la sociedad, sector de la economía del trabajo, sector de la economía con rostro humano, sector económico autogestionario y economía popular o de los pobres.

De acuerdo con el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado en febrero de 1983, la economía nacional se integra con la participación de los sectores público, privado y social. Este último está conformado por "ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria y exclusivamente a los trabajadores y en general, todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios".

Siguiendo este criterio amplio o laxo para la caracterización del sector social, podemos considerar que actualmente dicho sector estaría integrado por un total de 26,392 ejidos, 2,118 comunidades agrarias, 10,558 cooperativas con registro vigente, alrededor de 600 empresas propiedad de los trabajadores y un número indeterminado de otras figuras asociativas de segundo y tercer nivel, tanto en el medio rural como en el urbano.

Sin embargo, como parte de la dificultad teórica y conceptual para la adecuada caracterización de la economía solidaria, cabe destacar que no existen datos precisos para llevar a cabo un análisis u evaluación objetiva

del impacto económico y social real de la llamada economía solidaria o sector social, ya que se carece de fuentes actualizadas y confiables de información procedentes de los organismos que lo componen o bien de los organismos públicos que anteriormente se dedicaban a su promoción y fomento. Es más, puede afirmarse que los actuales métodos de medición del PIB, del empleo y de la distribución del ingreso, no son capaces de cuantificar adecuadamente la participación de las empresas del sector social; no obstante, partiendo de una aproximación general y considerando a todas las figuras señaladas por el artículo 25 Constitucional, podríamos suponer, dentro de un escenario optimista, que la participación del sector social de la economía en su conjunto en la generación del PIB nacional oscila entre el 2 y el 4% y da empleo a alrededor de 4 millones de personas que representan el 13% de la PEA del país, calculada en alrededor de 51 millones.

Antes de adelantar nuestro propio concepto de lo que entendemos por economía solidaria es importante precisar dos aspectos importantes.

En primer lugar, dejar claro que independientemente del concepto o denominación que se emplee para referirse al sector de la economía solidaria, es evidente que éste posee ciertas características que lo distinguen claramente de los sectores público y privado, dichas características están sintetizadas en sus principios y normas de funcionamiento de ahí que el criterio para determinar si una determinada empre-

sa o colectivo organizado forma parte o no del sector social de la economía, es evaluando su acción social a la luz de los principios que distinguen a la propia economía solidaria y en cuya discusión nos detendremos más adelante.

Tomando en cuenta este hecho, es evidente, que al menos la mayoría de las empresas propiedad de los trabajadores, así como un buen número de ejidos, comunidades y cooperativas, en términos estrictos, no forman parte del sector social. Una buena parte de estas entidades asociativas no pueden ser consideradas como parte del sector social por que en ellas no se aplican los principios de la economía solidaria, en particular los referidos a autonomía y democracia internas al hallarse sujetas a una relación clientelar con el aparato estatal.

En segundo lugar, indicar que si bien dentro del sector de la economía solidaria, el cooperativismo, a nivel mundial, ocupa un lugar destacado, ganado a pulso, gracias a su larga tradición histórica, al establecimiento de un fundamento doctrinal común válido para cualquier entidad cooperativa de cualquier género y en cualquier país del mundo, así como a su integración mundial a través de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) constituida en 1895, y a su amplia difusión en prácticamente todos los países del mundo. En el caso de México, debe reconocerse que, a pesar de que la primera cooperativa mexicana data de 1863, hoy existen miles de cooperativas con registro vigente, pero muertas de inanición, no

existiendo un movimiento nacional cooperativo, ni liderazgo político e ideológico. Aún así, el cooperativismo está llamado a jugar un papel destacando no sólo en su propia integración como movimiento social de la economía con el cual se identifica y en el cual ejerce una influencia ideológica indiscutible; pero, sin perder de vista que el concepto de economía solidaria es más amplio y comprende no sólo a las cooperativas como núcleo ideológica y organizativamente más sólido, sino también a otras formas de organización social en cuyo funcionamiento interno se aplican algunos de los principios del cooperativismo, pero cuya estructura orgánica, jurídica y funcional no corresponde al de una cooperativa.

A diferencia del cooperativismo, el sector social de la economía no cuenta ni con una organización internacional ni con una teoría social propia que lo autodefina y que fundamente las prácticas y métodos de acción de las del sector social en el desarrollo económico, político y social, sigue siendo una asignatura pendiente en torno a la cual existe un rico debate que de ninguna manera puede considerarse concluido. Se trata pues de un fenómeno económico y político real existente en prácticamente todos los países del mundo, pero todavía insuficientemente teorizado.

En conclusión, podemos afirmar que potencialmente forman parte del sector social o sector de economía solidaria todas aquellas unidades económicas de producción o de servicios, cuyo régimen de propiedad tiene un

carácter eminentemente social, siempre y cuando cumplan con los principios que distinguen a la economía solidaria.

En cambio no podemos considerar como parte del sector social ni a la microempresa ni a la empresa familiar en la medida en que ambas se manejan como negocios particulares orientados al lucro y la ganancia.

Tampoco las ONG's pueden considerarse como parte del sector social de la economía, en dado caso serían organismos al servicio del sector social, pero no parte integrante del mismo, ya que sus funciones son sólo de servicio y asesoría externas.

Finalmente, tampoco forma parte del sector social de la economía, el denominado sector informal, considerado como aquel en que se ubican distintas unidades de producción legales o ilegales que dan empleo eventual o permanente a un determinado número de trabajadores no absorbidos por el mercado formal y que por lo tanto escapan total o parcialmente a la contabilidad nacional y al sistema fiscal. En relación a este tipo de unidades productivas debe procurarse su paso al sector social a través de su adecuación a alguna de las figuras asociativas reconocidas legalmente como parte del sector social, partiendo del hecho de que tales empresas sólo emergerán a la formalidad en la medida en que la vía legal les represente tantas o mayores ventajas que la ilegalidad, en este sentido, el sector social puede convertirse en una especie de puente para su conversión definitiva al sector formal.

## II. FUNDAMENTACIÓN

### HISTÓRICA DE LA

### ECONOMÍA SOLIDARIA

En las condiciones económicas, políticas y sociales del México actual, el fortalecimiento e integración horizontal de la economía solidaria constituye no sólo un imperativo para salvar al país del colapso económico y social en que se encuentra asumido, sino también una alternativa viable de desarrollo democrático y popular.

Como es sabido, a finales de la década de los setenta, vivimos el caso del modelo substitutivo de importaciones y experimentamos el fracaso del intervencionismo estatal como motor del desarrollo económico nacional. En los marcos del viejo estatismo se creó una relación eminentemente corporativa entre el Estado y la sociedad civil que se expresó en diferentes manifestaciones de paternalismo, clientelismo y corrupción, todo lo cual limitó la acción autónoma de la sociedad civil, encuadrándola dentro de distintas formas de dependencia y supeditación respecto al Estado.

A partir de 1982, hemos asistido también al impulso y posterior fracaso del liberalismo, como política de desarrollo concentrador y excluyente de importantes sectores de la sociedad, que provocó una enorme polarización social aumentando hasta límites insospechados los niveles de marginación y pobreza de amplios sectores de la sociedad mexicana.

A partir de diciembre de 1994, México se debate en la peor crisis de la época moderna. El modelo neoliberal que debería conducirnos hacia el primer mundo ha fracasado rotundamente. Volver al viejo intervencionismo estatal es teórica y prácticamente imposible, de ahí que lejos de seguir esperando soluciones de parte del equipo gobernante actual que se halla comprometido hasta la médula con el capital transnacional, es necesario volver la vista hacia nosotros mismos y buscar en la sociedad civil las alternativas de organización económica en que nos sumieron nuestros gobernantes educados en el extranjero. En este contexto y considerando la casi total renuncia del Estado al cumplimiento de sus responsabilidades sociales, la economía solidaria aparece en el escenario nacional, en un primer momento, como una estrategia de sobrevivencia y de gestión económica para amplios sectores de la población, estrategia que debe permitirnos enfrentar las políticas de austeridad y de reducción del gasto público, combatiendo la pobreza y la desigualdad social desde abajo a partir de ser capaces de generar riqueza apoyados en nuestros propios recursos; pero, estratégicamente, el sector de la economía solidaria está llamado a constituirse en el pilar de la recuperación económica y en la base principal de un nuevo modelo de desarrollo económico de carácter autogestionario, democrático, popular y profundamente nacionalista.

Históricamente ha quedado demostrada la incapacidad del Estado

para convertirse en eje articulador del desarrollo económico, pero también hemos visto derrumbarse el dogma de la asignación óptima y automática de los recursos productivos a partir del libre juego de las fuerzas del mercado. Frente a esta carencia de alternativas de desarrollo viable, la economía solidaria emerge como una nueva opción de desarrollo económico y social.

En los próximos años, las políticas de austeridad y de desregulación estatal, harán imposible que el Estado genere los empleos necesarios que la población demanda. La empresa privada, por su parte, en su lucha competitiva, tratará de incorporar tecnologías más modernas, que al mismo tiempo de ser ahorradoras de fuerza de trabajo, demandarán fuerza de trabajo calificada. En este marco, las empresas del sector social tienden a convertirse en una necesidad histórica inequívoca. En una vía de superación de la actual crisis económica y en una garantía para la estabilidad política y la cohesión social.

### *III. PRINCIPIOS DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA*

La economía solidaria como sistema económico, social, político y cultural se basa en una serie de principios fundamentales que orientan su práctica transformadora de la realidad y lo diferencian plenamente de los sectores público y privado; sin embargo, a diferencia del cooperativismo que a través de la ACI ha logrado consensar sus prin-

cipios fundamentales a nivel mundial, el sector de la economía solidaria, no ha logrado tal consenso, existiendo al respecto distintas opiniones e interpretaciones entre las diferentes organizaciones sociales, así como entre los estudiosos del tema. Partiendo del hecho que se trata de una cuestión en proceso de debate y en torno a la cual no existe una definición definitiva, en este apartado, vamos a permitirnos expresar nuestra propia opinión particular acerca de los principios fundamentales que deben distinguir a las empresas y organizaciones que formen parte de la economía solidaria. Dichos principios serían:

- Libre adhesión y composición plural sin limitaciones de carácter político, de raza, religión o cultura.
- Autonomía e independencia respecto al Estado y diferentes grupos de interés ya sean, partidos políticos, empresas transnacionales, grupos religiosos, etc.
- Gestión democrática de la empresa en la toma de decisiones y la elección y remoción de sus representantes, así como en su administración, organización y operación productiva.
- Propiedad social de los medios de producción, lo que significa que, los dueños de la empresa son los propios trabajadores.
- El objetivo de la empresa, encuadrada bajo una clara vocación social, consiste en incrementar

el nivel de vida de sus socios y de la comunidad en que está inserta y de ninguna manera el lucro o la ganancia.

- Equidad en la distribución del excedente económico entre sus socios de acuerdo a los criterios que ellos mismos determinen en forma democrática.
- Coordinación con otras empresas del sector, buscando la integración plena del sector social de la economía.

Si bien no es posible exigir una observancia mecánica y purista de los principios de la economía solidaria en forma rígida, sino que es necesario tomar en cuenta las circunstancias de lugar y tiempo en que se desenvuelven las diferentes empresas del sector social, adoptando, en consecuencia, una relativa flexibilidad en las normas que deben regir su organización y funcionamiento, debe también advertirse que si no se observan los principios de la economía solidaria en el funcionamiento cotidiano de las empresas y organizaciones del sector, existe la posibilidad - que muchas veces se convierte en realidad - de que éstas se transformen en un simple negocio empresarial, convirtiéndose en parte del régimen capitalista que las engloba, abandonando así, sus ideales de transformación global de la estructura económica.

Finalmente, debe también llamarse la atención en el sentido de que si no se aplican los principios de la economía solidaria, se corre el riesgo de que se produzca la cooptación de la

empresa a través de los distintos mecanismos con que cuenta el sistema de partido de Estado o, en su defecto, la burocratización de la empresa al convertirse en un coto cerrado en el que predominen el caudillismo y el seguidismo de la base hacia los dirigentes.

#### *IV. OBJETIVOS DEL SECTOR SOCIAL DE LA ECONOMÍA O DEL SECTOR DE ECONOMÍA SOLIDARIA*

El sector social de la economía se propone la organización de un nuevo sistema económico y social sustentado en los principios y valores de la economía solidaria en la perspectiva del establecimiento de un verdadero Estado Social de Derecho. El sector social de la economía busca acabar con la opresión de la sociedad política (Estado) sobre la sociedad civil, estableciendo para ello un nuevo marco de relaciones entre Estado y sociedad con el objetivo de lograr una auténtica autonomía de la sociedad civil que permita su participación en la gestión económica, social, cultura y política del Estado mexicano. La economía solidaria no pretende ignorar, combatir o sustituir al Estado como representante social sino poner la iniciativa de la sociedad al servicio del bien común colaborando responsablemente con el Estado en su deber de procurar la convivencia pacífica mediante la realización de la justicia social, para lo cual es necesario

construir un verdadero Estado Social de Derecho que oriente su actuación bajo un nuevo sistema de relaciones a nivel económico, político, social y cultural.

A nivel económico, la economía solidaria busca acabar con el carácter depredador del capitalismo que destruye los recursos naturales y degrada el medio ambiente, sustituyéndolo por un desarrollo sustentable que respete a la naturaleza. El Estado Social de Derecho impulsaría la asignación y dotación de los Recursos Naturales a todos los ciudadanos para que en forma organizada alcancen su autodesarrollo social, económico, político y cultural.

A nivel político, busca que el Estado sirva a los intereses de la nación y no sólo de los grandes monopolios internacionales que tiene como único interés lograr la mayor valorización de sus inversiones, relegando a un segundo plano los intereses sociales y de la nación. Combatir la antidemocracia y la corrupción que priva en las esferas gubernamentales con el objetivo de que el Estado recupere su función como rector del bien común. Un auténtico Estado Social de Derecho buscaría reconciliarse con los ciudadanos que habitan en su territorio, propiciando las múltiples formas asociativas y asignando los medios y recursos necesarios para la satisfacción de sus necesidades. El Estado Social de Derecho debe garantizar la democracia económica, la desconcentración de la riqueza y el poder, el pluralismo político y la justa distribución de la riqueza. En una palabra, la democracia real, que le asegure a todos los ciudadanos el dere-

cho a participar en la gestión de la sociedad, la economía y el Estado.

A nivel social, busca acabar con la desigualdad social, la pobreza y la marginación, creando oportunidades de desarrollo para todos.

A nivel cultura, pretende crear una nueva cultura sustentada en los valores de la fraternidad universal, de la civilización de la verdad, de la igualdad fundamental de los seres humanos, del espíritu solidario, de la libertad, de la ética y la moral. Una nueva cultura donde el trabajo urbano se reconozca como la fuente primaria e inagotable para el desarrollo social, económico, cultural y político de los pueblos. Una nueva cultura donde los conflictos sociales y la propia crisis económica sean enfrentados con una visión solidaria colectivista en vez de competitiva e individualista. Una nueva cultura que, en suma, permita que el hombre deje de ser esclavo y se convierta en amo de las fuerzas económicas.

#### IV. OBSTÁCULOS AL DESARROLLO DEL SECTOR SOCIAL DE LA ECONOMÍA

En términos generales, puede considerarse que las limitaciones principales que impiden el pleno desarrollo en las empresas del sector social tienen que ver con una serie de factores de carácter estructural y funcional que podríamos calificar como obstáculos externos e internos. Entre los obstáculos de carácter estructural o externo destacan

principalmente el corporativismo, la falta de integración del sector y el contexto macroeconómico tremendamente desfavorable en el que se desarrollan actualmente las formas asociativas del sector social. Veamos a continuación el ámbito de acción que comprende cada uno de estos factores.

##### 1. OBSTÁCULOS ESTRUCTURALES

###### A. *El corporativismo en sus diferentes manifestaciones: estatal, partidario, religioso o institucional*

En principio cabe subrayar que el marco jurídico para el desarrollo de las figuras asociativas del sector social ha sido definido unilateralmente por el Estado, creando situaciones que obstruyen el desarrollo de las empresas del sector social e impiden su integración. Dentro de esta destaca el hecho de que las leyes federales todavía reúnen de manera aislada cada una de las formas asociativas de dicho sector y, por lo tanto, dichas leyes confieren a cada figura asociativa un tratamiento diferenciado en términos organizativos, administrativos y fiscales. Además, en algunos Estados de la República existen leyes de carácter estatal que reglamentan algunas figuras asociativas del sector social, como la Ley de Sociedades de Solidaridad Económica aprobada por el Congreso de Diputados del Estado de Querétaro en 1987, por citar un ejemplo. De esta manera, nos enfrentamos ante una delicada situación caracterizada por la sobreposición de leyes relativas a las formas asociativas del

sector social que propician la dispersión de sus esfuerzos y dan origen a procesos severos de división. Probablemente, el ejemplo más elocuente de esta situación sea el de las Cajas Populares que luego de pasarse cuarenta años sin una reglamentación jurídica específica, ahora cuentan con dos normativas, por una parte, la Ley de Sociedades de Ahorro y Préstamo expedida en 1991 y por otra, la Ley General de Sociedades Cooperativas de 1994. Como resultado de esta duplicidad jurídica, veinte cajas populares se adscribieron a la primera Ley y adoptaron la figura de sociedades de ahorro y préstamo, mientras que alrededor de cien antiguas cajas populares se han adscrito a la Ley General Cooperativa, cobrando la figura de sociedades cooperativas de ahorro y préstamo. Esta situación ha generado cierta división al seno de un movimiento que durante años fue ejemplo de unidad y cohesión interna. En suma, puede afirmarse que en la actual legislación federal no existe una concepción integral del sector social, situación que pone en clara desventaja a las empresas del sector social respecto de aquellas que se asumen directamente como empresas mercantiles o sociedades anónimas y como tales forman parte del sector privado de la economía.

Así, apoyando en este vacío legislativo y como parte de una estrategia de control político y social, la clase política mexicana desarrolló, desde los primeros años de triunfo de la revolución, una estrategia de control corporativo cuyo objetivo último consistía en

subordinar los intereses de las masas populares a los intereses del Estado y la Nación, impidiendo la articulación en forma autónoma de los movimientos populares tanto en el campo como en la ciudad.

La formación de los ejidos y comunidades agrarias fue resultado de la política de reforma agraria aplicada en México durante cerca de ocho décadas y como tal se inscribió como una estrategia del Estado post-revolucionario para dar salida a la presión campesina sobre la tierra. El carácter minifundista del reparto ejidal determinó la dependencia económica del ejido respecto al Estado el cual se comprometió a promover su desarrollo productivo, ejerciendo funciones de tutela y protección. En el ejido nunca hubo una auténtica propiedad social, sino un mero usufructo que en realidad se traducía en una forma *sui generis* de propiedad estatal, como garantía de intervención estatal en la vida interna de los ejidos.

A nivel del cooperativismo, la Ley de Cooperativas de 1938 estableció que la finalidad última de esta Ley consistía en "tutelar los intereses de la clase trabajadora", así como en base a tal exposición, se produjo un fuerte intervencionismo de la S.T.P.S. en la vida interna de las cooperativas, ya que esta Dependencia Pública hasta antes de 1994, se encargaba de legalizar a las Sociedades Cooperativas de una nueva creación a través de un proceso burocrático que podía llegar a durar hasta tres años y que sólo quedaba concluido en el momento en que se

emitía un dictamen favorable sobre la viabilidad de su objeto social. Así mismo, la S.T.P.S. se encargaba de calificar las actas de asamblea de las cooperativas, así como sus libros contables y sociales. Y por si esto no fuera suficiente, el funcionamiento de las cooperativas quedó sujeto a vigilancia oficial y a la aplicación de sanciones. En este mismo orden de ideas, los organismos representativos del cooperativismo a nivel regional, estatal y nacional quedaron sujetos a un fuerte intervencionismo estatal. En el caso de la Confederación Nacional Cooperativa (CONACOOOP) esta situación fue más que evidente ya que esta organización, incorporada de manera vertical a las filas de la C.N.O.P., recibió subsidio directo del gobierno y el nombramiento de sus directivos fue decidido en las alturas del poder político, sirviendo de canal para la legitimación del sistema político y por lo tanto como trampolín para satisfacer las ambiciones políticas y personales de sus dirigentes.

En el caso de las llamadas "Empresas Propiedad de los Trabajadores" desde su nacimiento, quedaron atadas al clientelismo político, ya que como es sabido, la C.T.M. al igual que los Sindicatos que forman parte del Congreso del Trabajo son organismos oficiales vinculados al partido oficial, sujetos a una relación de subordinación y dependencia respecto al aparato de Estado.

Por último, es importante aclarar que si bien el corporativismo estatal representa la principal interferencia externa sobre los procesos de articula-

ción de las entidades asociativas del sector social, estas también son presa, con relativa frecuencia, de distintos internos de control corporativo por parte de los partidos políticos, las ONG's e incluso ciertos grupos organizados de la iglesia.

### *B. La falta de integración del sector*

Hoy en día el sector social en México, está muy lejos de lo que significa una verdadera integración, ya que ni siquiera posee mecanismos mínimos de coordinación y apoyo mutuo. La actual dispersión del sector social, no solo le impide desplegar toda su potencialidad, sino que incluso pone en riesgo su propia sobrevivencia.

En efecto, la sobrevivencia de las unidades del sector social en un contexto capitalista solo es posible sobre la base de su apoyo mutuo y solidario; sin embargo, este proceso de integración debe permitir en un mediano plazo el logro de una serie de objetivos tanto en el terreno político, como en el económico y social.

La integración a través de la constitución de organismos representativos como uniones, federaciones o confederaciones debe servir para otorgar diferentes servicios a sus organizaciones integrantes que vayan desde representación, educación, asesoramiento técnico, publicaciones, información estadística confiable hasta transacciones económicas de diversa índole y aun operaciones financieras internacionales. El sostenimiento económico de tales organismos representativos debe ser

resultado de los servicios que otorgue a sus miembros, no dependiendo económicamente ni del gobierno ni de ningún otro grupo de interés ya sea público o privado, nacional o internacional.

En el terreno político, la integración del sector social debe proporcionarle fuerza política y capacidad de negociación, convirtiéndose en un poderoso instrumento de presión para obligar a los poderes público y privado a un proceso de concertación verdaderamente equitativo y favorable a todos los participantes en la elaboración, diseño y aplicación de las políticas sectoriales. El objetivo principal de la integración del sector social de la economía debe de ser el de avanzar hacia el establecimiento de un nuevo tipo de relaciones con el Estado. De lo que se trata es de que el Estado respete la autonomía e independencia del sector social y que comparta con las empresas de éste los riesgos y costos de la recuperación económica sin renunciar a su responsabilidad social.

En suma, el sector social debe luchar por su derecho a existir como sector específico en los marcos de un auténtico Estado Social de Derecho, haciendo efectiva la libertad de asociación y de manifestación de las ideas.

En el terreno económico, la integración del sector cobraría la forma de un tejido social de empresas, organizaciones y cooperativas regionales de todo tipo. Podría permitir la puesta en marcha de proyectos comunes o complementarios de gran envergadura y una mayor articulación entre las unidades económicas urbanas y rurales que

posibilitaría la constitución de un circuito agroindustrial equilibrado. Asimismo, la integración permitiría una actividad económica más eficiente al eliminar a los intermediarios, en provecho tanto del productor como del consumidor de bienes o servicios. Por ejemplo, dentro de un sistema integrado, las cooperativas de consumidores ofrecerían a las de productores un mercado fijo, y las cooperativas de productores facilitarían a las de consumidores el abastecimiento necesario de productos de calidad y a buen precio. Como objetivo estratégico debe desplegarse una política tendiente a lograr que el sector esté en capacidad de establecer mecanismos propios de desarrollo autosostenido.

Otro aspecto importante es el establecimiento de programas de cooperación técnica, basadas en la identificación de requerimientos comunes en los diversos campos de su actividad y que pueden cobrar la forma de intercambio de técnicos, equipo, información e investigaciones, proyectos conjuntos de capacitación o adiestramiento, etc.

Finalmente, en el aspecto social, la integración del sector podría permitir una mayor injerencia de los trabajadores en la administración de las empresas, la plena democratización de los ejidos, comunidades y cooperativas y una más amplia participación ciudadana en la resolución de los grandes problemas sociales como son la pobreza extrema, la falta de seguridad pública y el inadecuado equipamiento de las colonias populares y comunidades rurales.

C. *El contexto macroeconómico en que se desarrollan las formas asociativas del sector social*

Históricamente, en nuestro país, se ha establecido una relación de carácter instrumental y utilitarista entre el contenido y la orientación de la Política Económica Gubernamental y las necesidades reales de las empresas del sector social. En general al sector social de la economía se le ha asignado un papel subordinado, destinado a transferir sus excedentes para el desarrollo de la industria privada y orientando su expansión en áreas que no interesan al sector privado o público, y que no siempre son las más rentables.

Esta actitud instrumental del Estado hacia el Sector Social se manifiesta en el autoritarismo, en la imposición de leyes y reglamentos, y en un trato discriminatorio en el otorgamiento de apoyos y oportunidades, comparativamente con lo que se concede a los sectores público y privado.

Como producto de esta institución, entre las empresas del sector social, se ha creado un cierto síndrome de marginalidad o complejo de inferioridad que es aun más marcado en el medio rural debido a la pérdida de prestigio de la actividad productiva agraria. En diferentes círculos sociales y en los propios medios de comunicación masiva, se pone en duda la capacidad productiva del sector social, difundiéndose una imagen deformada y disminuida del mismo. A las empresas del sector social se les exige crear empleo, canalizar el excedente al consumo de los

socios, producir a bajos precios e invertir en actividades no siempre rentables. Es obvio que cumpliendo tales funciones no logren generar excedentes para su capitalización ni introducir invocaciones tecnológicas, creándose un círculo vicioso de improductividad e ineficiencia cuyo origen se haya en la política instrumental y en ciertos casos explotadora que impone el Estado en sus relaciones con las empresas del sector social.

Así, en el actual contexto de crisis económica de severas políticas de ajuste que han implicado la puesta en marcha del modelo neoliberal, no ha existido coherencia entre la Política Económica y los objetivos de desarrollo social, ya que no se han logrado detener los efectos concentradores de la riqueza y el ingreso que se derivan de la instrumentación de la Política Económica.

En los últimos años, ha prevalecido la idea de subordinar la equidad social al crecimiento económico; es decir, la política social se ha visto como un simple derivado de la Política Económica general, convirtiéndose en una política social de carácter más bien compensatorio y preventiva de estallidos sociales, prevaleciendo el estilo paternalista, burocrático y clientelar en su implementación.

Además, a partir de la puesta en marcha de la política neoliberal se han desmantelado una serie de organismos que anteriormente proporcionaban asesoría y servicios diversos a las empresas del sector social, entre tales organismos cabe destacar, el Banco

Cooperativo que dejó de existir durante la administración del presidente López Portillo; la liquidación del Banco Nacional Pesquero y Portuario, SNC; y el desmantelamiento o cancelación de diferentes fideicomisos de fomento orientados al desarrollo de las empresas del sector social.

Asimismo, la reprivatización de la banca ha provocado que ésta pase a funcionar en términos exclusivamente comerciales, echando por la borda cualquier consideración de carácter social o asistencial. Como producto de esta situación, actualmente, el sistema financiero nacional orienta de manera preferente sus servicios cuantitativa y cualitativamente hacia el sector privado de la economía, discriminando al sector social. Se trata de un sistema financiero que actúa con criterios de especulación y usura, otorgando un servicio caro con altas tasas de interés y de baja calidad en términos de oportunidad y monto y con una excesiva fiscalización hacia las empresas del sector social.

Finalmente, el proceso creciente de privatización que se está produciendo en prácticamente todos los sectores económicos, así como la apertura comercial acelerada, están provocando una agudización de la competencia que tienen que enfrentar las empresas del sector social, por lo cual no resulta causal que la mayoría de estas empresas no sean eficientes desde el punto de vista económico, se hallen al borde de la quiebra y arrastren graves problemas de liquidez y de cartera vencida.

## 2. *OBSTÁCULOS INTERNOS O FUNCIONALES*

Tienen que ver con las formas de operación, administración y funcionamiento de las distintas figuras asociativas que forman parte del sector social. Estos obstáculos tienen un origen común y es el que enfrenta a las empresas del sector social a una disyuntiva permanente entre capitalizarse o distribuir sus excedentes en un contexto altamente competitivo. Dicho en otras palabras, se trata de la vieja contradicción entre como proveer el logro de la eficiencia y productividad de la empresa, mantenimiento, al mismo tiempo, su carácter de orientación social.

No obstante la existencia de tales obstáculos, cabe destacar que las unidades del sector social han logrado sobrevivir a la actual crisis económica, lo cual es una prueba manifiesta de su superioridad respecto a las empresas del sector privado que no resisten la amenaza de una sensible disminución en sus márgenes de ganancia.

De cualquier forma, tales obstáculos internos o funcionales podrían sintetizarse de la siguiente manera.

Insuficiente disponibilidad de cuadros técnicos y gerenciales capacitados tanto en el terreno propiamente técnico como en manejo de los principios y objetivos del sector social; subutilización de la maquinaria, equipos, instalaciones, materias primas y recursos productivos en general; en el área propiamente administrativa es notoria la falta de sistemas financieros y contables adecuados; no se presta la suficien-

te atención al diseño y la calidad de los productos; problemas serios para la comercialización debido a un desconocimiento de las condiciones reales de la demanda, ya que no se realizan estudios periódicos de mercado.

Hace falta, también, promover una actitud empresarial que genere innovaciones y la asunción de riesgos en responsabilidad compartida de todos los socios para elevar la eficiencia productiva de la empresa, pero enmarcando todo ello dentro de un proceso organizativo autogestionario inspirado en el espíritu de la solidaridad económica.

En general, el problema interno principal sigue siendo la falta de educación cooperativa y de insuficiente desarrollo de una mística de trabajo y unidad en torno a los principios de la economía solidaria que fortalezca la identidad del sector social y se convierta en una fuente de aliento e inspiración para la acción social individual y colectiva.

## VI. ALTERNATIVAS PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR SOCIAL DE LA ECONOMÍA

Como medidas generales que podrían contribuir a que el sector social despliegue toda su potencialidad, podríamos apuntar, en forma resumida, las siguientes:

- a) Establecimiento de un marco jurídico legal que garantice un au-

téntico reconocimiento institucional al sector social de la economía en igualdad de derechos y obligaciones respecto a los sectores público y privado y con plena garantía a su autonomía, para lo cual, será necesario declarar al sector social de la economía como sector de utilidad pública e interés social y nacional, con la correspondiente obligación del Estado de su fomento y protección. Todo ello implica introducir reformas en el artículo 25 Constitucional y avanzar en la discusión de su reglamento correspondiente, dando pie así a una nueva reforma legislativa que, en su conjunto, cobraría la forma de una ley marco para regular y promover el funcionamiento y desarrollo de las diferentes figuras asociativas adscritas al sector social de la economía mexicana.

- b) Reconocimiento constitucional de la propiedad solidaria, social o autogestionaria como una forma privilegiada de propiedad.
- c) Concesión de preferencias al sector social para el ejercicio de determinadas actividades socioeconómicas y el traspaso de ciertas actividades del Estado al sector, en particular de servicios públicos o actividades sociales.
- d) Políticas de fomento estatal integral (asistencia técnica, financiamiento, capacitación, etc.) pero sin clientelismo o paternalismo.

Esto implica; por una parte, la creación de un Fondo Financiero de Inversión Social destinado al financiamiento de los programas de organización popular y al otorgamiento de una serie de servicios de asesoría y capacitación encaminados a elevar el desarrollo organizacional de las organizaciones y empresas del sector social. A mediano plazo la conformación de un Banco Cooperativo y del Sector Social que garantice la autonomía financiera del sector y, por la otra, la creación de un sistema de capacitación técnica y administrativa, comercial y financiera de la economía solidaria para la formación de los cuadros de dirección y gestión empresarial e ideológica del sector. Establecimiento de la obligatoriedad de la formación y capacitación en los principios de la solidaridad, el cooperativismo y la democracia en todos los niveles y expresiones del sistema educativo nacional.

- e) Diseño de un sistema de planeación estratégica de carácter democrático para el desarrollo del sector social de la economía basado en la reglamentación del artículo 25 Constitucional para lo cual será necesaria la creación de un sistema de información en el que se sustente el proceso de integración y crecimiento del sector. En esta perspectiva, se sugiere crear los Consejos de Economía Solidaria a nivel comu-

nal, municipal, regional, estatal y nacional, como organismos de planificación y ejecución del Programa de Organización Solidaria Productiva, conformado por múltiples organizaciones comunitarias y cooperativas.

- f) Otorgamiento por parte de la SHCP de un paquete de estímulos fiscales para las empresas del sector social, introduciendo reformas significativas a la ley del impuesto sobre la renta, la ley del IVA, la ley de ingresos de la federación, la ley del seguro social y los que sean necesarios para garantizar que los estímulos fiscales otorgados a las empresas del sector social no sean en ningún caso inferiores a los concedidos al sector privado.

## BIBLIOGRAFÍA

BARCELÓ RODRÍGUEZ, Víctor (1988): Desarrollo equitativo y fortalecimiento del sector social de la economía en México. Ponencia presentada al "Coloquio Internacional: Desarrollo Equitativo y Fortalecimiento del Sector Social de la Economía", celebrado en la ciudad de México del 23 al 27 de mayo de 1988.

EGUIA VILLASEÑOR, Florencio (1994): ABC de la Cooperación. Talleres Gráficos de la H. Cámara de Diputados LV Legislatura. México, D.F.

MARTÍNEZ, Miguel (1955): Nueva Visión de la Docencia para una Economía Solidaria. Ponencia presentada en el "Segundo Encuentro Internacional Economía Solidaria, Estado Social de Derecho y Democracia Real", ce-

- lebrado en la ciudad de Querétaro, Qro., durante los días 23, 24 y 25 de marzo de 1995.
- RECHY MONTIEL, Mario (1996): "La Economía Solidaria " Inédito.
- ROMERO GARCÍA, Fernando (1988): Situación y estrategias para el desarrollo de las empresas sindicales. Ponencia presentada al "Coloquio Internacional: Desarrollo Equitativo y Fortalecimiento del Sector Social de la Economía", celebrado en la ciudad de México del 23 al 27 de mayo de 1988.
- ROJAS CORIA, Rosendo (1984): Tratado de Cooperativismo Mexicano. Fondo de Cultura Económica. México, D. F.
- ROJAS HERRERA, Juan José (1985): El Corporativismo Agrario en México: Desarrollo histórico y situación actual de las organizaciones campesinas. Tesis Doctoral. Universidad de Córdoba, España. Biblioteca del Departamento de Sociología Rural de la Universidad Autónoma de Chapingo, Texcoco, México.
- UGALDE MONROY, Luis (1994): Objetivos de las Cajas Populares. Colección Cooperativa Número 3. Querétaro, Qro.
- URRUETA FERNÁNDEZ, Alvaro (1988): El sector social rural y el financiamiento. Ponencia presentada al "Coloquio Internacional: Desarrollo Equitativo y Fortalecimiento del Sector Social de la Economía", celebrado en la ciudad de México del 23 al 27 de mayo de 1988.
- VERANO PAEZ, FRANCISCO (1995): La Economía Solidaria una alternativa de desarrollo económico y social. Ponencia presentada al "Seminario-Taller Latinoamericano sobre Economía Solidaria y Desarrollo Mutuo y Cooperativo", celebrado en la Universidad de Pinar del Río, Cuba durante los días 7, 8 y 9 de noviembre de 1995.



## EL DESARROLLO Y LA POBREZA: DILEMA DE NUESTRO TIEMPO

DR. TARCISIO NAVARRETE MONTES DE OCA\*

Las nuevas tendencias que observamos en el mundo respecto a los derechos del ser humano, y la evolución del derecho internacional, recogen una antigua aspiración del hombre, para construir un mundo equilibrado y más justo. Esto se traduce en una gran cantidad de cambios en las relaciones internacionales, por ejemplo: la revolución tecnológico-científica; la globalización de las actividades de inversión, producción y comercialización; el aceleramiento del vínculo entre economía internacional y las economías internas de los Estados, y finalmente, entre otros, el derecho al desarrollo. Este último concepto, es una tesis que engloba, integra y expresa todo el problema global de nuestro tiempo.

El derecho al desarrollo no es otra cosa que el respeto por la justicia. La problemática internacional y sus desequilibrios se provocan por propiciar estructuras económicas y sociales injustas, que generan países víctimas y no socios.

Para poder comprender el concepto de derecho al desarrollo, debemos concebirlo como un problema global, en el cual se unen aspectos como el económico, social, político, nacional e internacional. En ciertos estudios sólo se abocan a mirar aspectos económicos y se pierden otros que lo complementan.

Es cierto que para medir el nivel de desarrollo de un país, necesitamos tomar en consideración el crecimiento de su producto interno bruto y el intercambio internacional de productos. Sin embargo, el problema de la pobreza o el subdesarrollo en muchas partes del planeta, tiene que ver no con la falta de recursos o bienes escasos, sino con un afán de control, monopolio y explotación privilegiada por parte de unos cuantos países.

Es por eso, que si no hay regulación moral de la actividad económica, entonces se aplica la ley del más fuerte y el mercado es una jungla donde los grupos débiles están condenados de

\* Doctor en Derecho por la Universidad Complutense, Madrid, España.  
Diputado Federal de la LVI Legislatura

antemano a siempre perder. Hay que subordinar la economía a los valores superiores del espíritu. La relación económica entre las naciones y los individuos no debe ser amoral.

Uno de los supuestos que se manejó en la década de los 70's para que los países del Tercer Mundo alcanzaran el desarrollo, era el de integrarse al sistema económico mundial. Sin embargo, esto originó que aumentara la dependencia de estos países con las grandes potencias económicas al producir productos que ellos no requerían, sino lo que deseaban los países dominantes de la economía mundial. Los países débiles, volvieron a quedar "desconectados del tren" del progreso y no pudieron consolidar sus economías.

A raíz del fracaso de ese proyecto, han surgido últimamente nuevas corrientes de pensamiento en el nuevo orden internacional que redefinen el concepto de desarrollo.

Ante todo porque también la década de los ochenta nos dejó, al menos a los países de la región latinoamericana con un enorme crecimiento por servicios de la deuda externa, disminuyó la inversión neta que provenía del exterior y se complicó el ambiente para la exportación.

Con los nuevos cambios políticos y económicos, los Estados han tomado conciencia de que deben sentarse las bases de políticas de cooperación orientadas a impulsar el progreso económico y social en todos los países del mundo, y hacer que el desarrollo compartido se convierta en prioridad dentro de la agenda de la comunidad

internacional. Para ello, se requiere la nada fácil y compleja labor de impulsar una renovación ética en el campo de las relaciones entre los países ricos y pobres. En el fondo el problema de la pobreza es un problema moral.

Hoy el derecho al desarrollo está reconocido en las leyes nacionales e internacionales como un derecho básico para garantizar a su vez otros derechos de la persona humana. Su aparición se puede localizar junto con el proceso de descolonización que en la década de los años 60 impulsó la ONU. En su Carta constitutiva lo trató planteándolo como un requisito fundamental para alcanzar la paz y la seguridad internacionales.

Durante la 47° Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1992, se aprobó la Resolución 47/181, la cual hacia hincapié de que "se debería fortalecer las Naciones Unidas para propiciar la cooperación internacional con el objeto de abordar los elementos vinculados con el desarrollo, particularmente el de los países en desarrollo".

También en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en 1966, así como en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, se encuentran los antecedentes de lo que hoy constituye el desafío más grande de fin de siglo: erradicar la pobreza, que se ha convertido en una especie de 'bomba social', sin lo cual todos los tratados y leyes nacionales quedarían en papel sin valor, declaraciones estériles que nada aportarían.

Tal derecho humano, el desarrollo, es una exigencia que plantean los

estados y gobiernos para tener acceso a los bienes que les permitan atender y elevar la calidad de vida de su población, lograr su modernidad y competir con equidad en el mercado global de fin de siglo.

El derecho al desarrollo puede tener, desde nuestro punto de vista, dos dimensiones que se complementan. La dimensión nacional o doméstica y la dimensión internacional. En cuanto a la primera, significa la tarea que tiene el gobierno nacional para aplicar una política que atienda la marginación social, la discriminación de la mujer y otros grupos vulnerables, el tema de la economía informal, la educación en igualdad de oportunidades, la protección del medio ambiente y la ciencia y tecnología para el desarrollo.

En cuanto a la dimensión internacional del desarrollo, se puede afirmar que existe una exigencia de la comunidad mundial para que se coopere en la solución de los problemas de los países atrasados. Es el caso del medio ambiente y de la transferencia de tecnología, la falta de acceso a tecnologías limpias, así como la transformación del sistema económico mundial, que obligan a los países pobres a la sobreexplotación de sus tierras y mares para hacer frente a sus demandas internas y deudas externas.

Tiene que darse un cambio en la calidad y naturaleza del comercio que hoy se hace. La mayor transferencia de tecnología que los países desarrollados hacen, es para la guerra y no para el desarrollo. Son las armas y equipo bélico, lo que más transfieren los países

ricos a los pobres y que luego propician enfrentamientos, que por lo regular son en zonas del llamado Tercer Mundo.

### *LA DEMOCRACIA ANTE EL RETO DE LA POBREZA*

La expresión más dramática y elocuente de lo que nos falta por hacer en este tema, es la pobreza y el hambre. Si quisiéramos expresar sus alcances, seguramente una foto de un niño con hambre sería lo que mejor describe el drama. Por ello la ONU se ha planteado dedicar grandes recursos y esfuerzos para lograr uno de los objetivos fundamentales que se debe combatir para lograr el desarrollo, es la erradicación de la pobreza, que llega a ser en muchos países la amenaza más contundente para la democracia.

Debe advertirse que la pobreza no es preocupación absoluta del Tercer Mundo; existe también en concentraciones aisladas dentro de las sociedades del Primer Mundo, donde aflige a quienes, por razones diversas, participan menos en el proceso de la producción. Pero es en los países subdesarrollados donde la pobreza ha asumido dimensiones catastróficas. No exageramos cuando afirmamos que el escenario se puede complicar en los próximos años.

Podemos por supuesto recordar las cifras que manejó la FAO en su reunión de Roma apenas hace 8 meses. Más de 800 millones de seres humanos no pueden obtener alimentos sufi-

cientes para llevar una vida sana y activa. Estamos hablando de un 20% de la población mundial.

Dicho organismo de la ONU advirtió al mundo que las reservas mundiales de cereales han disminuido a niveles peligrosamente bajos. Se calcula que la población mundial llegará a 7mil millones de habitantes en sólo 12 años más; es decir, seremos casi el doble de personas de las que había en 1970 y esto significa un enorme reto para la humanidad.

¿Cuántos desequilibrios más puede soportar el mundo? ¿Concretamente, cuánta pobreza pueden soportar nuestras democracias? Si se sigue haciendo política de Estado sólo con criterios nacionalistas o con un enfoque de capilla, los problemas no se resolverán. Es urgente que el derecho al desarrollo se vuelva algo vigente y que atienda los problemas como el de la pobreza que ha condenado a más de mil millones de seres humanos a vivir en situación extrema y sin acceso a la vivienda, a la salud, a la educación y al trabajo.

Lo deseable en un mundo interdependiente, es que los países pobres sean capaces de darse un desarrollo autónomo o autogenerado en el nivel mayor posible. Pero mientras esto sucede, hay que plantearnos qué pedagogía debemos impulsar.

Según estudios realizados por especialistas internacionales, las raíces de este problema son debido a la desigualdad en la distribución del poder y la riqueza, tanto a nivel nacional como internacional, y por el deterioro creciente del hábitat natural ocasionado por

el crecimiento industrial. Aunado a esto, hay que agregar el crecimiento demográfico sin control, producción, de algunos países, exagerada de alimentos y agotamiento de los recursos no renovables.

No obstante lo anterior, podemos proponer algunas estrategias para lograr un desarrollo pleno, según el documento "Que hacer. Hacia otro desarrollo, publicado en 1975 por la Fundación Dag Hammarskjöld.

- a) Colocar la satisfacción de las necesidades —comenzando por la erradicación de la miseria— en el punto central del proceso de desarrollo.
- b) Educar al individuo para que sea participe en el nuevo orden económico internacional, o sea, que se debe desarrollar primero al hombre y después a las cosas.
- c) Establecer nuevas estrategias en lo referente al uso de los recursos materiales, que sean compatibles con los estilos de vida y con una época de escasez de estos recursos.
- d) Una determinación política y capacidad organizativa del gobierno acorde con los cambios del orbe, esto significa una democracia pura y clara que garantice plenamente el ejercicio de los derechos fundamentales del hombre.
- e) Adaptar el sistema de las Naciones Unidas a las nuevas exigencias.

Como se ve, algunos puntos mantienen su vigencia. Por otra parte, es verdad también que para lograr el desarrollo, los países pobres deben acelerar sus esfuerzos en sus planes nacionales, modernizar sus economías, utilizar de forma más eficiente sus recursos, controlar las tendencias inflacionarias, fomentar el desarrollo interno, crear condiciones favorables para la inversión interna y externa a fin de mejorar el nivel de vida de su población. Particularmente importante es promover la cooperación Sur-Sur, es decir, horizontal, entre países de la región.

### *UNA NECESARIA RENOVACIÓN PARA LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA*

Se dice que debemos acostumbrarnos a vivir en economías sin pleno empleo. Lo cual no debe ser un consuelo. Actualmente el problema de desempleo es ya de por sí angustiante: más de 120 millones de personas están desempleados y muchos más son subempleados.

Consideramos que un nuevo orden económico mundial impulsado desde los países que son economías medianas, es vital para hacer realidad el derecho al desarrollo. Pero primero nosotros debemos saber ¿dónde estamos situados? Nos referimos al lugar que ocupamos en la economía mundial.

México está considerado como una economía de tamaño mediano. En el extremo de la pobreza si consideramos el ingreso per capita se encuen-

tran países como Mozambique cuyo ingreso es de 80 dólares, Etiopía con 100 dólares y/o Tanzania con 120 dólares.

Decimos que tenemos una economía media porque México tiene un ingreso per capita del orden de los 3,320 dólares, similar al de Sudáfrica un poco menor que el de Brasil o el de Hungría.

Los países con un mayor ingreso son Holanda, Bélgica y Francia que lo tienen del orden de 24,500 dólares. Claro está que todavía existen países con un ingreso promedio anual de dólares mayor, por ejemplo Alemania: 27,510; Dinamarca: 29,890; Japón: 39,640 y Suiza con 40,630.

Dicha estadística sólo trata de demostrar cómo la riqueza se distribuye de manera profundamente desproporcionada y que tiene que ver con la eficacia o burocracia de los gobiernos en el poder. Por ello hoy tenemos que preguntarnos qué tipo de Estado es el más capaz de dar confianza a la inversión, preservar el Estado de Derecho y atacar adecuadamente la corrupción.

En el tema de comercio precisamente, nuestros países tienen que ser más competitivos allende fronteras. Mucho nos falta por ejemplo en México y en otros países de América Latina para entender que sin un apoyo gubernamental a la pequeña y mediana empresa, nuestra economía siempre será frágil o víctima de crisis como la ocurrida con los precios del petróleo.

Decimos esto ya que si queremos conocer el tamaño de nuestros desafíos bastaría situar un caso: Bélgica ex-

porta anualmente más que toda América Latina junta. Este país europeo tiene 11 millones de habitantes y en América Latina hay 470 millones, sin embargo, ellos tienen una exportación anual mucho mayor que América Latina.

En América Latina las pequeñas y medianas empresas generan el 70% del empleo y aportan entre el 30 y 50% del PIB. Sin embargo en la mayoría de los países de la Unión Europea sus pequeñas y medianas empresas constituyen más del 90% del peso de su economía. Por ello nuestros países no podrán despegar si seguimos descuidando los apoyos a la exportación de las pequeñas y medianas empresas.

## *ALGUNOS LOGROS DE NUESTRA ÉPOCA*

Otra parte de la exposición que venimos realizando, es exponer algunos logros o progresos que nos permitirían tener una visión más integral del desarrollo. Así, cabe mencionar que la riqueza de las naciones se ha multiplicado siete veces en los últimos cincuenta años; ha aumentado como nunca el comercio internacional, ha crecido la esperanza de vida, hay más gente alfabetizada; se ha reducido la tasa media de mortalidad; y se ha vuelto casi universal el sistema plural y democráti-

co. Todo ello con avances que también hay que tener presentes.

Claro está que más allá del enfoque global que hemos venido dando al tema del desarrollo, a los mexicanos nos interesa saber cuáles son nuestras tareas más urgentes. Para ello hay que diagnosticar muy claramente nuestros problemas y conocer su proyección. Así por ejemplo, saber que para el año 2000 seremos más de 100 millones de habitantes y que debemos producir cerca de 45 millones de toneladas de alimentos, así como construir 10 millones de viviendas sólo para resolver el déficit.

El mundo es una aldea y la familia humana también es una; lo que un sólo país hace o deja de hacer afecta más allá de sus fronteras. Donde está el bien está la verdadera Patria. Cada uno de nuestros actos la construyen o la destruyen. De ahí que trabajar por el desarrollo del hombre es hacer patria.

Si queremos alcanzar un desarrollo sustentable mundial, es necesario establecer una estrategia general o global, haciendo que la población y el capital o los recursos sean esencialmente estables.

Si no se emprende un esfuerzo global, las desigualdades seguirán aumentando y, sobre todo, el uso de los recursos no renovables sigue en aumento, más difícil será abordar el problema del desarrollo, y en consecuencia, superarlo.

# LOS DERECHOS HUMANOS Y LA SITUACIÓN ECONÓMICA

PEDRO ZORRILLA MARTÍNEZ\*

## I

En México, un concepto cabal del hombre es base de la nación, de la convivencia social y de la política fundamental. El reconocimiento de la dignidad humana y el respeto de la lucha por las libertades dan sentido a las instituciones. El Estado de Derecho tiene la finalidad de proteger la libertad, y la vida e integridad humanas tienen significado primordial.

La configuración del Estado, las bases del sistema político, la forma del gobierno y la justificación del poder político valen porque la libertad y su garantía son su propósito. La libertad es inherente a la conformación del poder, que se legitima al respetarla.

## II

El derecho, al recoger en la Constitución los fundamentos de la nación y del Estado, consigna los derechos fundamentales de los hombres.

No puede entenderse, sin la garantía de estos derechos, ni la cohesión de la Nación, ni la razón de ser del gobierno, ni el ejercicio del poder, ni puede darse valor y trascendencia al Estado.

El derecho de ser libre se desdobra en libertades consignadas constitucionalmente; la igualdad de los hombres y la abolición de privilegios es en reconocimiento de las libertades; la seguridad jurídica se establece en favor de la vida y de la libertad; la propiedad es un derecho porque se entiende en apoyo de las libertades.

Con realismo, el sistema social y las normas que lo estructuran contienen dispositivos para asegurar que las libertades de uno o de unos no sean para evitar el disfrute de las libertades de otro u otros; para que la igualdad y su garantía no signifiquen cancelación de libertades; para que la seguridad jurídica tampoco tenga este efecto; y para que la propiedad no se emplee en detrimento de las libertades de los demás.

\* Doctor en Derecho e Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Se garantiza la libertad para que el poder que la libertad no sirva para impedir la libertad de nadie; para que el poder político no la coarte sino la sirva, y se justifique por ello.

Esta inteligencia de la libertad, que es la mexicana en la historia, en el presente y en el futuro deseado, encuentra antecedentes en las más nobles luchas libertarias, y es una herencia que no puede disfrutarse sin reflexión, vigilancia y lucha.

Reflexión acerca del valor de la libertad; vigilancia para que la condición humana y social no la supriman; y lucha, porque en los hechos, y en las ambiciones en sus versiones perversas, hay y habrá violaciones y amenazas para las libertades y proposiciones para cambiarlas por falseados conceptos de paz y seguridad.

### III

La vigencia de las libertades y la defensa de los derechos del hombre exigen el desarrollo de una conciencia a su favor.

Una política de derechos humanos tiene como finalidad el crecimiento íntegro del hombre, y no las estructuras o sistemas sociales; no es válido sujetar la vigencia de los derechos al cumplimiento de una meta económica o a la realización de un proyecto social. Los derechos valen independientemente y sin condiciones, valen de por sí.

No obstante, por principio y por experiencia, los derechos civiles y políticos están en inseparable relación con los sociales, económicos y culturales,

y los derechos individuales lo están con los sociales; unos dependen de los demás, son indivisibles, y en conjunto deben ser objeto de atención.

Por encima de problemas, situaciones de hecho y negaciones de los derechos humanos, existe una convicción práctica generalizada acerca de su importancia, de su contenido, y de su interdependencia; los hombres tienen estos derechos por su existencia misma.

Una cultura de los derechos humanos es indispensable para crear las condiciones de su vigencia, con efectos en el orden económico, en el político y en el cultural y social, y una apropiada organización social y económica es necesaria para que se dé en los hechos el respeto de las libertades y una convivencia humanizada.

Este orden social no puede ser ajeno o impuesto a una comunidad nacional. Las bases y formas para conciliar y validar conjuntamente las libertades, la justicia y el orden social no pueden provenir sino de la historia, cultura y creencias propias, de una singular realidad; entre dichas bases están las convicciones comunes a todos los hombres, patrimonio universal.

La construcción de la nación y la estructuración del Estado que la manifiesta han sido obra común del pueblo. La historia del hombre en México ha recogido convicciones y luchas, aspiraciones, y una edificación social de rasgos propios.

La vida independiente hizo posible que la soberanía diera forma a instituciones integradas por afirmaciones de la nación, que al través de 185 años

han seguido recibiendo aportaciones sustanciales del crecer y querer ser de los mexicanos.

En México ha sido obra común la determinación de las libertades, de la independencia, de la forma del Estado, de las instituciones políticas, de la Reforma que consolida al Estado moderno, y de la revolución que refrenda y enriquece los derechos del hombre y su sistema de garantías, con una idea de justicia arraigada en la experiencia y convicción populares, de que un orden y una justicia sociales son condición de efectividad de los derechos.

De aquí la doble y real dimensión de los Derechos del Hombre, individuales y sociales, el carácter de la sociedad, las notas esenciales de la Nación y las finalidades y atribuciones del Estado, así como los lineamientos para la construcción de un orden social de justicia.

La vivencia mexicana, la convicción común y la lucha por los derechos sociales y económico, definen la personalidad del mexicano de hoy, constituyen una nación sólida y son el sustento del Estado.

Las manifestaciones sociales, y las políticas que pueden contar con el consenso popular, son las que apuntan en la dirección de las decisiones y aspiraciones surgidas de la dinámica social.

No pueden aceptarse o tener significación, en contra de las convicciones populares, los desvíos o errores de gobiernos o grupos sociales, o las posiciones antihistóricas, elitistas, importadas o reivindicadoras de privilegios.

Algunas de ellas se han dado para hacer prevalecer una idea radical e

individualista de la libertad, especialmente económica; otras, para proponer un orden que condicionaría la vigencia de las libertades, sin fecha ni garantías, a su instauración; unas más, para dismantelar al Estado garante de la justicia social y de los derechos humanos sociales y económicos; o en sentido contrario, para anular deberes y obligaciones individuales en relación a las libertades, en beneficio de una pretendida capacidad estatal para suplir a la sociedad, para asumir su responsabilidad y para decidir sin consulta en cualquier ámbito.

Es un hecho que los proyectos que son a contracorriente de la voluntad popular, especialmente los de contenido económico, se presentan disfrazados con un lenguaje y pretensiones que aparentan ser respetuosos del ser nacional. También, la complejidad de las situaciones, las magnitudes de los poderes y las técnicas de avanzada inducen confusiones, temores y frustraciones; deslumbran, y distraen de las libertades y de su ordenación social.

#### IV

Esto sucede en ámbitos nacionales y en la dimensión internacional. Se olvida el valor de la persona, de la vecindad, del respeto a las culturas diversas y a los derechos de los pueblos y de los hombres. Se privilegian las cosas sobre los seres humanos, los sistemas sobre las comunidades, las relaciones materiales sobre las humanas, los modelos económicos sobre las formas de ser social.

Se acusan los gobiernos, y se culpabiliza a los pueblos de que tengan o no poder, tecnologías, fuerza económica o ventajas circunstanciales; se dejan en segundo plano los hombres y las naciones, las libertades y la justicia y los conceptos verdaderos de la paz, la dignidad y la solidaridad. Se tuercen los significados reales por conveniencia de intereses de corto plazo, por consideraciones tácticas, por un concepto egoísta y material del progreso, y por la pretensión, de algún modelo, de ser el único válido. Los problemas internos e internacionales se complican al grado de no reaccionar a soluciones razonables, respetuosas y equitativas.

Pero los hombres y los pueblos mantienen principios y guardan experiencias que hacen a veces prevalecer en las coyunturas, y siempre en los tiempos de definición. No se pierden de vista los intereses comunes de envergadura, y no se olvida la ineludible finalidad de la política, que es de asegurar a una nación pervivencia y desarrollo.

Los propósitos y fines existenciales de hombres, grupos, pueblos y naciones no pueden alcanzarse en el aislamiento. Desarrollo y vitalidad en el tiempo por venir tienen que ser para sí y para los demás; la afirmación del derecho propio ha de darse conjuntamente con el respeto del derecho ajeno; el progreso integral y la sobrevivencia deben ser para todos.

Cada vez menos se puede, aún desde una posición de mayor poder, constreñir, aplazar, hacer violencia; los límites para hacerlo impunemente, en

política y en economía, se estrechan progresivamente.

Hoy es más urgente que nunca insistir en los derechos y deberes económicos de los pueblos y de los Estados, en la necesidad de un orden internacional e interno que den alcances reales a los derechos humanos universalmente declarados, a los derechos sociales y económicos de los hombres, y al mejoramiento pacífico de las comunidades.

## V

Obligadamente, se centra la atención en la injusticia económica y creciente desigualdad entre países ricos y pobres; en el difícil comercio internacional, en las desniveladas situaciones relativas de los Estados, en las contrastantes consecuencias de los intercambios de materias primas y de manufacturas, en las disparidades en tecnología; en el inadmisibles estado de las finanzas y en los defectos estructurales de un orden económico de exclusivo beneficio para unos cuantos países.

Esto explica quizás que no se advierta y denuncie suficientemente que lo verdaderamente grave de esta inequidad internacional—que en parte es origen de injusticias domésticas— es que constituye la causa directa de violaciones irreparables de derechos humanos; cancela esperanzas de disfrutar derechos sociales y económicos y provoca atropellos de derechos civiles y políticos.

La atención universal, atraída por deudas externas, precios de materias primas, tasas de interés, barreras pro-

teccionistas, acres disputas comerciales y por la exigüidad de vías de recuperación de muchas economías; enfocada en las discusiones entre modelos y escuelas económicos, frecuentemente no repara en que lo inadmisiblemente injusto es que se atropellan derechos básicos de millones de seres humanos.

Banqueros sobresaltados, hombres de estado en permanente angustia, negociantes explotando la ocasión, y especuladores abusando, ofrecen un espectáculo de secundaria importancia al lado de la trágica situación de niños famélicos y sin escuela, de hombres y mujeres sin trabajo, de familias sin vestido y hogar, de enfermos sin atención y de seres oprimidos, discriminados, expulsados o humillados.

Los hechos contradicen las declaraciones, los tratados y los principios que los Estados dicen respetar; anulan los compromisos internacionales y violan normas fundamentales de convivencia y civilización.

A la ineptitud para impedir los efectos nocivos de la situación, o siquiera para aliviarlos, —en tanto se impone una voluntad contra la injusticia y el genuino interés de todos los países— se sigue el agravamiento de condiciones que podrían romper la paz.

El hambre, la insalubridad y el desempleo son origen de miseria y desamparo, angustia y postración. La ausencia de justicia cancela libertades y genera desorden, violencia, represión y violaciones en cadena de los derechos humanos.

Las voces de denuncia, aún poco audibles, apagadas casi por el estrépito de noticias financieras y exhibicio-

nismos, comienzan a escucharse y se impondrán, a pesar de todo.

Las actitudes y acciones que condenan los atentados contra la justicia entre los hombres, pueblos y Estado, se acentúan en todos los países, ricos y pobres. Están en contra de la ceguera que los intereses materiales y financieros acarrearán, y que impide ver las nefastas secuencias de la crisis; abogan —con argumentos fundados en intereses recíprocos y valores aceptados— por un orden económico que propicie el cumplimiento de los deberes económicos y el ejercicio de los derechos de los Estados. Aún el temor de las derivaciones de la injusticia prevaleciente, debe ser factor de una nueva equidad.

Sin embargo, se acepta cada vez más que las políticas económicas internas, en mucho condicionadas por imposiciones externas y supeditadas frecuentemente a presiones locales, tienen un límite definitivo, marcado por el respeto a los derechos de los pueblos y de los individuos.

Las técnicas, los modelos, los tiempos económicos y los intereses materiales deben subordinarse a los derechos humanos de carácter político, económico, cultural y social. La injusticia tiene también límites, y por lo demás, genera ineficiencia económica.

Una política de respeto indeclinable de estos derechos en condiciones reales y sin abstracciones, es obligación moral, jurídica y política de las sociedades nacionales y de sus representantes políticos. Su aplicación no puede quedar sujeta a que cese la injusticia internacional.

En lo internacional, esta política tiene que traducirse en gestiones y negociaciones ininterrumpidas y en todos los foros; y en prudencia —en la confianza de suscitar prudencia— para no destruir posibilidades de una ordenación menos ofensiva o para no causar, por contragolpe, daños mayores; pero debe asimismo ser audaz y exigente, porque su fundamento y motivación, la defensa de los derechos humanos, la autoriza para serlo.

## VI

Intereses divergentes o contradictorios, y argumentos e ideologías distintos se confrontan al intentar dilucidar las causas de la injusticia, y se impiden proponer medios para repararla.

“Muchos de los problemas que México afronta se deben a una economía internacional desorganizada, anárquica e injusta”; ciertamente, y en una medida relevante, el sistema económico internacional acentúa la desigualdad, la pobreza y la dependencia.

Pero los mexicanos no queremos dejar de reconocer que en las tareas internas se han cometido errores al paso del tiempo, que son también causa de la crisis económica. Desequilibrios estructurales e ineficiencia pública y privada, administrativa e industrial, agrícola y comercial, al lado de una persistente injusticia en la distribución del ingreso, son causas que incrementan los problemas que vienen de afuera.

Internamente, como entre las naciones, las estructuras actuales en la

crisis, pero también en el crecimiento, aumentan la desigualdad en los ingresos, que distorsiona aún más un mercado que reparte injustamente los recursos.

Esta posición, fundada en la verdad, procura equilibrio para la negociación y la acción en cualquier ámbito, y contrasta con posturas subjetivas, emocionales y acusatorias; permite tender puentes y ofrecer soluciones; no se agota en la rabia y en la imprecación estériles.

La diversidad de puntos de vista genera diferentes proposiciones para la corrección del sistema internacional; la única opinión ausente es la que aprobaría el sistema actual, que a nadie conviene ni convence.

Hay distintas propuestas en lo relativo al consumo, la tecnología, la explotación de recursos naturales, la cooperación mundial, las inversiones extranjeras, las empresas transnacionales, el crédito internacional, las deudas externas, la regulación del mercado.

Hay hechos y comportamientos que constituyen difíciles obstáculos a una reordenación económica. La geopolítica, el poderío de los países industrializados, los monopolios y los privilegios, la inviabilidad de la autarquía, son, entre otras, situaciones que se oponen a muchas de las medidas que en teoría se apuntan. Y ante la enormidad de las dificultades, se dan proposiciones que minimizan costos sociales, que significarían mayores pérdidas de libertades y sacrificios de derechos humanos, que reforzarían privilegios de grupos minoritarios, o agravarían

la dependencia; muchos de los planes, además, resultarían inaplicables en realidades distintas a la de su origen.

## VII

Ante este panorama lo razonable es examinar, con visión objetiva y ante un caso concreto, la justicia, realismo, conveniencia y viabilidad de cada proyecto y mecanismo de los que se han propuesto para subsanar injusticias.

Es necesario hacer a un lado actitudes emocionales y prejuicios, para aprovechar toda posibilidad inteligente de acción constructiva. Siempre habrá que destacar la necesidad de seleccionar y matizar las medidas, que no tienen que ser las mismas en cada caso, y dar valor al hecho de que los países industrializados, especialmente, siempre tendrán interés en la estabilidad y en un orden menos conflictivo y riesgoso.

Los estados de las naciones subdesarrolladas tienen la primordial obligación política de asegurar la viabilidad de sus comunidades en el porvenir y tienen derecho a un trato justo, pero ante el concierto internacional les conviene demostrar resultados en el mejoramiento de las condiciones de sus pueblos.

Habrán transferencias posibles de recursos, que no necesariamente significarían intervenciones o afectaciones de la soberanía, aún cuando se condicionaran a la aceptación, de parte del Estado receptor, de un compromiso público respecto del destino de los recursos. En todo caso, pueden fijarse obligaciones recíprocas incomparablemente distintas y mejores que algunas

actuales imposiciones de esquemas financieros o modelos económicos.

En todo caso, un orden económico interno de justicia creciente es factor indispensable para gestionar un orden internacional más justo, tanto en países ricos como pobres.

No vale esperar una mejora en el ámbito internacional para actuar una política de justicia en lo interno, pero los países industrializados no deberían definir sus políticas económicas como si no fuesen responsables de las consecuencias en otros países, principalmente en los más débiles. La irresponsabilidad que se ha dado es una de las causas del desmesurado monto de las deudas de los países en desarrollo.

Los países avanzados no pueden, sin merma de su credibilidad y prestigio, desatender sus propios principios en relación con los derechos humanos, ni su interés económico y político de mediano y largo plazo; también los Gobiernos de estos países deben asegurar la permanencia de sus naciones en el futuro.

Se impone una recíproca actitud para continuar y hacer efectiva la negociación y para respetar culturas y soberanías nacionales, entendiendo que es obligación política ineludible, para cada Estado, desarrollado o no, garantizar la vida futura de la nación que representa.

## VIII

Los derechos humanos no tienen vigencia integral porque en una relevante medida, las crisis del poder y de la eco-

nomía internacional la impiden; pero también es cierto que las crisis se dan porque existe una violación generalizada de derechos humanos en el mundo. La secuencia que lleva de la violación a la crisis, y de ésta a la violación, conduciría al desastre de un orden internacional de paz, que a nadie conviene ni daría satisfacción en justicia. Los riesgos van desde el colapso de la economía internacional hasta la violencia universalizada y la guerra.

La lucha contra la injusticia, internacional y dentro de cada Estado, tiene que ser permanente. No hay recetas o modelos para emprenderla. No es válido suponer, y frustrarse con ello,

que el egoísmo, la prepotencia, los privilegios y la soberbia tienen que ser obstáculos insuperables.

Nadie tendría derecho de cancelar la construcción de un nuevo orden económico internacional, condición de vigencia de los derechos de justicia y de las libertades de los hombres; es indispensable a la sobrevivencia, a la vida digna, y a la existencia misma de los seres humanos.

Los hombres de todos los países han contribuido a la civilización y a la cultura universal; cada uno tiene derecho y necesidad, por el hecho mismo de existir, a disfrutar y a avizorar más justicia, más libertad, mejor destino.

# LA POBREZA EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

---

MARÍA CRISTINA ROSAS\*

*“El subdesarrollo no es una etapa del desarrollo sino su consecuencia.”*

**Eduardo Galeano en  
Las venas abiertas de América Latina**

*“Sin equidad, no tendremos estabilidad global. Sin un mejor sentido de justicia social, nuestras ciudades no serán seguras, y nuestras sociedades no serán estables. Sin la inclusión, muchos de nosotros estaremos condenados a vivir separados, armados, con vidas atemorizadas. Independientemente de si se asume una perspectiva social, económica o moral, es un desafío que no podemos ignorar. No hay dos mundos, sólo uno. Compartimos el mismo mundo, y compartimos también el mismo desafío. La lucha contra la pobreza es la lucha por la paz, la seguridad, y el crecimiento para todos nosotros.”*

**James Wolfensohn,  
Presidente del Banco Mundial**

Tras el colapso de la Unión Soviética y al desvanecerse el conflicto Este-Oeste el mundo inició una reconfiguración en la que la confrontación Norte-Sur

empezó a acaparar la atención de buena parte de los estudiosos de las relaciones internacionales. No es que la brecha entre ricos y pobres no existie-

---

\* Profesora e investigadora adscrita a la Coordinación de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Ganadora del Premio en Investigación Económica “Maestro Jesús Silva Herzog” en 1993, 1995 y 1997. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores.

ra en los tiempos de la guerra fría. Tan vigente fue en esos tiempos que propició el nacimiento de organismos internacionales como la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la adopción de la *Carta de derechos y deberes económicos de los Estados* y la celebración del *Diálogo Norte-Sur*, entre otras iniciativas. Sin embargo, al asentarse el polvo que produjo el fin de la guerra fría y, aparentemente, de la rivalidad Washington-Moscú, las disparidades entre los países desarrollados y en desarrollo se convirtieron en el centro de la atención en la agenda de prioridades en materia de seguridad internacional. Así, muy pronto temas como la carrera armamentista y el desarme fueron hechos a un lado y su lugar fue ocupado por rubros directamente relacionados con el bienestar social. La celebración de cumbres y reuniones en el seno de la Organización de Naciones Unidas (ONU) abocadas a éstos rubros, parecía corroborar las percepciones de los analistas puesto que en 1989 se llevó a cabo la Cumbre Mundial de la Infancia en Nueva York; en 1992 se efectuó la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro; en 1994 tuvo lugar la Cumbre sobre Desarrollo Social en Copenhague; en 1995 se llevó a cabo la Cumbre sobre la Mujer en Beijing; en 1996 se desarrolló la Cumbre Mundial sobre Población en El Cairo; en 1997 se produjo la Cumbre sobre Asentamientos Humanos en Turquía; y recientemente la Asamblea General se reunió en una sesión especial a fin de analizar la cooperación internacional

en el combate al tráfico de estupefacientes.

Buena parte de los temas abordados en las cumbres de referencia forman parte de la llamada *nueva agenda* de prioridades en materia de seguridad internacional para la posguerra fría. Sin embargo, un denominador común a todos esos rubros es que de una u otra manera se abocan a aspectos que tienen que ver con el bienestar social. La pobreza, el subdesarrollo y otros temas hermanos cada vez son más citados en informes y estudios elaborados tanto por organismos internacionales intergubernamentales (como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico —OCDE— y el Fondo Monetario Internacional —FMI—) como por organizaciones no-gubernamentales (ONGs), destacando *Greenpeace*, *Aministía Internacional*, *Médecins sans frontières* y la *Cruz Roja Internacional*. Incluso éstas últimas han venido adquiriendo un protagonismo que en parte se explica por la imposibilidad de las instituciones estatales y/o los organismos intergubernamentales para garantizar el bienestar social (si bien uno de los efectos más visibles de la globalización es que ha afectado la capacidad de los Estados de proveer bienestar a la población, como se verá a lo largo del presente trabajo).<sup>1</sup>

Sin embargo, la pobreza y el malestar de las sociedades no son fenómenos nuevos. A lo largo de la historia de la humanidad han existido modos de producción en los que la apropiación y la distribución de la riqueza han sido altamente desiguales. El modo de

producción capitalista, por ende, no es la excepción y con el colapso del marxismo soviético (como definió Marcuse al sistema de organización económica, política y social llevado a cabo en la URSS) se ha acelerado la polarización entre los ricos y los pobres. Esto se explica en parte porque en la guerra fría predominaba el concepto de la *suma cero*, según el cual el mundo era el escenario en el que EEUU y la URSS se enfrentaban, de manera que ganar aliados para Washington se convertía automáticamente en una pérdida para Moscú y viceversa. Así, el llamado Tercer Mundo se benefició de una serie de programas de asistencia otorgados por EEUU y la URSS quienes, por esa vía, trataban de conseguir adeptos promoviendo también la imagen de la superioridad de los sistemas capitalista y socialista respectivamente.

Con el advenimiento del fin de la guerra fría, los programas de asistencia para el desarrollo se han reducido en proporciones significativas. La URSS, que solía ser un otorgante de ayuda, ha dejado de existir y los países que en la actualidad integran la Comunidad de Estados Independientes (CEI) se han convertido en solicitantes de asistencia que compiten con las solicitudes elaboradas por países asiáticos, africanos y latinoamericanos. EEUU, por su parte, parece haber perdido interés en ganar aliados toda vez que el colapso de la URSS ha sido presentado ante la opinión pública mundial como el fracaso de un sistema inservible, frente a otro, el capitalista, que no sólo sobrevive sino que cada día es adoptado por

más y más naciones. Aun sin proponérselo, en las condiciones actuales el sistema capitalista predomina incluso en los rincones más inhóspitos del orbe, y los tres únicos países que oficialmente no son capitalistas (Corea del Norte, República Popular China y Cuba) están realizando reformas considerables que poco a poco van introduciendo las reglas del mercado y la propiedad privada en sus economías.

Así, para los países altamente industrializados ha llegado el momento de reconsiderar el otorgamiento de asistencia para el desarrollo. A éste fenómeno se le conoce como *la fatiga de los donantes*. Esta consiste en una actitud de desinterés y hasta cierto punto cinismo, de parte de las naciones ricas, que asumen que por décadas han transferido recursos al Tercer Mundo para favorecer programas de desarrollo, los cuáles nunca cristalizaron por la corrupción de los regímenes o bien porque se tomaron las decisiones equivocadas. Los escépticos argumentan que los países que recibieron asistencia oficial para el desarrollo (AOD) nunca evolucionaron ni elevaron los niveles de bienestar social, por lo cual no tiene sentido seguir transfiriéndoles recursos.

### **LA FATIGA DE LOS DONANTES Y LA AOD**

Durante mucho tiempo se ha hablado de la pésima distribución de la riqueza que impera a nivel mundial y de la responsabilidad que, en ese sentido, tie-

nen los países industrializados respecto a las naciones en desarrollo. En la guerra fría, organismos como la OCDE, que hasta antes del ingreso de México (concretado en el primer semestre de 1994) agrupaba a los países más industrializados del orbe, había establecido la meta de que cada nación rica destinara el 0.7 por ciento de su producto nacional bruto (PNB) a favor de la denominada *asistencia oficial para el desarrollo*. La cifra fue apenas respetada por países como Suecia, Finlandia y Noruega, poseedores de productos nacionales brutos (PNBs) significativamente inferiores a los de EEUU, Gran Bretaña, Francia o Alemania.

Empero, en los 90, la meta del 0.7 por ciento fue abandonada definitivamente y hacia 1993 se calculaba que había caído a un 0.29 por ciento del PNB de las naciones desarrolladas en promedio, la cifra más baja desde que el concepto de la AOD fue concebido. Esta situación es la que, en opinión de los sectores académicos, políticos e intelectuales llevó a acuñar el término *fatiga de los donantes*, referido a la poca disposición de los países ricos a seguir canalizando recursos para los países pobres.

Las razones de la *fatiga de los donantes* son múltiples. En este sentido, el informe *Our Global Neighborhood*, de la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales, señala algunos hechos que es pertinente ponderar, a saber:

1) que los países ricos están preocupados por sus problemas internos. Como lo demostró la actitud asumida

por el Congreso estadounidense al rechazar el otorgamiento de un paquete de rescate a favor de México en el marco de la crisis financiera de 1994-1995, Clinton arriesgó un gran capital político, justo cuando sus críticos afirmaban que esos recursos muy bien podrían haberse canalizado a la revitalización del Condado de Orange, en California, o a otras zonas que han experimentado una crisis económica en el interior de EEUU. Claro está que, como bien lo acota la Comisión, en momentos de crisis internacionales provocadas por desastres naturales, enfermedades epidémicas o conflictos armados, especialmente en los países pobres, la asistencia humanitaria ha fluído, aunque ello no resuelve las necesidades de bienestar de esas sociedades en el mediano y el largo plazos. Así, para los países industrializados hay la necesidad de diferenciar claramente la AOD de la caridad.

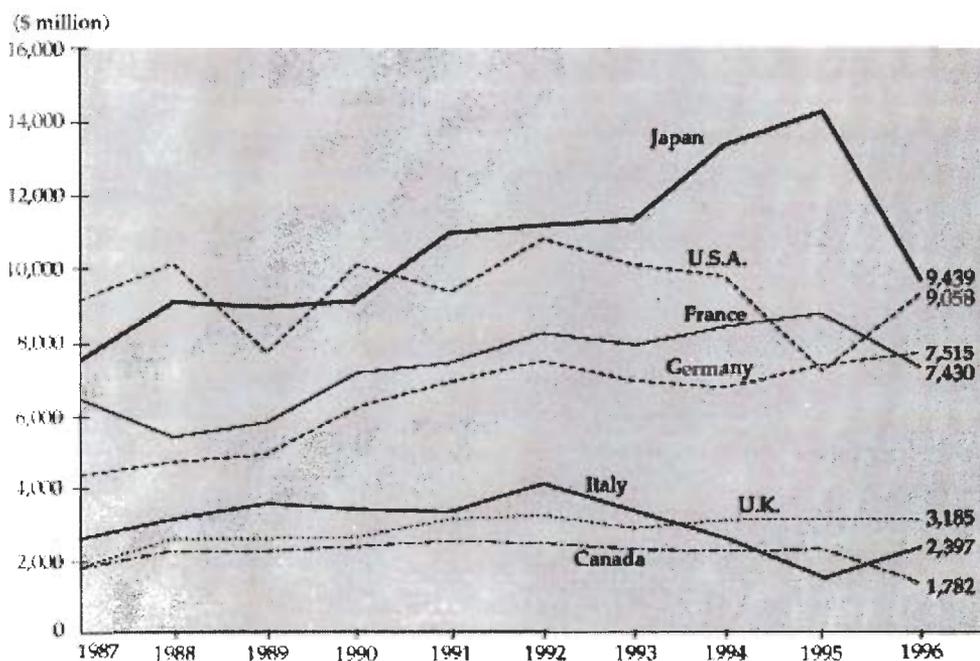
2) Los medios de comunicación han hecho su parte al resaltar las preocupaciones de ciertos grupos de interés en torno a la corrupción, el desperdicio, las violaciones a los derechos humanos y el poco cuidado que se da al entorno ecológico en los países beneficiarios de la ayuda. Aunque hay una cierta exageración y sensacionalismo en estas afirmaciones, hay que reconocer que, como bien lo ha señalado la organización *Médecins sans frontières*, suele suceder que a veces la ayuda otorgada no llega a quienes verdaderamente la necesitan. Esta organización ha documentado situaciones en que los gobiernos de los países receptores

**administran** la asistencia humanitaria y la manipulan con fines políticos, como ha sido el caso en diversos Estados afri-

canos minados por la guerra, las enfermedades y los desastres naturales.

GRÁFICO 1

TENDENCIAS EN LOS PRINCIPALES PAÍSES OTORGANTES DE AOD



Source : 1997 DAC Press Release

Note : Excluding aid to Eastern Europe.

3) Los donantes han venido usando los programas de asistencia para el desarrollo para promover sus exportaciones o sus prioridades en materia de seguridad. El ejemplo clásico en este sentido es Estados Unidos, dado que la mitad de su AOD se dirige a Egipto e Israel, importantes aliados de Washington en el Oriente Cercano.<sup>2</sup> Bien lo decía el Premio Nobel de Economía,

el sueco Gunnar Myrdal: **ninguna ayuda es moralmente neutral.**

4) Aunque en el texto *Our Global Neighborhood* no es mencionado, es claro que los países donantes han establecido una lista de **beneficiarios prioritarios** donde, por razones políticas y estratégicas, figuran países **reditables** (esto es, naciones que poseen una infraestructura, una cierta calificación de

su mano de obra y un potencial de conflicto social menor al de la mayor parte de los países en desarrollo). En este orden de ideas no debería pasar inadvertida la actitud de Occidente respecto a países como Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovaquia o Estonia, receptores de capitales que buscan acelerar su transición hasta convertirlos en economías de mercado (en el entendido de que su **transición** se calcula que será relativamente rápida, en contraste, por ejemplo, con la de los Estados africanos donde habría que empezar por la alfabetización de la población, la edificación de infraestructura, la calificación de la mano de obra y todo ello, aunque los convertiría en **beneficiarios redituables**, ocurriría en el largo plazo. Hoy por hoy, en el sistema capitalista sólo impera el **cortoplacismo**. Por eso el principal beneficiario de AOD es la República Popular China, país que, por cierto, registra las tasas de crecimiento económico más altas del mundo, situación que lo convierte en un "destino redituable".

## **POBREZA Y ENDEUDAMIENTO**

De acuerdo con datos presentados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su *Informe sobre Desarrollo Humano*, una cuarta parte de la población mundial (esto es, 1 300 millones de personas) vive con ingresos inferiores a un dólar por

día. Casi mil millones son analfabetas; unos 840 millones padecen hambre; y mientras que los afortunados habitantes de los países industrializados tienen una esperanza de vida cercana a los 80 años, en los países menos desarrollados sus desafortunados habitantes aspiran a vivir 40 o menos años.

La región más problemática es el África subsahariana con 33 de los 42 países con ingresos más bajos según los ha definido el Banco Mundial y que coincidentemente son las naciones más endeudadas. Hacia 1962, el África subsahariana tenía un endeudamiento que ascendía a 3 mil millones de dólares. A principios de los 80 sus deudas se habían disparado a 142 mil millones. Hoy la deuda equivale a 222 mil millones que proporcionalmente equivale a 370 dólares por cada hombre, mujer y niño que viven en el continente. Esta deuda, sin embargo, sigue creciendo, debido a que muchos países no alcanzan a cubrir a tiempo el servicio correspondiente.

Un hecho que no deja de llamar la atención es la profundización de la brecha entre ricos y pobres. El 20 por ciento de la población más pobre a nivel mundial concentra apenas el 1.1 por ciento del ingreso global, abajo del 1.4 por ciento que tenía en 1991 y del 2.3 por ciento correspondiente a 1960. El ingreso del 20 por ciento de la población más rica era 30 veces superior al del 20 por ciento más pobre en 1960. Hacia 1991 era 61 veces más alto. La ONU afirma que los datos más recientes ubican la cifra unas 78 veces más alta.

Los contrastes entre ricos y pobres también pueden medirse en los siguientes términos. En Gran Bretaña, por ejemplo, nadie carece de seguro médico o agua, no hay analfabetismo en adultos y 10 mil infantes mueren antes de llegar al primer año en tanto cada niño va a la escuela. En Etiopía, en contraste, el 54 por ciento de la población carece de servicios de salud y el 75 por ciento no tiene acceso a agua potable. La tasa de analfabetismo en adultos es de 64.5 por ciento y 625 mil niños murieron antes de cumplir su primer año en 1995.

Las agencias encargadas de proveer asistencia para el desarrollo afirman una y otra vez que para combatir la pobreza basta con ampliar la base de los servicios sociales básicos, tales como la educación y la salud. Sin embargo, las naciones más pobres poco pueden ampliar la base de esos servicios ya que deben canalizar enormes cantidades de recursos a favor del servicio de la deuda. Según OXFAM, más de 100 mil niños etíopes mueren cada año por enfermedades fácilmente prevenibles, pero el pago al servicio de la deuda es cuatro veces superior al gasto en salud. En la totalidad del continente africano, uno de cada dos niños no va a la escuela, pero los gobiernos gastan cuatro veces más en el pago de la deuda en beneficio de los acreedores de los países del Norte que lo que destinan a la esfera de la educación.<sup>1</sup>

Si, por ejemplo, se analizara el origen del problema del endeudamiento externo, entonces se vería que hay una

corresponsabilidad que atañe no sólo a los países endeudados sino a los acreedores y al sistema capitalista en general. A pesar de que el endeudamiento externo es considerado como un problema pasado de moda, sigue causando estragos en las sociedades del mundo, particularmente en los países en desarrollo, y a juzgar por la indiferencia y el desdén mostrados por el Grupo de los Ocho (G-8, integrado por EEUU, Canadá, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Italia, Japón y Rusia) en la cumbre que sostuvieron en Birmingham en la tercera semana de mayo del año en curso, todo parecería indicar que no hay la intención de elaborar políticas conducentes a aliviar la carga que enfrentan los deudores ni a aceptar la corresponsabilidad referida.

El tratamiento que los acreedores han dado al endeudamiento externo ha variado con el tiempo. Originalmente, el problema se situaba en la lógica de que, quien debía y no podía seguir cumpliendo con el pago de los compromisos contraídos, suspendía los abonos correspondientes. Desde ésta óptica, el problema se revertía a los acreedores, quienes ya tenían comprometido el uso de los recursos que les serían aportados por los deudores en una serie de actividades económicas del sistema capitalista. Al suspender el pago, los deudores bien podían condicionar el reinicio de los pagos, proponiendo una recalendarización que obligaría a los acreedores a entablar negociaciones que les serían, hasta cierto punto, desventajosas.

En adelante, y como quedó de manifiesto en la década de los 80, los

acreedores suspendieron el otorgamiento de créditos a los deudores. Este fue el hecho decisivo que llevó a América Latina a tasas de crecimiento "cero", porque además de que los países de la región tenían que cumplir con el servicio de la deuda, no recibían créditos frescos y, adicionalmente los precios de sus principales productos de exportación en los mercados internacionales se depreciaron a niveles inimaginables, a causa de la revolución científico-tecnológica y de la reconversión industrial mediante las cuales las naciones que tradicionalmente adquirían materias primas latinoamericanas o de otras naciones en desarrollo, pudieron prescindir de ellas sustituyendo el algodón por fibras sintéticas, el cobre por otro tipo de aleaciones, y, además con el empleo de biotecnologías. Lo que es más: los términos de intercambio Norte-Sur se deterioraron considerablemente porque los países industrializados, que debían enfrentar el incremento en los precios del petróleo, habían elevado el precio de sus manufacturas para generar ingresos que les permitieran compensar los gastos que efectuaron en la adquisición de hidrocarburos. Así que en los países en desarrollo, se hubo de pagar más por la adquisición de manufacturas a los países del Norte y ello deterioró considerablemente las balanzas comerciales del mal llamado Tercer Mundo.

Con frecuencia se culpa a los países en desarrollo por los niveles de endeudamiento adquiridos. Sólo que esa acusación soslaya la responsabilidad de las naciones altamente indus-

trializadas y de las contradicciones que presenta el propio sistema capitalista. Al producirse el colapso del sistema de Bretton Woods instaurado en 1944 a partir del establecimiento de la paridad oro-dólar y con el nacimiento del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM), el capital financiero rápidamente fue desregulado. Entre 1944 y 1971, los flujos comerciales fueron liberalizados en tanto los flujos financieros se mantuvieron regulados. A partir de la ruptura de la paridad oro-dólar durante el gobierno de Nixon, los bancos comerciales internacionales adquirieron un predominio en el sistema financiero global, por lo que el FMI y el BM fueron superados por aquéllos como principales oferentes de crédito a nivel mundial.<sup>4</sup>

En 1970, el 90 por ciento de las transacciones internacionales se relacionaban con el comercio y la inversión de largo plazo, en tanto el 10 por ciento restante era capital especulativo. Hacia 1995 se calculaba que un 95 por ciento de las transacciones internacionales eran especulativas, la mayor parte de ellas de corto plazo (80 por ciento con un calendario de retorno de una semana o menos). Esto denota que los mercados se han tornado más volátiles alentados (y alentando) las crisis recurrentes. En los pasados 25 años, el crecimiento y la productividad han declinado dramáticamente. En EEUU, los salarios y el ingreso se han estancado o disminuido para la gran mayoría de la población, en tanto los más ricos han ganado y concentrado enormes cantidades de recursos.<sup>5</sup>

Esto explicaría la dureza con la que se trata a los deudores. Generalmente la banca para el desarrollo es mucho más sensible en torno a las carencias sociales de los deudores que la banca comercial. Esta última fija tasas de interés en función del nivel de riesgo, en tanto la banca para el desarrollo, con tasas fijas que soslayan si el beneficiario tiene una revolución, o pasa por una crisis económica severa, reconoce, tácitamente, la responsabilidad que tiene el mundo desarrollado respecto a las naciones en desarrollo. Sin embargo, la tendencia apunta a que la banca para el desarrollo se reestructure conforme a los criterios de la banca comercial, lo cual hará más difícil para los países en desarrollo el acceso al crédito internacional.

### **POBREZA, CONFLICTOS ARMADOS Y SEGURIDAD INTERNACIONAL**

En la posguerra fría, las principales amenazas a la seguridad internacional proceden de los países pobres. Si se observan los temas de la llamada *nueva agenda* se encontrará que la mayoría de ellos constituyen problemas generalmente ubicados en el llamado Tercer Mundo. Entre ellos figuran las migraciones indocumentadas, el tráfico de estupefacientes, las violaciones a los derechos humanos, el deterioro ecológico, la falta de democracia, el tráfico de armas, etcétera. También, la abrumadora mayoría de los conflictos

armados que acontecen en el mundo tienen lugar en países en desarrollo, como se observa en el cuadro 1.

Sin embargo, ubicar las amenazas a la seguridad internacional de manera unívoca es incorrecto. Piénsese en el hecho de que las migraciones indocumentadas tienen que ver con los desiguales niveles de desarrollo imperantes entre los países pobres y ricos, dado que los flujos de indocumentados suelen ser del Sur hacia el Norte. A pesar de que las tendencias demográficas en el mundo industrializado revelan un severo estancamiento, las políticas de inmigración se han endurecido, agravadas por la modificación del perfil demográfico de esas naciones, además de las recesiones económicas que alienan la xenofobia y el racismo. Por cuanto hace al tráfico de estupefacientes, es claro que la oferta de enervantes existe debido a la gran demanda que se concentra en los países ricos, destacando EEUU.

El tema de las violaciones a los derechos humanos también es controvertido. Si bien en los países en desarrollo han existido (y subsisten) regímenes que atentan contra las garantías individuales, éste fenómeno se extiende también a los países industrializados donde, como reporta *Amnistía Internacional*, se mantiene el maltrato a minorías y en muchos casos se aplica la pena de muerte.

El deterioro ecológico, atribuido a la explotación indiscriminada de los recursos naturales en los países en desarrollo, tiene, en los países ricos a su principal apoyo, dado que, como que-

dó de manifiesto en la *Cumbre sobre cambio climático* celebrada en Kyoto, Japón, en diciembre de 1997, EEUU es el principal generador de gases de efecto invernadero en el mundo<sup>6</sup> (lo cual es entendible, considerando su alto nivel de industrialización), pero irónicamente es el más renuente a suscribir compromisos multilaterales para reducir el problema. También hay que considerar que en una era en que los países pobres luchan por atraer flujos de inversiones, diversas empresas transnacionales obtienen contratos para operar en territorios de naciones en desarrollo, a costa de la destrucción de sus entornos naturales.<sup>7</sup>

Por cuanto hace a la falta de democracia, si bien es cierto que en los países en desarrollo han habido (y existen) sistemas autoritarios, represores y poco comprometidos con el respeto a los derechos humanos, en los países industrializados las cifras abstencionistas, por un lado, y el ascenso de regímenes de derecha ultraconservadora (con tintes xenófobos y racistas) son situaciones que deben ser ponderadas.

Por último, por cuanto hace al tráfico de armas, se sabe que el 80 por ciento de los mercados para los sistemas de armamento se encuentran en el mundo en desarrollo, y que los países que operan como abastecedores son los más industrializados, con EEUU, Gran Bretaña y Francia a la cabeza (Rusia poco a poco ha recuperado espacios aunque todavía no llega a los niveles de ventas que mantuvo la URSS en la guerra fría).

Lo anterior demuestra la creciente interdependencia que vincula a países ricos y pobres y que lleva a que cualquier problemática sea colocada en

una dimensión de corresponsabilidad tanto en el análisis como en el planteamiento de soluciones. Por ejemplo, sería ilusorio asumir que el combate al narcotráfico puede lograrse únicamente a través de acciones de interceptación de cargamentos o traficantes sin atacar con la misma intensidad la demanda en los mercados consumidores.

## POBREZA Y GLOBALIZACIÓN

Sin duda resulta difícil acotar una definición de aceptación universal en torno a la globalización, aunque es posible partir de algunas de las premisas de los globalistas respecto a los rasgos del mundo. Así, para los globalistas, las siguientes premisas serían las que caracterizarían el proceso, a saber:

- 1) Es necesario entender el contexto global en el que los Estados y otras entidades interactúan. Los globalistas argumentan que para explicar la conducta de alguno o todos los niveles de análisis —individuos, burocracias, sociedades y entre Estados y entre sociedades— debe tomarse en cuenta la estructura en conjunto del sistema global a cuyo interior esa conducta tiene lugar. Los globalistas, al igual que algunos teóricos del realismo político, consideran que el análisis debe comenzar en el sistema internacional. En gran medida, la conducta de actores individuales se explica por un sistema que proporciona límites y oportunidades.

- 2) Los globalistas enfatizan la importancia del análisis histórico en la comprensión del sistema internacional. Sólo rastreando la evolución histórica del sistema es posible entender su estructura actual. El factor histórico clave en la definición de las características del sistema en su conjunto es el capitalismo. Este sistema económico funciona en beneficio de algunos individuos, Estados y sociedades, pero a costa de los demás. Incluso los Estados socialistas deben operar en el interior de una economía mundo capitalista que de manera significativa limita sus opciones. Por tanto, para los globalistas, la guerra fría en su dimensión Este-Oeste nunca fue tan importante como la confrontación Norte-Sur en la cual se manifiesta, además, la competencia entre Estados Unidos, Alemania y Japón.
- 3) Los globalistas consideran que existen ciertos mecanismos de dominación, los cuáles evitan que el Tercer Mundo se desarrolle por lo que ello contribuye a un desarrollo global todavía más desigual. El entendimiento de estos mecanismos requiere un examen de las relaciones de dependencia entre los Estados industrializados del Norte (Europa, Japón y América del Norte) y sus vecinos pobres en el hemisferio sur (África, Asia, América Latina).
- 4) Por último, los globalistas consideran que los factores económicos son fundamentales en la evolución y funcionamiento del sistema mun-

do capitalista y para relegar a los Estados del Tercer Mundo a una posición subordinada.

Asimismo, los globalistas analizan el mundo desde una óptica de economía política, además de que al revisar la naturaleza capitalista del sistema internacional enfatizan el estudio del contexto en que tienen lugar los acontecimientos y donde se desenvuelven los actores. También los globalistas toman en cuenta el análisis de la transnacionalización y sus impactos socioeconómicos y en el terreno del bienestar.<sup>8</sup> En resumidas cuentas, para los globalistas, una de las manifestaciones del proceso de globalización es la transnacionalización creciente, impulsada por el sistema capitalista, al cual no le basta operar en los mercados nacionales, porque éstos le resultan pequeños para sus necesidades de reproducción y expansión en el momento actual. Por tanto, las fuerzas transnacionales demandan mercados igualmente transnacionales, esto es, espacios económicos más amplios que trasciendan la noción tradicional del Estado-nación.

A partir de aquí podría señalarse que para los globalistas el proceso de transnacionalización que ocurre de manera acelerada en el sistema capitalista, a costa, en buena medida, del ámbito de operación de los Estados-naciones, propicia el agudizamiento de las desigualdades entre ricos y pobres. Este argumento contradice la opinión que instituciones como el Banco Mundial mantienen en torno a la globalización, proceso al que perciben como benéfico y catalizador de medidas de combate a la pobreza. Sin embargo, éste último argumento podría ser refutado.

## CUADRO 1

## PRINCIPALES CONFLICTOS ARMADOS EN EL MUNDO EN 1997

País (es) involucrado (s)	Características
Gran Bretaña e Irlanda del Norte	Inicio del conflicto: 1969 Muertes en 1997: 3 Total de muertos: 1 500 * * Sólo bajas provocadas por fuerzas del gobierno y del Ejército Republicano Irlandés (ERI)
Irán	Inicio del conflicto: 1991 Muertes en 1997: desconocido Total de muertos: desconocido
Israel	Inicio del conflicto: 1964 Muertes en 1997: 175-250 Total de muertos: más de 13 000
Irak	Inicio del conflicto: 1991 Muertes en 1997: desconocido Total de muertos: desconocido
Turquía	Inicio del conflicto: 1964 Muertes en 1997: 1 000 Total de muertos: más de 30 000
Afganistán	Inicio del conflicto: 1992 Muertes en 1997: más de 2 000 Total de muertos: más de 20 000
Bangladesh	Inicio del conflicto: 1982 Muertes en 1997: más de 25 Total de muertos: 3 000-3 500
Camboya	Inicio del conflicto: 1979 Muertes en 1997: desconocido Total de muertos: más de 25 000
India (Assam/Cachemira)	Inicio del conflicto: 1988/89 Muertes en 1997: más de 500 Total de muertos: más de 20 000
India y Pakistán	Inicio del conflicto: 1996 Muertes en 1997: desconocido Total de muertos: desconocido
Indonesia (Timor Oriental)	Inicio del conflicto: 1992 Muertes en 1997: 50-100 Total de muertos: 15 000-16 000

Myanmar	Inicio del conflicto: 1948 Muertes en 1997: 50-200 Total de muertos: 13 000-16 000
Filipinas	Inicio del conflicto: 1968 Muertes en 1997: unos 100 Total de muertos: 21 000-25 000
Sri Lanka	Inicio del conflicto: 1983 Muertes en 1997: más de 4 000 Total de muertos: más de 40 000
Argelia	Inicio del conflicto: 1992 Muertes en 1997: más de 3 000 Total de muertos: 40 000-80 000
Burundi	Inicio del conflicto: 1994 Muertes en 1997: 800 Total de muertos: 1 000
Congo	Inicio del conflicto: 1997 Muertes en 1997: 4 000-7 000 Total de muertos: 4 000-7 000
Senegal	Inicio del conflicto: 1982 Muertes en 1997: 200-500 Total de muertos: más de 1 000
Sierra Leona	Inicio del conflicto: 1991 Muertes en 1997: 100 Total de muertos: más de 3 000
Sudán	Inicio del conflicto: 1983 Muertes en 1997: más de 5 000 Total de muertos: 37 000-40 000
Uganda	Inicio del conflicto: 1994 Muertes en 1997: 250 Total de muertos: más de 1 000
Zaire (actual República del Congo)	Inicio del conflicto: 1996 Muertes en 1997: más de 2 000 Total de muertos: 4 000-9 000
Colombia	Inicio del conflicto: 1978 Muertes en 1997: 500-1 000 Total de muertos: desconocido
Perú	Inicio del conflicto: 1981 Muertes en 1997: 50-200 Total de muertos: más de 28 000
<p><b>Nota:</b> Se consideran principales conflictos armados los enfrentamientos prolongados entre al menos un gobierno y un grupo armado organizado que han provocado la muerte de al menos 1 000 personas.</p> <p><b>Fuente:</b> SIPRI.</p>	

Llama la atención que sobre todo al producirse el fin de la guerra fría, el Banco Mundial, la OCDE y hasta el FMI “descubrieran” la pobreza, sobre todo si se considera que ésta siempre ha existido y que pocas veces ha merecido atención (véase el cuadro 2). Sin embargo, el hecho de que la cuarta parte de la población mundial vive en pobreza extrema, sugiere que el sistema capitalista se ve privado de una considerable cantidad de productores y consumidores potenciales, los cuáles presionan sobre la estabilidad del propio sistema. La pobreza trae aparejados múltiples problemas, que incluyen la inestabilidad social, política y desde luego, económica, lo cual, de extenderse para los mil 300 millones de indigentes del planeta, amenazaría con frenar el ciclo de reproducción y expansión del capital. Así, aunque no sea oficialmente reconocido por los organismos económicos rectores del sistema capitalista, la pobreza es, *de facto*, la principal amenaza a la seguridad internacional. De ahí el interés por abocarse a su estudio y sobre todo a la promoción de políticas que permitan paliar sus manifestaciones más desestabilizadoras.

Sin embargo, la globalización exacerba las desigualdades. Los Estados-naciones se ven obligados a adoptar modelos económicos estabilizadores que incluyen ajustes estructurales, la desregulación y el mantenimiento de finanzas sanas. A menudo los recursos para el bienestar social son recortados, ya que los países deben evitar a toda costa los déficit en materia presu-

puestal.<sup>9</sup> Así, los recursos disponibles para la generación de empleos, para la educación, para la salud, y para la vivienda son reducidos en beneficio de la estabilidad macroeconómica, lo cual deprime los mercados internos y los lleva a penosas recesiones.

### *PRIORIDADES EN EL OTORGAMIENTO DE AOD*

En la guerra fría, la disponibilidad de recursos para grandes obras de infraestructura en los países en desarrollo era la regla. Las grandes potencias competían por dar vida a proyectos que además de ganarles adeptos en el llamado Tercer Mundo también les permitirían tener una preeminencia en el mundo bipolar. Ahí está el caso de la presa del Aswán en Egipto, que empezó a ser construída con apoyo tecnológico y financiero de la URSS y que terminó siendo edificada con recursos y tecnología estadounidense. Una presa es una obra de infraestructura que posee un carácter de permanencia y que puede tener importantes repercusiones en la promoción del desarrollo. Sin embargo, en la posguerra fría, los países otorgantes de AOD (que generalmente son los miembros desarrollados de la OCDE) consideran que ésta debe emplearse primordialmente para:

- 1) Atender desastres naturales.
- 2) Asistir a civiles y refugiados que requieren ayuda por culpa de los desastres naturales o las guerras.

- 3) Conservar el medio ambiente del planeta.
- 4) Controlar la explosión demográfica.
- 5) Evitar la propagación del SIDA.
- 6) Ayudar a edificar instituciones y sistemas legales.
- 7) Apoyar la infraestructura económica.

Buena parte de éstas metas no son preventivas sino que plantean actuar

como paliativos ante problemas que ya han alcanzado dimensiones considerables. Por ejemplo, si bien hay que desarrollar intensas campañas para evitar la propagación del SIDA, también merecen atención la investigación médica y el tratamiento de los enfermos. La explosión demográfica puede ser atacada a través de la educación, esfera que, por cierto, no es mencionada en las metas arriba esbozadas.

CUADRO 2

## PRINCIPALES HAMBRUNAS EN LOS PASADOS 30 AÑOS

<b>País (es)/región (es)</b>	<b>Año (s)</b>	<b>Características</b>
Biafra	1969	El conflicto entre los independentistas Ibos y el ejército nigeriano produjo entre 500 mil y 2 millones de víctimas, la mayor parte de ellos, muertos por la hambruna
Sahel	1972-1975	Debido a la sequía, la malnutrición crónica se transformó en hambruna que produjo cientos de miles de víctimas.
Etiopía	1973-1974	Debido a la sequía y la falta de acciones concretas de parte de las autoridades, la hambruna produjo cientos de miles de muertos.
Etiopía	1984-1985	La sequía y las consecuencias del conflicto de los opositores al régimen de Mengistu por parte de las guerrillas eritreas y tigres provocaron una hambruna que llevó a que cientos de miles de personas murieran, principalmente en las zonas de conflicto del norte del país.
Mozambique	1986	Sequía en el Africa austral. El conflicto entre la RENAMO (Resistencia Nacional de Mozambique) y el FRELIMO (Frente de Liberación de Mozambique) transformó la disputa en hambruna en ciertas regiones particularmente vulnerables.
Sudán	1984-1985	<b>La sequía dio pie a la hambruna.</b>

Sur de Sudán	1988-1990	La sequía se agravó en el sur de Sudán al que más de dos millones de personas habían sido desplazadas por los combates y las operaciones de seguridad de las autoridades. Se calcula en 250 mil el número de víctimas de esta hambruna olvidada.
Sur de Sudán, Mozambique, Somalia	1992-1993	La sequía llegó a todos los países del África austral y oriental. Más de 18 millones de personas estaban amenazadas, pero fue posible identificar hambrunas en tres países: en el sur de Sudán, Mozambique y Somalia, tres países afectados por la guerra.
Angola, Liberia, Sur de Sudán	1994	Los efectos de la hambruna son resentidos en estos países, si bien ninguno es aquejado por la sequía, sino por conflictos armados.
<b>Fuente:</b> Medecins sans Frontières, <i>Populations en danger 1995. Rapport annuel sur les crisis majeures et l'action humanitaire</i> , Paris, La Découverte, 1995, p. 159.		

La AOD, como se explicaba al principio del presente trabajo, es entregada prioritariamente a países en desarrollo que cuentan con ciertas condiciones que garantizan no sólo la recuperación de los préstamos otorgados, sino que también constituyen mercados redituables. En ésta categoría figuran las llamadas *economías emergentes*, que al decir de Jeffrey Garten, exsubsecretario de comercio durante la primera administración de William Clinton, constituyen las economías de mayor crecimiento y potencial en el mundo.

Las grandes economías emergentes presentan, según Garten, las siguientes características:

1) Tiene una base demográfica amplia, una vasta base de recursos naturales, mercados amplios y son motores de crecimiento en sus respectivas regiones.

- 2) Están incursionando en la escena mundial, desafiando el *status quo*.
- 3) Son participantes importantes en los principales dramas económicos, políticos y sociales que tienen lugar en la escena mundial.
- 4) Son los mercados de más rápida expansión en el mundo y son responsables de buena parte del crecimiento explosivo del comercio internacional.
- 5) Están tratando de abrir sus economías, equilibrar sus presupuestos, y vender sus empresas estatales. Todos, con la excepción de dos han tenido una apertura política considerable (esos dos a los que se refiere Garten son la República Popular China e Indonesia, si bien, recientemente Suharto dejó el poder, lo

cual sienta las bases para una transición política en el país asiático).

Las economías emergentes son: México, Brasil, Argentina, Sudáfrica, Turquía, Polonia, Corea del Sur, República Popular China, Indonesia e India.<sup>10</sup> Estos países, considerados, (con la posible excepción de Polonia que es una economía *en transición*), en desarrollo, representan un grupo selecto de naciones que se diferencian de las más pobres del mundo. Un hecho que distingue a las economías emergentes y que Geffrey no analiza es que se trata de países vinculados más a los intereses del Norte que a los del Sur. Ello constituye un cambio radical respecto a la situación imperante en la guerra fría, cuando el Movimiento de los No-alineados y el *tercermundismo* planteaban una plataforma común de negociación ante los países ricos por parte de las naciones asiáticas, africanas y latinoamericanas. En el seno de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y en la misma UNCTAD, los países del llamado Tercer Mundo asumían posturas coordinadas que significaban una enorme presión hacia las naciones altamente industrializadas. Sin embargo, la crisis de los 70 impactó decisivamente la cooperación Sur-Sur, la cual se fue debilitando hasta llegar a la situación actual en la que las economías emergentes se distancian de otros países en desarrollo, a pesar de que todos ellos tienen problemas afines.

Como se observa en el gráfico 2, cinco de los doce países que albergan

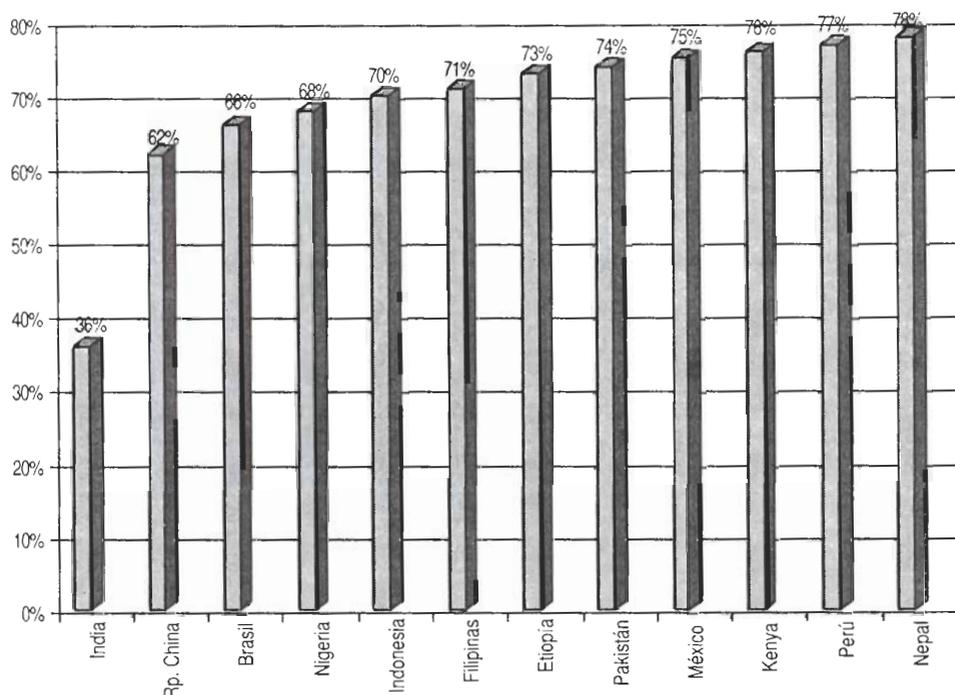
al 80 por ciento de los pobres del mundo son economías emergentes (República Popular China, India, Brasil, Indonesia y México), lo cual llevaría a pensar que efectivamente en la era de la globalización se intenta combatir la pobreza en los países que más se ven afectados por ella. Empero, como revela el gráfico 3, los flujos de asistencia para el desarrollo no son canalizados a los países con más pobres, sino que el criterio es ubicar a los países con mercados potenciales importantes.

El gráfico 3 también pone de manifiesto que los países más pobres del mundo, esto es, los del África subsahariana, no forman parte de las prioridades de la AOD por parte de los organismos multilaterales y las naciones más industrializadas. Chad, la República Centroafricana, Níger, Afganistán y otros tantos países ubicados en las estadísticas de la ONU y del Banco Mundial como los de más bajos ingresos, simplemente no figuran en la lista de los beneficiarios de la AOD. Nicaragua y Bolivia son los dos únicos países de América Latina que están en la lista, pero se observa una ausencia sensible: Haití, país en el que, tras décadas de regímenes autoritarios se intenta establecer instituciones democráticas a través de un proyecto internacional respaldado, en principio, por la ONU, la Organización de Estados Americanos (OEA) y el gobierno de EEUU. Los niveles de malestar social en Haití son ampliamente conocidos y resulta lamentable su ausencia entre los destinatarios de la AOD.<sup>11</sup>

## GRÁFICO 2

DOCE PAÍSES ALBERGABAN EN SU SENO EL 80 POR CIENTO DE LOS POBRES DEL MUNDO

## PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN EN POBREZA



**Nota:** Las cifras muestran a países con más de 10 millones de personas que viven en condiciones de pobreza y para las que existen datos comparativos. Las cifras para Bangladesh y la República Democrática del Congo no están disponibles pero se les incluye en las estimaciones mundiales.

Las comparaciones internacionales de pobreza extrema se basan en la línea internacional de pobreza de un dólar por persona al día, expresada en precios de 1985 y ajustada conforme a las monedas locales utilizando el criterio de capacidad de compra. La mayoría de los países tienen criterios propios para medir la línea de pobreza basándose en estándares de vida mínimamente aceptables.

**Fuente:** Estimaciones del Banco Mundial.

## LA POBREZA, UN PROBLEMA GLOBAL

A pesar de que un análisis sobre la distribución del PNB mundial como se expresa en el gráfico 5, llevaría a pensar que la pobreza aqueja únicamente

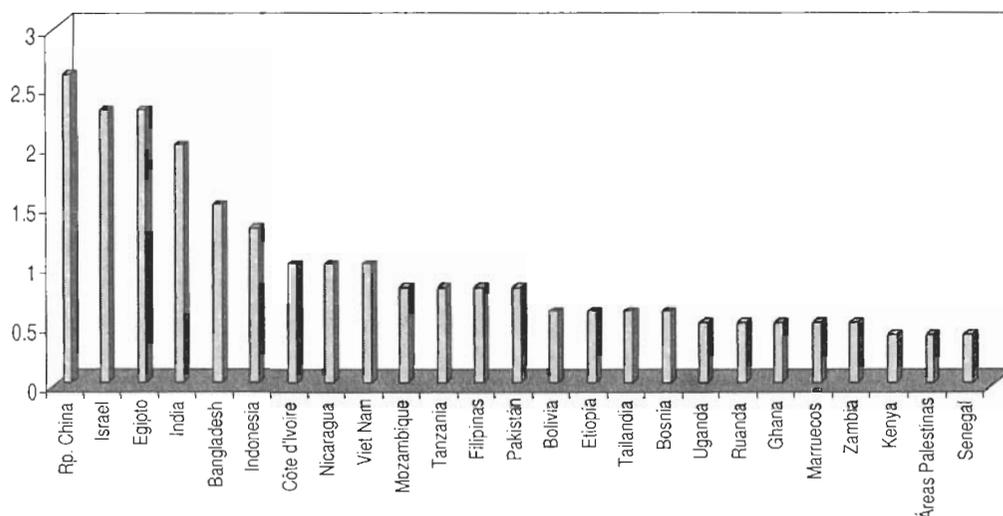
a los países en desarrollo, un análisis más detallado revelará que también en el interior de los países industrializados hay pobreza y que su estudio y características son peculiares. Por ejemplo, no es igual la pobreza en un país como India, donde los marginados se ubican principalmente en zonas rurales, que

en Europa Occidental, donde la pobreza es urbana. Asimismo, las políticas de combate a la pobreza no han tenido buena aceptación en todos los países del orbe. Por ejemplo, mientras que los países nórdicos han creado sofisticados mecanismos de bienestar social, en la Sudáfrica del *apartheid* diversas políticas públicas fueron diseñadas deliberadamente contra los pobres. Un problema adicional en el análisis sobre la pobreza, es que cada país cuenta con diferentes instrumentos de medición, lo cual revela resultados distintos a los que obtienen por ejemplo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial, por citar sólo algunos casos.<sup>12</sup>

A efecto de establecer las distinciones necesarias en el análisis de la pobreza, Francis Wilson sugiere tener en cuenta las siguientes vertientes de análisis, a saber:

- 1) *La de la economía política*, la cual establece que dada la magnitud de la población que se asienta en un territorio determinado no existen recursos internos adecuados para garantizar que la población viva por encima de la línea de pobreza. Los países que generalmente entrarían en ésta categoría serían la República Popular China (en la zona montañosa especialmente), la India rural y Estados como Ruanda.
- 2) *La de la economía política* en la que la pobreza parece ser el resultado de ciertos patrones de crecimiento, o bien donde una nueva dirección del sendero del crecimiento posibilitaría llevar a cabo una reducción significativa de la pobreza. Entre los países que presentan éstas características figuran Malasia, Sudáfrica y buena parte de América Latina.
- 3) *Areas en las que se observa el fracaso del Estado*, por una u otra razones, que se ve obligado a enfrentar y diseñar nuevas estrategias. Este es el caso de Europa Oriental, Rusia, Nigeria y varios Estados africanos.
- 4) *Países en los que la pobreza ha sido redescubierta* acompañada de serios intentos por modificar o salvar el estado del bienestar (*welfare state*) en un ambiente donde las personas se encuentran marginadas. Ejemplo de lo anterior se observa en Canadá y Europa Occidental.
- 5) *Finalmente hay países como EEUU, Reino Unido e incluso Nueva Zelanda* donde es difícil evitar la conclusión de que la pobreza crece de manera rampante y se combina con medidas concretas, tanto ideológicas como prácticas, para desmantelar las medidas sociales originalmente diseñadas para proteger a los ciudadanos de los peores efectos de la pobreza.<sup>13</sup>

GRÁFICO 3  
ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO  
(DESEMBOLSOS NETOS EFECTUADOS EN 1996 EN MILES DE MILLONES DE DÓLARES)



**Nota:** En los 90 se ha observado un declive general en los flujos de asistencia oficial para el desarrollo a los países pobres debido principalmente a presiones fiscales en muchos países industrializados. Entre 1992 y 1996 la asistencia oficial neta para los países en desarrollo procedente de las naciones ricas y de las instituciones multilaterales cayó en un 16 por ciento en términos reales. China sigue siendo el mayor receptor de AOD, aunque los flujos han caído considerablemente: de acuerdo con el reporte más reciente sobre asistencia para el desarrollo publicado por la OCDE, en 1996 China recibió dos mil 600 millones de dólares, cifra inferior a los 3 mil 300 millones que obtuvo en 1993. Los otros países que reciben más de dos mil millones por concepto de AOD son Israel y Egipto. De los países que se muestran en el gráfico, Mozambique es el que más depende de la AOD que representa el 72 por ciento de su PNB. La AOD es también importante para Ruanda, Tanzania y Zambia. En contraste, en China la AOD representa menos del 0.5 por ciento de su PNB. Los israelíes reciben la mayor cantidad de recursos por persona —400 dólares per cápita. Las áreas palestinas obtienen casi 300 dólares por persona, mientras que Bosnia es beneficiada con 180 dólares per cápita.

**Fuente:** OCDE.

## CRISIS EN LOS PARADIGMAS DE DESARROLLO

Con el colapso soviético, el planteamiento de paradigmas de desarrollo de carácter alternativo ha sufrido severos reveses. Cuando la URSS desapareció

en diciembre de 1991, diversos analistas se apresuraron a afirmar que el sistema soviético nunca funcionó y que la desaparición de la otrora segunda potencia mundial corroboraba la obsolescencia de sus postulados. Fue entonces que los estudiosos volvieron los ojos al sureste de Asia, región en la

que las economías de industrialización reciente (Taiwán, Corea del Sur, Singapur y Hong Kong) habían alcanzado importantes tasas de crecimiento, lográndose una distribución del ingreso y, por ende, un incremento en el nivel de vida de sus sociedades. Esto no significa que la pobreza y la marginación hayan sido erradicados de éstos territorios, dado que Hong Kong, por ejemplo, con una población de seis millones de personas tiene un millón de indigentes, algunos habitando en jaulas. Con todo, el dinamismo de estas economías en términos de su incursión a los mercados internacionales y su desarrollo empresarial fueron admirados en diversas latitudes.

Sin embargo, la era de crecimiento en el sureste de Asia ha sufrido un severo revés. En el segundo semestre de 1997, Tailandia presentó síntomas de una crisis financiera que se vio catalizada por el colapso de la bolsa de valores de Hong Kong y cuyas secuelas serían denominadas como *efecto dragón*. En la zona no han sido afectados uno o dos países sino, por lo menos cinco, a saber: Corea del Sur, Tailandia, Filipinas, Indonesia y Malasia, todos considerados como potencias exportadoras. Estas naciones han debido efectuar diversos ajustes a sus economías, a efecto de garantizar el flujo de paquetes de rescate financiero otorgados, fundamentalmente, por el FMI. Como resultado de la crisis han debido devaluar sus monedas, situación que ha hecho sumamente competitivas sus exportaciones en el exterior. ¿Qué consecuencias podría tener éste hecho? En

EEUU, por ejemplo, se teme que el *boom exportador* del sureste de Asia se traduzca en dificultades para que las exportaciones estadounidenses tengan éxito en el mercado mundial. De ser así, la economía de la Unión Americana podría experimentar una disminución en su crecimiento con el consecuente desempleo.

Uno de los hechos que preocupa a la comunidad internacional es el protagonismo del FMI en la prescripción de "curas" económicas por igual, sin importar las características del país enfermo. Las "curas" del FMI a menudo provocan que las tasas de interés se eleven y que se dispare el desempleo. A los bancos acreedores, que con antelación a la crisis habían otorgado créditos, se les deberá pagar, por supuesto, hasta el último centavo y con intereses. Y tras una penosa transición, el FMI afirma que el país en cuestión resurgirá con una economía sana.

A juzgar por los impactos sociales tanto de las crisis financieras como de las "soluciones" inducidas por el FMI, todo parecía apuntar a una reestructuración del orden económico internacional. En ésta dirección, diversas celebridades del mundo de la economía y las finanzas internacionales, han hecho sugerencias que bien vale la pena ponderar. Jeffrey Sachs, de la Universidad de Harvard, sugiere crear mecanismos que operen como "alertas tempranas" de cara al advenimiento de crisis económicas. George Soros plantea la creación de una Corporación Internacional Aseguradora de Crédito como entidad "hermana" del FMI ca-

paz de garantizar la disponibilidad de crédito por una cuota módica. Henry Kaufman propone la creación de la Oficina de Grandes Instituciones y Mercados en el Exterior para supervisar y regular las instituciones financieras y los mercados. Kenneth Courtis, economista en jefe del grupo Asia-Pacífico del *Deutsche Bank* pide que el FMI asuma la tarea de monitorear detalladamente la situación financiera de sus países miembros.

Haciendo eco de la propuesta de Gerge Soros, Arthur Schelsinger Jr. plantea la creación de un mecanismo internacional basado o modelado a partir de la *Comisión Estadunidense de Seguros y Tipos de Cambio*, la cual cumple funciones regulatorias. Incluso hasta el Secretario del Tesoro de la Unión Americana, Robert Rubin considera que la economía global "necesita desarrollar y mantener fuertes regímenes de supervisión y estructuras regulatorias." Aunque con éstas propuestas, todo parecería que las soluciones deben inducirse desde afuera, cuando lo cierto es que si existen instituciones domésticas sólidas, sería más fácil sortear los problemas financieros internacionales. En ésta línea Robert Hormats, vicepresidente de *Goldman Sachs International* dijo en la reunión del *Foro Económico Mundial* celebrado en Davos, Suiza, en enero del año en curso: "si sus instituciones domésticas son fuertes, no se necesitan instituciones globales fuertes. Si las instituciones en el interior de los países son débiles, no importa cuán fuertes sean sus instituciones globales. No serán efectivas." Este último plantea-

miento parece un reproche al proceso de globalización, dado que con la transnacionalización que induce, ha debilitado buena parte de las capacidades regulatorias y supervisoras de los Estados y, evidentemente ha minado la posibilidad de impactar favorablemente el bienestar social<sup>14</sup>. Mientras tanto, la consecuencia más visible de la crisis del sureste asiático es que los paradigmas de desarrollo formulados a partir de las experiencias de crecimiento de la región han perdido terreno en la posguerra fría.

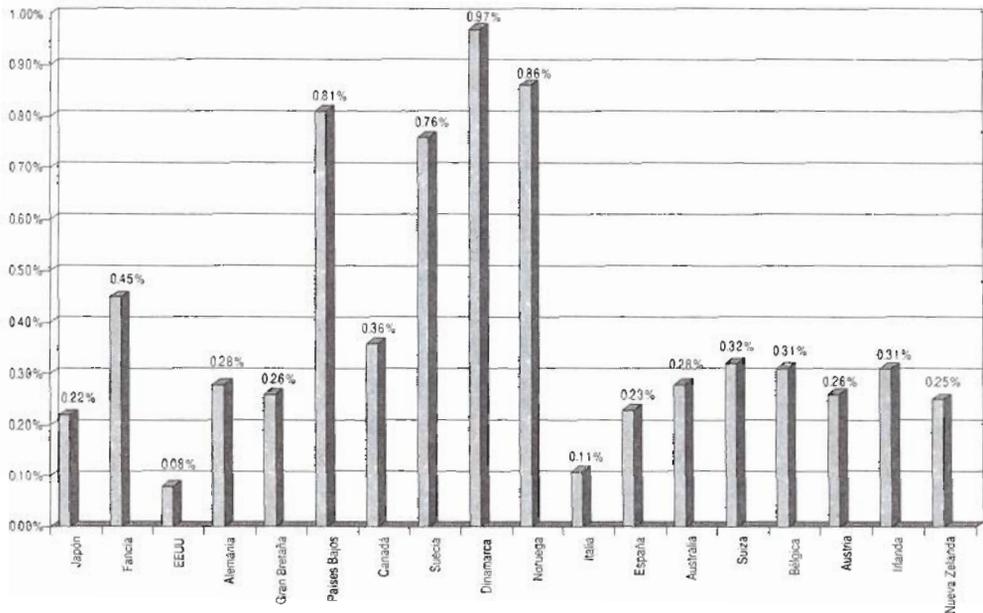
## CONSIDERACIONES

### FINALES

La globalización, como etapa del sistema capitalista, exacerba la brecha entre ricos y pobres, no sólo entre países en desarrollado y desarrollados, sino inclusive en el interior mismo de los países industrializados. Esta polarización se ha hecho más evidente en la posguerra fría, cuando el sistema capitalista, al menos por ahora, se ha consolidado frente al llamado marxismo soviético, e incluso de cara a las experiencias de crecimiento mostradas por las economías del sureste asiático donde la intervención estatal ha sido ampliamente documentada.

Un hecho preocupante, sin embargo, es el impacto que sobre las sociedades tiene la globalización. Evidentemente no hay efectos homogéneos, si bien los grupos que manejan buena parte de los recursos comerciales, monetarios y finan-

GRÁFICO 4  
 FLUJOS DE ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO EN 1997  
 (COMO PORCENTAJE DEL PNB)



**Nota:** Medida en función de los flujos financieros hacia países receptores, la asistencia internacional para el desarrollo está cayendo, pasando de 368 mil millones de dólares en 1996 a 272 mil millones en 1997, según la OCDE. La asistencia otorgada por los siete países industrializados del G-8 cayó en sólo un 0.19 por ciento. En términos de la asistencia total en dólares, Japón es el país más generoso pues otorgó 9 mil 400 millones en 1997. Sin embargo, como proporción del PNB japonés (0.22 por ciento), su contribución fue inferior a la de otros países industrializados y muy por debajo de Dinamarca, que tiene un récord de 0.97 por ciento. EEUU es el país más avaro, con un presupuesto de asistencia que apenas representa el 0.08 por ciento de su PNB.

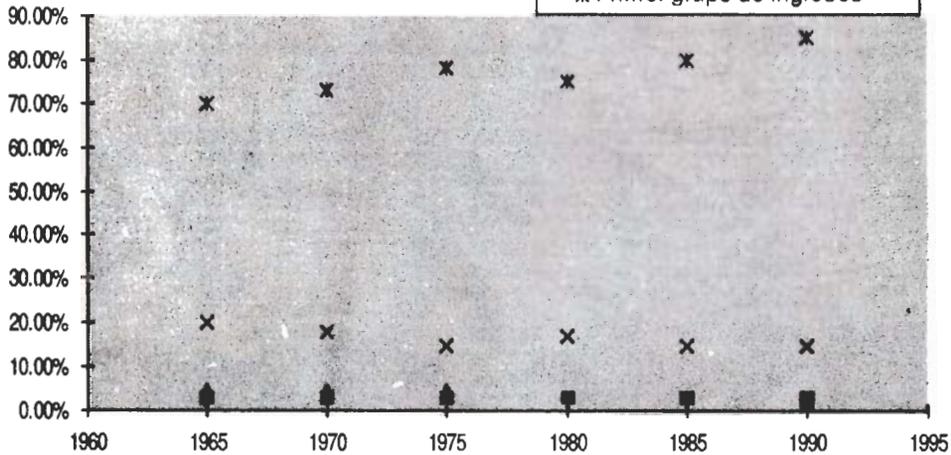
**Fuente:** OCDE.

cieros del orbe son los que mejor pueden beneficiarse de la transnacionalización, la apertura de mercados, la desregulación y la menor intervención del Estado en la economía. En cambio, los grupos de escasos recursos, tienden a ser marginados y la tendencia acotada en el gráfico 5 es alarmante: la distribución de la riqueza a nivel mundial ha empeorado en los pasados 30 años

y no hay visos de que esa situación se modifique.

Sin embargo, la brecha entre ricos y pobres tiene límites, los cuáles no pueden ser rebasados so riesgo de entorpecer el funcionamiento del sistema capitalista. Ello explicaría el interés de gobiernos y ciertos organismos internacionales por crear mecanismos paliativos de la pobreza que natural-

GRÁFICO 5  
DISTRIBUCION DEL PNB MUNDIAL  
(EN PORCENTAJES)



**Nota:** La desigualdad entre los países industrializados y en desarrollo se está elevando según los datos que proporciona la UNCTAD. En el gráfico los países han sido divididos en cinco grupos de ingresos, siendo el primero el de los más altos y el quinto el de los más bajos (casi invisible en el gráfico). Cada grupo de ingresos representa el 20 por ciento de la población del mundo. El ingreso que concentra el 20 por ciento de la población más rica se ha incrementado en 14 puntos porcentuales desde 1965 para representar el 83 por ciento del PNB en 1990. En 1965, el ingreso promedio per cápita del 20 por ciento de la población más rica era 31 veces más alto que el del 20 por ciento de la población más pobre; en 1990 era 60 veces más alto.

**Fuente:** UNCTAD.

mente no atienden sus causas ni solucionan el problema de la distribución de la riqueza. La globalización, *per se*, no es capaz de inducir un reparto menos desigual del PNB mundial, y menos en una era en la que los intereses de corto plazo de los inversionistas desdeñan la inversión productiva.

Empero, con todo lo lúgubre que se perfila el análisis de la pobreza en un mundo globalizado, ya es posible distinguir algunos cuestionamientos no sólo a la globalización sino a la falta de políticas públicas que beneficien a las

sociedades. Si bien los paradigmas de desarrollo "alternativo" han sufrido reveses, a nadie satisface el comportamiento de las fuerzas del mercado ni las continuas crisis financieras que desestabilizan a las economías del mundo. Es posible que éstos sean los elementos catalizadores de una nueva doctrina de pensamiento político y económico porque *el sistema capitalista no se destruye (ni auto-destruye): sólo se transforma* y por lo tanto se espera que no sucumba ante el desafío de la pobreza.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- <sup>1</sup> Sin negar que existen ONGs con fines muy loables y con una reputación intachable, también han sido identificadas organizaciones no gubernamentales cuyas fuentes de financiamiento provienen de las grandes corporaciones transnacionales a las que, en principio, les favorece el debilitamiento de la acción estatal en ciertos rubros haciendo deseable que esas funciones las asuman directamente las ONGs.
- <sup>2</sup> Véase <http://www.cgg.ch/bvengl.htm> y The Report of the Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, Oxford, Oxford University Press, 1995, pp. 190-192.
- <sup>3</sup> Véase "Why the poor are picking up the tab", en *The Guardian Weekly*, May 17, 1998, p. 14.
- <sup>4</sup> Noam Chomsky, "The poor always pay debts of the rich", en *The Guardian Weekly*, May 24, 1998, p. 15.
- <sup>5</sup> *Ibid.*
- <sup>6</sup> Fred Pearce, "The planet is facing its hottest problem yet", en *The Guardian Weekly*, October 26, 1997, p. 15. EEUU genera ocho veces más dióxido de carbono *per cápita* que China.
- <sup>7</sup> Véase John Vidal, "Baptism of fire", en *The Guardian Weekly*, May 31, 1998, p. 23.
- <sup>8</sup> Paul R. Viotti y Mark V. Kauppi, *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism*, New York, MacMillan, 1993, 2<sup>nd</sup>, pp. 449-450.
- <sup>9</sup> Este tema es, analizado atinadamente por Viviane Forrester en *El horror económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, 166 pp.
- <sup>10</sup> Greffrey E. Garten, *The Big Ten. The Big Emerging Markets and How They Will Change Our Lives*, New York, Harper-Collins, 1997, pp. 3-23.
- <sup>11</sup> Actualmente se habla con insistencia en diversos círculos políticos y diplomáticos internacionales, del fracaso del proyecto de transición en Haití, país agobiado por la corrupción y los problemas típicos del subdesarrollo, destacando, naturalmente, el desinterés de las naciones del mundo que originalmente se mostraron proclives a intervenir, incluso militarmente, para posibilitar una transición política en la nación caribeña.
- <sup>12</sup> Francis Wilson, "Drawing Together some Regional Perspectives on Poverty", en Else Øyen, S. M. Miller y Syed Abdus Samad, *Poverty. A Global Review. Handbook on International Poverty Research*, Oslo, Scandinavian University Press/UNESCO, 1996, p. 19.
- <sup>13</sup> Francis Wilson, *Op. cit.*, pp. 18-19.
- <sup>14</sup> Véase James Chace, "Bretton Woods II?", en *World Policy Journal*, Volume XV, No. 1, Spring 1998, pp. 115-116 y también en <http://worldpolicy.org/wpj98-1.html>



# LA POBREZA IMPERDONABLE

## UNA INTERPRETACIÓN GENERAL DE HAMBRUNA

---

---

TOMÁS MENDOZA JUAN DE DIOS\*

A 1998 años de que el hombre imprime su huella sobre la senda cada vez más brillante del progreso, las siluetas de su alma y su espíritu luchan por trascender a la pobreza. Y es que desde el I Li Ching hasta el Chilam Balam no se hace sino reiterar veladamente sobre los valores de la vida y la supervivencia. Incluso, los periodos de sus batallares no han sido sino símbolos de predominio o sometimiento, de opulencia o rapiña, de riqueza o pobreza, como si el hombre fuera su propio enemigo en la medida de sus facultades. Quizás él tenga que destruir a su hermano de Norte a Sur, como lo presagian los diseños economicistas de fin de siglo; aunque en la medida de su desarrollo no ha hecho sino subyugarlo hasta convertirlo en pingajo. Pero, mientras haya vida humana existe la esperanza de que en su sendero, las siluetas se armonicen y dejen de producir pesadillas a su esencia esplen-

dorosa de creación perfecta. Sólo entonces, la humanidad podrá erguirse dignamente para no volver a pisar más a sus semejantes, que sucumben ante los que se creen más que superhombres y más que Dios. Será el momento de desaparecer las huellas que nos marcaron así:

“Los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen a su libre arbitrio, bajo circunstancias elegidas por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente, que existen y transmite el pasado. La tradición de todas las generaciones muertas oprime como una pesadilla al cerebro de los vivos”.

“El regreso de los muertos y sus exigencias obstinadas constituyen la forma más manifiesta del destino en la tragedia isabelina. Hasta el fin, los muertos se niegan a morir; los vivos son su último alimento. Las generaciones sucesivas deben satisfacer las exigencias de

---

\* Licenciado en Periodismo y Comunicación Colectiva. Participó en el programa integral de adaptación social a niños de la calle, emprendido en Ciudad Nezahualcóyotl por Horizonte 2000, A. C. Fue ponente de la Consulta Pública en Materia de Comunicación Social, efectuada por la H. Cámara de Diputados durante 1995. Trabajó como reportero en el periódico *El día*. Actualmente es vocero del Foro Nacional de Profesionistas y articulista del semanario *Claridades*, y del periódico mexicano *Conurbe*.

los muertos, dar un sentido a su derrota y restaurar la justicia en el mundo. Pero esta mediación por el tiempo y la historia no se termina en la tragedia sino con nuevos cadáveres que vienen a llenar la escena. Los muertos se comen a los vivos".<sup>1</sup>

Ante este panorama, podríamos hablar, en términos generales de lo finito que resulta el hombre, comparado con sus objetivos y ambiciones. Sin embargo, se involucra en la realidad y en lo fenomenal, con una especie de instinto por desempeñarse perfectamente en todos los terrenos, hasta los inimaginables, sin atender a la profunda frase filosófica "el hombre es la medida de todo".

Se ha tratado de fragmentar y defragmentar todo, a fin de llegar al conocimiento más extravagante; pero también se ha sobrepuesto una verdad universal: **ante la vida y la muerte, hay hombres y subhombres sin que por ello se deba comparar en realización, porque mientras unos viven por vivir, otros se consumen en el constante fuego de las conquistas esplendorosas y las han transmitido a sus generaciones.** Mas no ha sido toda la humanidad que ha gozado de los beneficios, pues en la medida de su historia aumentan con sus desgracias los que menos tienen, mientras los opulentos se fortifican cada vez más sofisticadamente. Por ejemplo, en la mayor parte de los países del Tercer Mundo se sufren como primeras causas de muerte algunos de los padecimientos que han sido ya erradicados en los países desarrollados, mediante mejoría en las con-

diciones de vida, desde finales del siglo pasado.

La primera y segunda guerras mundiales evidencian las ambiciones de los hombres, por sobreponerse a través de tratados y compromisos de poder. Pero han sido estas dos expresiones bélicas las que nos han expuesto a la destrucción, al quebranto y a la desintegración como familia humana, tan sólo para definir quién tiene más poder en el concierto de las naciones. Como es sabido, de ahí emanan los organismos que ven por los problemas internacionales, pero quizás solamente para ponerlos en proporción de las conveniencias de las naciones que están por encima de un mundo pareciera diferente que al que los de abajo conocemos. Porque si fueran consecuentes, los organismos creados para ver por los problemas del mundo, en especial por los de la pobreza, no existirían las imágenes denigrantes a los ojos de cualquiera, de hombres y mujeres, de niños y ancianos mal nutridos, al grado de piltrafas, en espera de alimentos. Sin embargo, son de todos conocidos las constantes declaraciones demagógicas de diplomáticos y funcionarios que reflejan bienestar internacional y de buenos augurios para los países subordinados. Pero, también son constantes los informes que contrastan lo ínfimo de logros que se hacen para combatir a la pobreza. Por lo que debemos insistir de manera clara en que existe una pobreza imperdonable, y ella es la pobreza del espíritu que permite el desajuste de la confrontación riqueza-pobreza.

Debemos aceptar que los países del Tercer Mundo no han sido capaces de producir sus propios alimentos porque la ley fundamental del colonialismo establece que "en las colonias se produce el plusvalor, pero éste se acumula en las metrópolis". Este desgaste, al constituirse en una práctica permanente, empobreció relativamente a los países en desarrollo, impidiéndoles una tasa de inversión y acumulación acorde con el desarrollo de sus fuerzas productivas y de su población. Esta ley ha tenido en el transcurso de los años diversas formas de aplicarse, pero en lo esencial se mantiene hasta nuestros días.

De igual manera es cierto que las condiciones internas de los países que permiten esta exacción, aun cuando han roto la ligazón colonial, se deben a que el capitalismo desarrolló dentro de estos países una estructura social y económica y una conciencia de capitalismo nacional. Existe la idea de que esta estructuración es propia, como vía nacional al desarrollo. Pero el capitalismo y su estructura de clases forma parte ineludible de estas formas concretas de desarrollo sin dejar espacios viables a otras opciones.

Así, la industrialización como eje dinámico del desarrollo, y la consiguiente subordinación de la agricultura, se transforma en el destino manifiesto de los países "en desarrollo".

Existe la convicción de que una verdadera seguridad alimentaria nacional debe estar respaldada por el pueblo, especialmente por los campesinos. En ella se propone que en cada país

debe haber una Ley de alimentos que regule todos los aspectos de la producción hasta el consumo. La seguridad alimentaria, mantiene esta propuesta, por su carácter estratégico será parte de la seguridad de la nación. Se asevera en esta convicción que se ha mostrado hasta la saciedad cómo el manejo de los alimentos se distorsiona para convertirse en un negocio. Plantea también la misma convicción que la única manera de evitarlo es planear todas las actividades que involucra. Se dice de igual manera, que existe también en muchos casos la técnica, los recursos humanos y los naturales, falta la voluntad política. Ahora bien, por estar este tipo de voluntad vinculado con la sensibilidad humana, no podemos dejar de hacer hincapié en que mientras el espíritu no ceda sus distinguidas facultades de la benevolencia, todas las condiciones endógenas y exógenas estarán dadas para corregir la miseria materialista, pero el fantasma del hambre y la desesperación aullará como lobo fiero en el mundo, como hasta ahora lo ha hecho con todo y organismos de Derechos Humanos que se han abanderado en los países que violentan de mayor a menor grado los valores del hombre. Mantendremos una realidad por demás legislada y aprobada, siempre sujeta a la arrogancia y los demás méritos del orgullo.

Contemplemos mientras tanto que la diferencia de las expectativas de vida al nacer, entre los habitantes de los países ricos y países pobres, es de más de 30 años, pues mientras que para los estadounidenses, por ejemplo, se

reconoce la media probable de 73 años de vida, para las regiones aledañas al Sahara dicha cifra oscila entre los 40 y los 45 años.

La explicación a esta actitud opuesta podría encontrarse, al menos en parte, en el significado que poseen y se les atribuye al presidente de Estados Unidos y al Papa, por un lado, y a un habitante marginado social por el otro. En la primera consideración, uno de los personajes no sólo representa sino apunala y sostiene los intereses de los grandes clanes económicos y militares, y el otro personifica el símbolo del poder de Dios sobre la tierra, en tanto en la segunda los marginados sociales en el capitalismo, al representar sólo sus intereses personales, resultan ser entes improductivos; se encuentran desnudos y son impotentes. En el mundo son más de 450 los millones de seres humanos sujetos a una alimentación que no basta para sobrevivir, pero la sociedad no se inmuta ante estas cifras, y tal vez permanezca impávida porque mediante la explotación de sus congéneres finca y mantiene su propio estatus, hecho que muy bien podría explicar su pasividad inerte, la ausencia de su respuesta viva frente a esos crímenes auténticos que presenciamos cometerse a diario en contra de esta parte de la humanidad.<sup>2</sup>

No obstante de que la Organización Mundial de la Salud haya señalado desde la década pasada que la diferencia en los índices de mortalidad entre países pobres y ricos es cada vez mayor. Y de que es un error frecuente atribuir en forma indistinta que las en-

fermedades existentes en el tercer mundo se deban al clima y a otras condiciones geográficas, excepto la malaria, la fiebre amarilla y la tripanosomiasis. Ante todo, lo precario de la situación mundial en relación con la disponibilidad de alimentos queda reflejada en el siguiente párrafo:

[...] el mundo depende decisivamente de la situación de las cosechas de un año a otro. La dependencia de la seguridad alimentaria mundial respecto de los niveles de la producción de cereales y, en mayor medida aún, de las políticas de acumulación de existencias adoptadas por un pequeño número de países aumenta la necesidad de que los países en desarrollo incrementen su producción de alimentos siempre que sea económicamente viable, mejoren su capacidad de acumulación de existencias y su infraestructura de comercialización y, cuando sea posible, celebren acuerdos relativos a las existencias y a la seguridad alimentaria.<sup>3</sup>

Cabe incluir aquí, cuestiones de industrialización y exportación, principalmente de América Latina, remontándonos a la constante pretensión de suprimir la pobreza por medio de invertir a través de capitales. Para lo que se nos dice que si se acepta por una parte, que una de las salidas posibles para inyectar dinamismo en la industrialización latinoamericana es el incremento de las exportaciones de manufacturas, y si por otra se reconoce la gravitación que en dicho proceso tienen las empresas extranjeras, debe concluirse que una modificación del comportamiento de ellas a este respecto, podría tener

repercusiones importantes. Antes de continuar analizando las implicaciones de un incremento significativo de las exportaciones provenientes de las empresas internacionales parece necesario estudiar las experiencias y posibilidades concretas existentes en esta materia.

Los países en desarrollo que hasta ahora exportaban materias primas sin elaborar están comenzando a exigir un cierto grado de procesamiento. Esto está forzando a las empresas internacionales a desplazarse hacia las fuentes de recursos naturales y establecer plantas de elaboración para exportación en esos países (minerales, forestales, agrícolas).

Bajo su forma genérica, y parafraseando a Max Weber, el poder adquisitivo es la probabilidad que tiene un hombre o una agrupación de hombres de apropiarse de un conjunto de objetos producidos o "producibles", incluso contra la oposición de los demás miembros<sup>4</sup>. Los incentivos en que se funda dicho poder pueden ser la compulsión, la persuasión, etcétera.

Bajo su forma mercantil ese incentivo puede corporizarse en mercancías particulares con un valor de uso intrínseco, u objetivo. El dinero consituye la objetivación mercantil y provee la unidad de medida del poder adquisitivo general.

El capitalismo es la forma más desarrollada de una economía mercantil, en donde la fuerza de trabajo, los medios de producción y la tecnología se constituyen en mercancías.

Consecuentemente, los detentadores del poder adquisitivo general no

sólo están capacitados para adquirir los productos existentes, sino también aquellos que no existiendo aún pueden llegar a ser producidos. Surge así la expresión más pura del capitalismo, o poder económico, entendido como un poder adquisitivo general que no sólo adquiere mercancías sino también el poder para producirlas.

Para quienes mantienen esta discurrida interpretación, nos dicen que a contrario sensu, la pobreza puede ser definida como una impotencia económica, y entendida como la imposibilidad de adquirir las mercancías requeridas o el poder para producirlas. Sin olvidar, desde, luego que la pobreza desde nuestra perspectiva es la falta de capacidad para hacer conciencia de los valores humanos, así como el desaprovechamiento de nuestras capacidades para orientarnos como especie civilizada.

En fin, continuemos la aportación que asegura que a un nivel social el desarrollo económico puede ser entendido como una creación recurrente de este poder para producir mercancías. Esta creación de poder productivo alude a la diversificación de las alternativas potenciales de producción por hombre "ocupable". Así, el poder productivo guarda con respecto a la producción la misma relación que la potencia guarda con el acto. Dentro de ciertos límites esa producción potencial expresa la capacidad social para optar de los detentadores del poder adquisitivo. Esa capacidad para optar que proveen las alternativas ofrecidas por el poder productivo está individualmente acotada por la magnitud de po-

der adquisitivo general a que puede aspirar cada individuo. Dicha magnitud mide la libertad económica de los individuos. Así, el proceso de desarrollo económico puede ser concebido como un proceso de liberación económica por parte de aquellos que logran apropiarse de sus frutos. A contrario sensu, la pobreza, entendida como impotencia económica, invalida casi totalmente esta capacidad para optar y relativiza drásticamente para ciertos estratos el principio individualista y liberal de la soberanía en el consumo. Vemos así que, en su expresión económica, la posibilidad de ejercitar efectivamente la libertad individual está muy arraigada en el funcionamiento del proceso económico global.

Se mantiene que en la observancia de que dentro del capitalismo los estilos de desarrollo aluden a la manera en que "se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios". La inextricable interdependencia de las esferas productiva y distributiva se pone de manifiesto en esta caracterización y otorga al tema de la pobreza no sólo su inteligibilidad plena, sino también su utilidad diagnóstica. En otras palabras el "qué" y "cómo" producir ya está presuponiendo el "para quién" producir.<sup>5</sup>

Desde esta perspectiva, su concepto permite otorgar un adecuado realismo al tema de la distribución, en la medida que —dicen— dos "pirámides" distributivas idénticas, pero referidas a dos economías con un diferente

desarrollo de su poder productivo por hombre "ocupable" pueden dar lugar a muy diferentes situaciones de pobreza en sus tramos inferiores.

Se sostiene que esto requiere delimitar una línea de pobreza fundada en premisas valorativas inevitablemente convencionales y extraeconómicas. La delimitación de esa línea corresponde a la esfera de la política (con mayúscula) y es el punto referencial básico para la elaboración de una política económica específica. El capitalismo periférico implica un estilo de desarrollo imitativo que suele resultar en una caricatura de las sociedades opulentas. Así, la diversificación de unos pocos encuentra como contrapartida la pobreza en muchos.<sup>6</sup>

Desde este enfoque, la delimitación de una línea de pobreza extrema es el punto de partida para un estilo alternativo de desarrollo, que debería fundarse en una reorientación del poder productivo y de las tendencias de su expansión, capaz de asegurar "canastas" posibles de consumo que estén al alcance de los estratos inferiores de ingreso monetario y satisfagan la posibilidad de ese consumo mínimo. Con cierta autoridad, recomiendan que el perfil estructural del poder productivo y las modificaciones que éste experimenta en el curso del desarrollo económico expresan la asignación del progreso técnico. Asimismo delínean el progreso técnico, porque dicen que termina concretándose en la forma de utilización de la fuerza de trabajo y los medios de producción, por lo que su introducción depende del capital como

fuerza social. Determinan al poder adquisitivo bajo la forma de consumo porque expresa necesidades solventes que buscan satisfacción en bienes alternativos ofrecidos en el mercado. En cambio —explican—, el poder adquisitivo usado bajo la forma de capital (poder económico) orienta el poder productivo, que da forma concreta a esas necesidades solventes y las objetivas en bienes con características específicas. Finalmente, dejan a consideración de quienes están en posibilidad de poner en práctica sus recomendaciones, en el sentido de que “compete, por lo tanto, a las formas de utilización del poder económico el generar ‘canastas’ accesibles que otorguen solvencia al ingreso de los pobres.”<sup>7</sup>

Aun estas sugerencias se han puesto a prueba no solamente en América Latina sino en otros continentes, poniendo al alcance canastas básicas; y no por ello, se ha aniquilado la miseria. Por lo que debemos de precisar doblemente que la pobreza imperdonable es la de los seres humanos, en general, que no apartarnos de nuestras vanaglorias materialistas y mercantilistas capaces de derribar los más altos muros.

### *PARÁMETROS DE LA POBREZA EN MÉXICO*

Ahora bien, de acuerdo con estimaciones del Banco Mundial, México se encuentra entre los 12 países más pobres del mundo, donde el 40% de la pobla-

ción sobrevive con menos de 17 pesos y paradójicamente un 20% concentra más de la mitad del producto económico del país. Asimismo, Julio Boltvitnik, estudioso de la pobreza en México, asegura que este factor en nuestro país afecta alrededor de 65 millones de personas, 40 millones de las cuales viven en condiciones extremas.<sup>8</sup>

Por otra parte, se asegura que a pesar de los avances en materia de educación, salud y servicios básicos, en México hay signos de inequidad y rezagos sociales que afectan principalmente a 26 millones de personas, ubicados en el rango de atención prioritaria, según el Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000 en materia de seguridad social; donde se informa además, que los recursos destinados al combate a la pobreza en el último trienio aumentaron 30 por ciento.

En poco más de una década, los mexicanos en el rango de atención prioritaria pasaron de 13 millones a 26 millones, de acuerdo con los registros del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Escasez de agua potable, vivienda segura, escuelas, alimentación, atención médica y trabajo son rezagos sociales que frenan la equidad social.

Además, estos 26 millones de compatriotas que carecen de uno o varios de los servicios de agua potable, vivienda digna, educación, alimentación adecuada, atención médica o empleo habitan en mil 326 municipios;

es decir, en poco más de la mitad del territorio.

En México apenas se abren anualmente 700 mil empleos del millón que se requieren para atender la demanda anual, sin incluir el rezago acumulado con el acceso de todos los servicios básicos de salud, educación, vivienda o agua potable. No obstante la por demás difícil situación en que se encuentra nuestro país en materia de condiciones socioeconómicas, el Informe de Avances del PND muestra que en los últimos tres años los recursos orientados al combate de la miseria se incrementan en un 30 por ciento.

Según estudios de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), en tan sólo una década 90 por ciento de los mexicanos disminuyó su participación en la distribución de la riqueza nacional y sólo 10 por ciento reportó un aumento constante de su auge económico.

En contraste, las familias más ricas del país pasaron de 10 a 15 hogares. Tienen tanto dinero que sus fortunas juntas fueron equivalentes a 9 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) del país en 1996. Cerca de 25 mil mexicanos conforman la clase rica, 13.5 millones la clase media y alrededor de seis millones la llamada clase media baja, que para los parámetros internacionales están considerados dentro del grupo de los pobres.

El 77.3 por ciento de la población urbana y 90 por ciento de quienes habitan en el campo viven en condiciones de pobreza. Según cálculos oficiales y académicos, el número de pobres aumentó considerablemente desde la

década de los 80, no sólo en función del número de la población, consecuencia lógica del aumento demográfico, sino también en términos porcentuales.

De igual modo, la Evaluación 1997 del Programa Nacional de Acción a Favor de la Infancia estipula que tan sólo en Guerrero —estado donde gran parte de la población rural sobrevive en condiciones de miseria, insalubridad y explotación inhumana e indignantes— la tasa de mortalidad de niños menores de un año se elevó, de 1990 a 1996, en 18.3 por ciento, mientras que el índice de fallecimientos correspondiente a infantes menores de cinco años tuvo un aumento de 11.3 por ciento en el mismo periodo. En otros estados como Oaxaca, Puebla, Guanajuato, Hidalgo y Chiapas, las muertes de infantes menores de cinco años causadas por la desnutrición en 1996 —calculados en 48.2, 47.6, 32.5, 23.2 y 22.5 por cada cien mil habitantes del grupo de edad— fueron muy superiores al promedio nacional, situado en 19.2.<sup>9</sup>

## *FOBA POBREZA Y OTROS*

### *ACHAQUES*

Sabemos que la tierra gira alrededor del Sol, y que debido a que lo hace lentamente no percibimos ese movimiento de rotación. Así también, pareciera ser, que se quieren aplicar los movimientos económicos y financieros, que dan al traste con el bienestar de los mexicanos, convirtiéndolos o dejándoles en

la miseria de oportunidades para su desarrollo humano. Pues, si ayer fue el saqueo desmesurado de recursos al más no poder, hoy el Fobaproa, lo del efecto dragón y la baja en los precios del petróleo, interpretado como movimiento neoliberalista, son los que hacen perder a los mexicanos su poder de realización en un país con cada vez menos oportunidades para los nuestros.

Por ello, se dice que México no merece depender del petróleo... Tiene recursos y potencialidades suficientes para crear riqueza y no estar sólo a la espera de la comodísima venta de lo que la naturaleza le regala. Tiene, además, en sus técnicos y trabajadores, habilidades que son apreciadas y buscadas en el extranjero.

Sin embargo, "no existe en el mundo país más industrializado que no tenga una verdadera fuerza científica; por ejemplo, en Estados Unidos hay un científico por cada 500 habitantes, mientras que en México hay un científico por cada 15 ó 16 mil habitantes.

Asimismo, ... países como Suecia gastan 3.2% del P.I.B. en ciencia y tecnología; Japón 2.8%; Francia 2.5%, y México apenas invierte en esa actividad .36% de su P.I.B.

Para algunos, las nuevas tecnologías constituyen el núcleo del sistema y la base del nuevo paradigma de la competitividad por diversas razones, entre las que destacan las siguientes:

- Un extraordinario aumento de la productividad.
- Un aumento de la importancia del sector servicios;

- El impacto real o potencial sobre el empleo permite a las empresas, como escribe Castells utilizar el arma de la revolución tecnológica como elemento de contención de posibles demandas de aumentos salariales;
- Las nuevas tecnologías renuevan numerosos bienes de consumo;
- En el caso de los Estados Unidos, el primer aliciente de la reactivación estadounidense, han sido los gastos militares, con su efecto en los sectores de alta tecnología.

No es que pensemos que la tecnologización del mundo va a contribuir para el desarraigo de la pobreza, porque ya sabemos también que hay un orden de los países poderosos para que se dé el control que ellos establecen. Lo que sí se debe decir es que clara y lamentablemente el progreso de la tecnología no ha ido acompañado de un progreso en las relaciones sociales"<sup>10</sup>. Razón que se agrega para insistir en la propuesta de recurrir al fomento de los valores del espíritu de servicio en bien de la humanidad. Porque hoy en día vivimos acosados por la naturaleza, por las luchas de los grupos de poder y por la misma violencia que unos con otros nos provocamos al más no poder. Lo cual permite que cada quien se aboque a tratar de solucionar sus problemas y olvidarse de los que caen o siguen en desgracia.

Pero, hay quienes desempeñan cargos o funciones que tienen que ver

por el bien de los demás. Ellos, están obligados a emprender ejemplarmente las mejores campañas de recuperación de valores para permitir que quienes dependen de sus acciones cuenten con una riqueza integral. Mas todos debemos hacer conciencia de que si en este mundo se ve la miseria, debemos preguntarnos cómo hemos contribuido para estar así, y de qué manera podemos estar mejor. Y si no lo supiéramos, es que estamos en aquella, que aquí llamamos, la pobreza imperdonable.

No basta con pensar que en lugar de potenciar recursos y habilidades, o de desarrollar proyectos creativos, quienes han conducido al país le han llevado a la situación actual: distanciamiento abismal entre gobernantes y gobernados; demagogia galopante; desconfianza social acentuada; falta de genuina representación de los partidos y de los políticos, y un fatalismo generalizado que nubla cualesquiera esperanza de recuperación.

Hay, de igual manera, quienes sostienen que una nación que a pesar de sus naturales y necesarias diferencias estuviese unida en torno de un proyecto esencial, podría resistir recortes y austeridades con un sentido positivo y hasta con un razonado apoyo popular.

Así también, aseguran que nuestra nación, por desgracia, no sólo carece de un proyecto nacional de consenso sino que, aún peor, el único plan en curso es el de un grupo tecnocrático que se ha apropiado del poder durante más de dos décadas y que se empe-

ña en sostener su parcial visión de la economía y la política.

Arremeten en su visión, en cuanto a que dicen que la brecha entre el interés de esos mexicanos sometidos ya de manera crónica al sacrificio económico y el grupo en el poder, se hará más grande en la medida en que las consecuencias de los recortes sigan afectando sólo a las mayorías y no a la élite del poder. La terrible corrupción ha desangrado a la riqueza nacional, y hoy continúan los ejemplos de impunidad, frivolidad e injusticia.

Inclusive, se ejemplifica cuando presentan a los quebrantos que el pueblo tiene mientras los divinos empresarios y banqueros se ceban en lo antes ganado y en lo que está por venir. Ya que anuncian que los fondos para atender a los más necesitados se reducirán, pero mientras tanto, funcionarios compran lujos para sus comedores particulares, así como se dan otras espurias regalías para su goce personal. Demandan que el dinero para atender las necesidades básicas de los mexicanos se reducirá, pero mientras tanto se mantienen en Chiapas decenas de miles de soldados, con un gasto desconocido en sus cifras oficiales pero indudablemente altísimos, porque el responsable de pacificar Chiapas sigue jugando a la guerra verbal. Denuncian en el mismo tono que habrá menos dinero, menos movimiento económico, pero seguirán las burocracias inservibles y los viáticos y las corruptelas hechas "conforme a la normatividad.

Cómo dejar de apreciar también las declaraciones que se hicieron en el

marco del III Encuentro Internacional de Obispos, cuando demandan, a nombre de la Iglesia Católica, adelgazar la burocracia o quitar algunas Secretarías. Cuando aseguran también que la pobreza en América Latina es producto de una especie de cultura política que ve al Estado como un botín el cual hay que aprovechar y saquear, "así es como se ven algunos gobiernos en Latinoamérica" y "su empobrecimiento se debe a que muchas veces por mentalidades de los gobernantes éstos han llegado a servirse del país."

En cuanto se dan estos reclamos, debería de caérsenos, de menos, la cara de vergüenza al permitir que alguien, que ha velado por los más desamparados —se supone—, se conforme con ver publicadas sus frases, cuando la miseria no deja de coexistir entre quienes no entienden muchas veces ni siquiera su idioma.

Luego entonces, para quienes sí podemos entendernos, a la par, no dejamos de pensar en quienes tuvieron la oportunidad de irse a disfrutar de partidos de fútbol a Francia 98. Principalmente, pensamos en éstos, por los que la embajada mexicana tuvo que intervenir para quitarles pena a la gravedad de haber osado en contra de la flama insigne del Arco del Triunfo. Seguramente que aquellos personajes forman parte de la distinguida clase pudiente que, no por ello, dejó de verse en una pobreza imperdonable. No importó para ellos, que estuvieran en torno al Museo Louvre que conserva, en su interior, 11 mil años de civilización cultural.

## *POBREZA IMPERDONABLE PARA QUIENES LA OIGAN*

Seguramente, los mexicanos ya no queremos que nos hagan hogueras informativas en donde ayer quemaron a personajes y a "factores de endeudamiento", y luego nos ofrecen glorias de "crecimiento más que el conjunto de la economía mundial".

En este sentido, es más consistente un personaje común que cambia los mejores zapatos por sus guaraches de tres correas —tan sólo por sus costumbres y su dignidad—, que su propio Presidente. Ante este ejemplo, no debemos dudar, si lo ponemos en nuestra balanza, en quién estaría dispuesto a dar todo lo que le estorba, con tal de sentirse bien, y rescatar su auténtico valor.

Por eso, este modesto análisis —inspirado de subjetivismo— pretende dejar claro que así como lo marcó el levantamiento chiapaneco en una frase que se hizo leer en todo el mundo, y que decía "Nunca más un México sin nosotros"; así debe internacionalizarse, pero seguida de acción, la propuesta del combate a la pobreza acorde con este planteamiento; y, que se resume, en llegar a los que mueven y entienden en este mundo, para regresar, antes de que sea demasiado tarde, a la esencia del valor de los símbolos espirituales. Es decir, que lo único que salvaría al mundo de la miseria imperdonable es que el espíritu hable por la riqueza de la raza humana; y que quien carezca de él se condene al valle de

los miserables, porque de ellos depende la dádiva de la verdadera armonía integral.

Ante todo, los que tengamos oídos, oigamos. Y quienes tengamos tesoros pensando que son eternos, a la pobreza de lo que aquí no hemos escapado, se nos anuncia que no escaparemos, mientras no renunciemos conjuntamente, al yugo de nuestros semejantes.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- <sup>1</sup> Enrique González Pedrero. *La riqueza de la pobreza*. México. Ed. Joaquín Mortiz, S. A. 1979. p. 76. Son frases de Karl Marx y Jean Kott, respectivamente, que se cita el autor.
- <sup>2</sup> Federico Ortiz Quesada. *Salud en la pobreza. El proceso salud-enfermedad en el Tercer Mundo*. México. Editorial Nueva Imagen, 1982. pp. 13-14, 25.
- <sup>3</sup> Carlos Montañez, Pablo Ramírez, Arnoldo Rosenfeld y Martha González. *Las negociaciones del hambre. Los alimentos en el mundo*. México. Editorial Nueva Imagen. 1983. pp 35-37, 191-192.
- <sup>4</sup> Max Weber, *Economía y sociedad*. México. Fondo de Cultura Económica, 1969. pp. 4-8.
- <sup>5</sup> Véase Aníbal Pinto, "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", *op. cit.*
- <sup>6</sup> Véase Raúl Prebisch, *op. cit.* La productividad laboral potencialmente disponible.
- <sup>7</sup> *Desarrollo y desigualdad en la América Latina*. México. Fondo de Cultura Económica. 1981. pp 89-91.
- <sup>8</sup> México entre los 12 países más pobres del mundo. La prensa. p. 2.12 de julio de 1998.
- <sup>9</sup> Robles de la Rosa, Leticia. *26 millones de mexicanos están olvidados en programas sociales. En más de una década su número aumentó 100%*. Unomásuno. pp. 1 y 7. 12 de julio de 1998. pp.
- <sup>10</sup> Luis T. Díaz Müller. *Derecho de la ciencia y la tecnología del desarrollo*. México. Editorial Porrúa. 1995. pp. 5-8.

# II INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS: ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS

# LA INTEGRACIÓN PLURAL DEL CONGRESO, REQUISITO PARA LA ACTUALIZACIÓN DE SUS FUNCIONES

---

---

WILLIAM H. ROBINSON

"CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE"

EL SERVICIO DE INVESTIGACIONES DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NOROAMÉRICA, CONSULTORÍA SOBRE POLÍTICAS, CENTRO DE ESTUDIOS Y CENTRAL DE INFORMACIÓN.

## **EL SERVICIO DE INVESTIGACIONES DEL CONGRESO (CRS): CONSULTORÍA SOBRE POLÍTICA, CENTRO DE ESTUDIOS Y CENTRAL DE INFORMACIÓN**

El Servicio de Investigaciones del (*Congressional Research Service*, por sus siglas en inglés CRS) es el más antiguo, y el segundo en tamaño, de los cuatro organismos de apoyo al Congreso.

Siendo parte de la Biblioteca del Congreso, el CRS es el único departamento de la Biblioteca cuyo exclusivo objetivo es el de proporcionar información y análisis de políticas al Congreso. Este organismo se le ha otorgado por estatuto independencia total para realizar investigaciones y el máximo grado de independencia administrativa

posible. Por ello, es común identificar a los cuatro organismos de apoyo al Congreso como el CRS, la Oficina de la Contaduría General (GAO), Oficina de Evaluación de Tecnologías (OTA) y la Oficina de Presupuesto del Congreso (CBO).

Este breve estudio trata de modo generalizado los albores de la CRS y su carta legislativa, se describe su cultura institucional y se analiza su evolución.

El Servicio de Investigaciones del Congreso —cuyos estatutos datan de 1914— cuenta con aproximadamente 864 empleados y un presupuesto considerable en decenas de millones de dólares cada año. Las disposiciones de su carta legislativa incluye un mandato para suministrar una diversidad de servicios para los comités y los legisladores. Entre los servicios proporcionados

---

Investigación, revisión y traducción bajo el cuidado de Edgar Emeterio Carpio\*, con base en las notas de William H. Robinson, Director Adjunto y Especialista Principal en Política Pública del Servicio de Investigaciones del Congreso Norteamericano.

\* Asesor adscrito a la Vicecoordinación para la Reforma del Estado, de la Fracción Parlamentaria del PRD en la Cámara de Diputados.

se encuentran los siguientes: *información, consulta, análisis de fondo de políticas, organización de seminarios para legisladores y el personal al servicio del Congreso, capacitación del personal, resúmenes sobre cuestiones del Congreso, sesiones de información en cintas magnetofónicas, programas en cintas de video y una extensa variedad de apoyo legislativo.*

*El CRS trabaja de manera objetiva y brinda apoyo a tanto a la mayoría como a la minoría del Senado y en la Cámara de Representantes. Se pone especial cuidado en la prestación de los servicios brindados por la institución, dado que, no formula políticas ni recomendaciones legislativas.*

El CRS se caracteriza particularmente por su sorprendente rapidez con que opera; por ejemplo en 1990 dos tercios de 500, 000 solicitudes recibieron respuesta un día después de haber sido recibidas. Más aún, este organismo tiene una estrecha participación en el proceso legislativo lo que a menudo resulta de la relación asesor-cliente confidencial. El papel de asesor personal, con estricto apego a los límites estatutarios con respecto a la publicación de los informes o estudios no destinados para el Congreso, ha dado como resultado que el CRS no llame la atención en el área de la elaboración de políticas.

Por el alto índice de solicitudes tratadas y prontitud de sus respuestas, el antiguo subdirector de la CRS Charles Goodrum, lo ha denominado la "fábrica de referencia". Sin embargo, el CRS tiene una función más amplia; por ejemplo, a partir de 1970 se ha puesto

especial énfasis en el área de consultoría jurídica, análisis de políticas, el uso de modelos de simulación, análisis interdisciplinarios y trabajos de escenarios. Estas características se encuentran resumidas en su "*Declaración de Objetivos*":

"El Servicio de Investigaciones del Congreso trabaja en forma exclusiva y directa para todos los miembros y comités del Congreso en apoyo a sus funciones legislativas, de supervisión y de representación. Este departamento de la Biblioteca del Congreso brinda servicios de investigación y análisis e información de alta calidad que son oportunos, objetivos, independientes y confidenciales. El personal del Servicio está bien preparado, responde a las necesidades del Congreso, prevé tales necesidades y aborda temas de política en forma interdisciplinaria e integral. El Servicio mantiene estrechos lazos con el Congreso y, naturalmente con su amplio mandato congresional; proporciona una amplia gama de servicios con el fin de contribuir a que el Poder Legislativo esté bien informado".

## **1. LOS ALBORES DEL CRS Y SU CARTA LEGISLATIVA**

El origen del Servicio de Investigaciones del Congreso se remonta a la fundación de la Biblioteca del Congreso en 1800, con una asignación de 5.00 dólares para adquirir libros y establecer una sala para resguardarlos. Poco después, el Senado rindió un informe

que señalaba el propósito para la creación de tal entidad: “asegurar que los estadistas no cometan errores en sus investigaciones y, al convertirse en un ejemplo de erudición e investigación, darle mayor brillo y dignidad a la verdad”.<sup>1</sup>

La Biblioteca tuvo que ser reconstruida después de que el Capitolio fue destruido por un incendio causado por los ingleses en la guerra de 1812. La nueva Biblioteca comenzó con la incorporación de la biblioteca privada de Tomás Jefferson con aproximadamente 6,700 volúmenes, que al ofrecerla declaró: “Ante una gran república, no existe tema al cual un miembro del Congreso no se le presente ocasión de consultar”.<sup>2</sup> Con Biblioteca y personal para atenderla es posible que los legisladores, ocupados y sin asistentes, hubiesen solicitado cierta información o dato al personal adscrito al área. Nadie imaginó que tales solicitudes pudieran dar origen a todo un sistema institucional de información y análisis.

En 1914 el Congreso decidió reconocer el apoyo de información de la Biblioteca y asignó recursos mediante la incorporación de las cláusulas necesarias en la Ley de Asignación de Fondos para la Biblioteca, creando así el *Servicio de Referencia Legislativa* “para contratar personal competente que prepare los índices, resúmenes y compilaciones de leyes según los requiera el Congreso...”<sup>3</sup> El objeto del instituto recibió el apoyo del senador Robert La Follete, —que había creado anteriormente una organización similar en Wisconsin—, por otra parte, Lord

Bryce —autor de *The American Commonwealth*— dio un amplio respaldo a la promulgación.

Después de la promulgación de 1914, el Congreso amplió el significado de “referencia legislativa” para incorporar la colección de datos “para la legislación o para que influyan en ésta y hacer que tales puntos sean útiles para el Congreso, los comités y los miembros”.<sup>4</sup> Teniendo en cuenta que, fue en 1914 cuando se realizó el primer reconocimiento explícito de la importancia de contar con “servicios de referencia legislativa”, el CRS se hace acreedor al título de organismo de apoyo del Congreso “más antiguo” (la Oficina de Contaduría General fue establecida en 1921, la Oficina de Evaluación de Tecnologías en 1972 y la Oficina de Presupuesto del Congreso en 1974). En 1989 el Servicio celebró su 75º aniversario coincidiendo con el inicio de la celebración del bicentenario del Congreso.

El volumen de trabajo y de presupuesto del CRS dependieron de las actividades del propio Congreso durante los treinta años siguientes. A medida que las solicitudes de información del Congreso se fueron haciendo más especializadas, se contrataron a bibliotecarios con más conocimientos prácticos sobre temas específicos. En 1946, al reflexionar sobre el creciente aumento de empleados del Poder Ejecutivo, y en el número de empleados durante un periodo en que se combatió una crisis económica y una guerra mundial, *el Congreso norteamericano presintió que estaba perdiendo terreno en la ba-*

lanza de equilibrio de poderes frente a la poderosa burocracia del Poder Ejecutivo. Para reafirmar sus prerrogativas y simplificar su sistema de Comités, el Congreso promulgó la "Ley de Reorganización del Poder Legislativo (LRA)" de 1946. Entre las reformas de la LRA estableció de manera permanente al "Servicio de Referencia Legislativa" (precursor del CRS) como un departamento independiente de la Biblioteca del Congreso, y lo autorizó para contratar especialistas de categoría superior, cuyos sueldos estarían al mismo nivel que el de los puestos comparables más altos en el Poder Ejecutivo. Este organismo, aunado al énfasis del conocimiento profundo y especializado en lugar de la bibliotecología, se dio un fuerte impulso a la capacidad del Servicio en materia de análisis de políticas. Además, la LRA dispuso ampliar el Servicio:

"A petición de los interesados, se tiene como obligación asesorar y ayudar a cualquier comité de cualquiera de las dos cámaras o a cualquier comité conjunto en el análisis y evaluación de propuestas legislativas que estén pendientes, o de recomendaciones presentadas ante el Congreso, por el Presidente o cualquier organismo ejecutivo, y asistir de otra manera en la facilitación de una base para la determinación adecuada de las medidas ante el comité".<sup>5</sup>

El Informe presentado por el Comité Conjunto sobre la Organización del Congreso recomendó que "inmediatamente se incremente el tamaño y el alcance del Servicio de Referencia

Legislativa de forma más adecuada para servir a todos los miembros y para contar con un grupo de expertos a la disposición de los comités del Congreso..."<sup>6</sup> De esa manera también se sentaron las bases para la estrecha participación en el proceso legislativo, que es en la actualidad, la distinción del CRS.

Después del incremento de la actividad legislativa iniciada por un presidente -demócrata, activista durante la Gran Sociedad de la década de los 60's-, y con la elección de un presidente republicano agresivo a finales de esa década una vez más, los legisladores que integraban el Congreso se inquietaban por la posibilidad de ser opacados por la actividad hipertónica del Ejecutivo. El acostumbrado suministro de asistencia técnica al poder legislativo de parte de los organismos y departamentos del Poder Ejecutivo parecía que comenzaba a disminuir a finales de la década de los 60's y continuó durante los 70's, y lo que quedaba era objeto de sospechas debido a sus estrechas relaciones con las políticas propuestas por la administración. A medida que la información y el análisis se fueron convirtiendo en elementos esenciales de poder independiente, el Congreso decidió que debía adquirir su propio cuadro de expertos.

Los cambios subsecuentes generaron incrementos no sólo en el personal disponible para los miembros y comités, sino también, en los organismos de apoyo al Congreso (los dos organismos ya existentes como el CRS y la Oficina de Contaduría General, GAO), y los organismos recién establecidos en 1972 y 1974.

Con las Enmiendas a la LRA, realizadas en 1970, el Congreso obtuvo su independencia de información, investigación y de análisis del Ejecutivo. Estas enmiendas e informes cambiaron el nombre del Servicio de Referencia Legislativa por el de Servicio de Investigaciones del Congreso resaltando su nueva función en la investigación y análisis. Además, hubo una triplicación del número de empleados y los exhortaron a que participaran en un "análisis de políticas a gran escala" para el Congreso; se contempló el "enlace continuo" con los comités del Congreso para estrechar los lazos entre la investigación del CRS y la actividad legislativa del Congreso; se estableció la independencia de investigación total y el máximo grado de independencia administrativa posible de la Biblioteca del Congreso.

Considerando el tiempo en que se elaboraron las enmiendas el contenido fue amplio; la legislación contenía disposiciones precisas sobre la función de análisis del CRS, al igual que una clara responsabilidad para dichos análisis en apoyo a los comités:

"Será responsabilidad del Servicio de Investigaciones del Congreso, sin afinidad política o partidaria

1. A solicitud de los interesados, se asesora y se asiste a cualquier comité del Senado o de la Cámara de Representantes, y a cualquier conjunto del Congreso, en el análisis, apreciación y evaluación de las propuestas legislativas dentro de la competencia del comité o de

las recomendaciones presentadas ante el Congreso, por el Presidente o por cualquier organismo ejecutivo, de manera que ayude al comité en:

- a. La determinación y la viabilidad de legislar sobre tales propuestas;
- b. La estimación de los probables resultados de las propuestas y posibles alternativas; y
- c. La evaluación de métodos alternativos para obtener los mismos resultados y, en la facilitación de otros servicios de investigación y de análisis que el Comité estime convenientes para éstos propósitos; asistir de cualquier manera para el establecimiento de una base para la evaluación y determinación de las propuestas y recomendaciones legislativas. En el cumplimiento de estos deberes, el Servicio contará con la autoridad, cuando le sea otorgada por un comité y actúe como agente de tal comité, para solicitar de cualquier departamento u organismo de los Estados Unidos, la reproducción de libros, archivos, correspondencia, memorándums, trabajos de investigación, proyectos o cualquier otro documento que el Servicio estime necesarios, y tal departamento u organismo de los Estados Unidos acatará la solicitud. Además, para la realización de todo lo anterior, el Servicio mantendrá comunicación continua con todos los comités..."<sup>7</sup>

Las enmiendas de 1970 también fortalecieron la capacidad de la Oficina de Contaduría General en materia de evaluación de programas. Sólo después de dos años, el Congreso creó el tercer organismo de apoyo legislativo: la Oficina de Evaluación de Tecnologías. Más tarde en 1974 estableció la Oficina de Presupuesto del Congreso. Durante este periodo también se aprobó la Ley de Poder en Tiempos de Guerra. Todas estas acciones fueron impulsadas por el creciente sentido de independencia que animaba al Poder Legislativo durante los inicios de la década de los 70's.

Con la creación de dos oficinas y la triplicación en el número de empleados del CRS, en la actualidad, el Congreso cuenta con un personal aproximado de 1 000 empleados en sólo estos organismos de apoyo, para satisfacer las necesidades técnico-analíticas del Congreso. Sin embargo, el Congreso también aumentó el número de empleados particulares para las oficinas de los miembros y de los comités. El número total de empleados de la Cámara y el Senado aumentó aproximadamente de 11,127 en 1970 a 17,039 en 1975, es decir, un aumento del 53% en cinco años.

El crecimiento en el número de empleados en ambas Cámaras en los años posteriores fue paulatino, alcanzando 18.401 en 1980 y llegando en 1983 a 19,225. Comenzando 1986 las cifras disminuyeron un poco hasta alcanzar a 18,535 en 1988 —menos del uno por ciento por encima del nivel que tuvo en 1980.<sup>8</sup>

Es importante el crecimiento en el número total de empleados en el

Congreso debido a la interacción que existe entre el crecimiento en el número de empleados de la Cámara y del Senado y el de los organismos de apoyo. Este aumento trajo consigo una mayor capacidad de especialización. La interacción entre los especialistas del Congreso se ha convertido en un factor importante que impulsa el aumento en la producción y el uso de los análisis de política por parte del Congreso.<sup>9</sup> Esto ocasionó también el aumento de la distancia entre el analista de políticas en el organismo de apoyo y el miembro del Congreso o el Presidente del Comité.

## II. LA EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL: RECURSOS, SERVICIOS Y CLIENTES

El Comité conjunto de la Biblioteca proporciona supervisión y asesoramiento en cuestiones de política al Servicio de Investigaciones del Congreso. Los miembros del Comité se seleccionan de entre el Comité de Administración de la Cámara y el Comité de Reglamentos y Administración del Senado.

El Director del Servicio de Investigaciones del Congreso es nombrado por el Bibliotecario del Congreso, tras consultar con el Comité Conjunto de la Biblioteca. En años recientes los directores han provenido del mismo CRS, seleccionados primordialmente de entre los ex jefes de las Divisiones de Gobierno y de Derecho Estadounidense.

Los sistemas de personal y de compensación son separados de los del

Poder Ejecutivo, pero tienen como modelo los de esta última —con niveles del sistema de clasificación (GS), selección por méritos, seguridad en el puesto y beneficios equivalentes—. Las principales diferencias provienen precisamente de esta separación —incluyendo el hecho de que el Comité Conjunto de la Biblioteca puede autorizar la aprobación de cualquier nuevo cargo de clasificación superior (GS16 a GS18). El CRS no cuenta con un equivalente del Servicio de Altos Funcionarios (SES), que es común en los cargos de mayor jerarquía en el Poder Ejecutivo.

### A. RECURSOS HUMANOS

Si bien los Comités de Asignación de Fondos proporcionaron los recursos para apoyar una gran parte del crecimiento en el número de empleados del CRS, contemplado por la Ley de Reorganización del Poder Legislativo de 1970; ellos fueron un poco más cautelosos en las solicitudes del nuevo personal presentadas por el organismo. Entre los ejercicios de 1971 a 1977, inclusive, el CRS solicitó un promedio de un poco más de 120 nuevos puestos cada año, llegando en 1972 a un máximo de 209. El Congreso aprobó un promedio de casi 70 puestos cada año, llegando en 1972 a un máximo de 209.

El Congreso aprobó un promedio de 70 puestos cada año, alcanzando un total de 482 nuevos empleados, aprobados durante este periodo de siete años. Para 1977, el número de empleados del CRS había aumentado a

casi 150%. El impulso por agregar más empleados se frenó por la inflación y el estancamiento económico registrados a finales de la década de los años 70's. Si bien se agregaron 59 nuevos puestos entre 1978 y 1980, la decisión de aumentar el número de empleados iba perdiendo fuerza. En 1981, el CRS perdió 19 puestos. El ritmo de crecimiento en los años siguientes hasta 1980 ha sido muy lento, añadiéndose 11 empleados entre 1982 y 1989.

A pesar de que, los 864 empleados actuales es un número menor que los 969 que se habrían obtenido con la propuesta original, de triplicar el personal del CRS, representa, sin duda, un gran crecimiento.

Dado que el 90% del presupuesto del CRS se invierte en personal, sus asignaciones han crecido junto con el personal (con ajuste a la inflación). Las asignaciones para el CRS aumentaron 4.7 millones de dólares en 1970 a 27.9 millones de dólares en 1980. Sin embargo, el ritmo de crecimiento desaceleró un poco en los dos últimos años, de modo que, las asignaciones aumentaron de 27.9 millones en 1980 a los 46.7 millones de dólares que fueron probados en 1990. Después de los ajustes por la inflación, el presupuesto del CRS creció en términos reales a una tasa anual media de casi 10.9% durante el período de 1970-80, disminuyendo luego de forma precipitada una tasa de crecimiento anual a menos de 1% al año de 1980 a 1988. Las tasas de crecimiento son similares para todos los organismos de apoyo durante este último periodo.

## **B. ORGANIZACIÓN,** **CARACTERÍSTICAS DEL PERSONAL** **Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS**

Los recursos del personal del Servicio de Investigaciones del Congreso se encuentran organizados según se muestra en el esquema adjunto. Existen dos divisiones de referencia y de información-referencia del Congreso y Servicios Bibliotecarios—cuyos empleados son principalmente bibliotecarios de referencia y bibliógrafos—. Las siete divisiones de análisis de políticas están organizadas de acuerdo a disciplinas y temas. Las organizadas por tema son la de Educación y Bienestar Público (básicamente recursos humanos), Relaciones Exteriores y Defensa Nacional y la de Políticas sobre el Ambiente y Recursos Naturales. Las divisiones por disciplina son la de Gobierno (científicos políticos y unos cuantos historiadores), Derecho Estadounidense (sólo abogados) y Políticas de la Ciencia (ciencias naturales, ciencias físicas, ingeniería, etc.) La División de Economía (existen economistas especializados en distintas áreas como finanzas y banca, política fiscal, macroeconomía, etc.). Más adelante se hará una descripción de la manera en que se aprovechan los grupos interdisciplinarios para unir y concentrar los diversos recursos de las divisiones para abordar asuntos de política complejos. Las áreas abarcadas por el organigrama demuestra que el personal del CRS cuenta con una amplia variedad de formación, disciplinas y conocimientos prácticos en la materia, entre los que se incluyen análisis

de políticas, ciencias sociales, historia, educación, agricultura, física, ingeniería, medio ambiente, biología, derecho, economía, política exterior, asuntos militares, análisis de presupuestos, informática y computación, bibliotecología, sociología demografía y muchos más.

Un poco más del 60% del total de los recursos de personal del CRS son asignados al análisis de políticas, con otro 28% dedicado al área de la información y referencia. El resto se divide aproximadamente por partes iguales entre la dirección ejecutiva y el estado de la legislación.

El personal de la sección de análisis de políticas está integrado en su mayoría por profesionistas con títulos de estudios superiores, que incluyen licenciaturas variadas hasta doctorados. El número de doctorados varía entre las divisiones, pero se estima que comprenden de un cuarto a una tercera parte de los empleados de la investigación de las divisiones. Muchos de los bibliotecarios poseen grado de maestría en bibliotecología o en una materia específica, o en ambas.

El movimiento de personal profesional ha sido bajo desde la gran expansión realizada en la década de los años 70. En 1989 se registró una tasa de 4%, un poco por debajo del 6-7% en 1987-88. El punto máximo en los 80's fue una tasa de movimiento personal del 8% en 1986. El bajo movimiento de personal ha resultado en un gran número de empleados con más experiencia, capacitados adocotrados por el propio del CRS (descrito poste-

riormente en la sección de “*Cultura Institucional*”).

Más de dos terceras partes del personal profesional tienen diez o más años de experiencia en el CRS, mientras que una quinta parte tiene entre cinco a diez años en el CRS. La media aritmética sobre la experiencia del todo del personal rebasa los doce años.

El aumento de experiencia en el personal del CRS (eufemismo por envejecimiento) se refleja en el patrón cambiante de la edad de los grupos del Servicio. La mitad del personal tiene 40-49 años de edad; una quinta parte tiene 50 años o más. La edad media es de 43.5 años. El aumento en la experiencia ha mejorado inmensamente tanto en la capacidad analítica como de memoria institucional.

### **C. VOLUMEN DE TRABAJO, PRODUCTOS Y CLIENTES**

Un estudio especial del Congreso realizado en 1977 determinó que: “de los cuatro organismos de información del Congreso, el CRS es el único con cobertura total y que está equipado para integrar respuestas inmediatas, lo mismo que para emprender estudios especiales que proyectos de investigación”.<sup>10</sup>

El CRS proporciona información y análisis a todos los legisladores y comités del Congreso no sólo para los propósitos legislativos, sino también para apoyar el papel de representación de los electores que desempeñan los legisladores. El amplio mandato del or-

ganismo se refleja en su volumen de trabajo, y en consecuencia, de la amplia gama de productos.

En el ejercicio de 1989, el CRS rebasó por primera vez en su historia la marca de 500, 000 solicitudes provenientes del Congreso. Este volumen representa un promedio de más de 200 solicitudes por cada día en sesión (aproximadamente de cuatro diarias por cada senador o representante). Las solicitudes de apoyo por miembros del Congreso representaron tres quintas partes del total de las solicitudes y más de una tercera parte del número total de horas de los empleados. Si bien los Comités representaron una quinta parte del volumen total de solicitudes, la respuesta a estas solicitudes requirió más de una tercera parte del tiempo de los empleados. Las solicitudes realizadas a nombre de *personas particulares* representaron el 14% del total, pero sólo alrededor del 7% en términos de tiempo.

Los proyectos que inició el CRS con antelación, es decir, antes de recibir una solicitud formal por una oficina del Congreso, representaron el 1% del volumen total del trabajo, pero tomaron casi una cuarta parte del tiempo total de los empleados. Estas cifras concuerdan con las prioridades indicadas en las Enmiendas de 1970 a la Ley de Reorganización del Poder Legislativo y la historia legislativa que la acompañan -con mayor énfasis en la labor legislativa de los comités, y menos en la labor para las personas particulares, y un énfasis creciente en la anticipación de solicitudes referentes a varios asuntos

de actualidad de manera que los análisis sofisticados y de alta calidad puedan llevarse a cabo y entregarse en forma oportuna.

Las causas de la reciente reducción del número de solicitudes son complejas, pero algunas hipótesis cautelosas incluyen la maduración y la estabilización del sistema analítico del Congreso establecido en la década de los 70's y los estrictos límites de recursos a que fue sometido el sector público durante la década de los años 80's.

Las limitaciones sobre los recursos producen efectos directos e indirectos. Entre los directos se encuentran la prohibición del uso de fondos asignados durante el periodo de Gramm-Rudman-Hollings en 1986 lo cual produjo una disminución en los servicios que podía ofrecer el CRS al Congreso y el volumen de solicitudes disminuyó en más de un 5% en ese año. Los límites presupuestarios también han producido un efecto indirecto en el volumen de servicios al reducir el número de iniciativas para nuevos programas que el Congreso puede considerar en forma realista, y al impulsar un mayor uso en la legislación que abarca varias medidas, las cuales tiende a reducir los puntos de acceso para el análisis y el tiempo para llevarlos a cabo.

El análisis resultaría casi imposible en una operación de tan alto volumen si no fuera por tres factores: una Sección de Solicitudes Centralizada, La División de Referencia del Congreso (CRD) y una línea de productos sofisticados. A pesar del alto volumen

de solicitudes que trata el CRS, es bien conocido por su prontitud en su respuesta y servicio oportuno, aspecto que se discutirá más a fondo en la Sección de Cultura. Si bien en los dos últimos años ha mostrado algunas señales de tensión (con más de 3000 solicitudes pendientes en ciertos periodos), el CRS todavía logra contestar más de dos terceras partes del medio millón de solicitudes el mismo día en que se reciben. Satisface el 90% de las solicitudes dentro de un período de una semana después de haberse presentado la solicitud inicial. Es posible que las personas particulares no reciban una respuesta con la misma celeridad que la que reciben los legisladores o comités, puesto que las fechas límites sólo se pueden otorgar a las solicitudes de los miembros y de los comités.

El Servicio de Investigaciones del Congreso ha desarrollado un eficaz sistema de prioridades para enviar las solicitudes a las divisiones correspondientes.<sup>11</sup> Esta sección central de recepción de solicitudes, con su conocido y único número de teléfono utiliza computadoras para recibir, enviar y seguir todas las solicitudes. Las solicitudes urgentes se envían electrónicamente a la división receptora con instrucciones especiales. Puesto que a la mayor parte de las solicitudes se pueden responder con la información disponible, éstas se envían a la División de Referencia del Congreso.

La División de Referencia del Congreso constituye una sola división de expertos bibliotecarios de referencia, la cual se encarga de dos terceras partes

de todas las divisiones que recibe el CRS, de esa manera las divisiones de investigación evitan una carga de trabajo que no permitiría ningún tipo de análisis. La división utiliza los informes del CRS y los *Resúmenes de Asuntos Actuales (Issue Briefs)*, colecciones de material compilado de antemano conocidas como *Paquetes de Información (Info Packs)*, otros tipos de material, un gran número de archivos y recortes e impresiones técnicas de búsqueda de bases de datos computarizados y en otras fuentes de referencia para localizar los materiales apropiados y enviarlos rápidamente a la oficina que los solicita.

La línea de servicios del CRS ha evolucionado a través de los años para satisfacer las cambiantes necesidades del Congreso. El principal producto de esta línea es el *Resumen de Asuntos Actuales*, que es una presentación analítica diseñada específicamente para satisfacer las necesidades del Congreso. Por cada una de las 350-450 cuestiones ante el Congreso, el CRS desarrolla un "resumen" de 10 a 15 páginas con lo siguiente:

- Una definición de la cuestión y de su evolución;
- Un análisis de sus causas y sus soluciones alternativas;
- Descripciones de los principales proyectos de ley relacionados con la cuestión;
- Una cronología de sucesos, y
- Referencias a otras fuentes de información y un resumen inicial de una página.

Los *Resúmenes de Asuntos Actuales* son actualizados con regularidad conforme se toman medidas al respecto. Muchos analistas siguen el desarrollo de uno o dos de estos asuntos e integran la actualización de sus resúmenes a otras labores legislativas en desarrollo. En 1988 se recibieron cerca de 50,000 solicitudes para estos resúmenes y se distribuyeron casi 295,000 copias, siendo la mejor y más rápida respuesta a preguntas en general, sobre algún asunto. El *Resumen de Asuntos Actuales* constituye el pilar de la capacidad de respuesta rápida del CRS, a la vez responde a las necesidades del Congreso en términos de concisión, oportunidad y aplicabilidad legislativa.

En resumen, los productos que representan el mayor volumen de trabajo del CRS son los *Resúmenes de Asuntos Actuales*, *Paquetes de Información e Informes del CRS*. A menudo se utiliza una multiplicidad de productos que se apoyan mutuamente para fomentar el uso eficiente de las investigaciones. Por ejemplo, el análisis de un asunto importante puede resultar tanto en un *Informe del CRS a fondo* y en un *Resumen de Asuntos Actuales*. Si el asunto se toma "candente", se puede celebrar un seminario en el que se proporciona información y orientación a varios empleados o miembros a la vez (tanto el Informe como el *Resumen de Asuntos Actuales* se distribuirían en el seminario). Este último se puede grabar en video y después transmitirse por el sistema de televisión por cable del Congreso para el beneficio de aquellas

personas que no pudieron asistir. Asimismo, tanto legisladores como el personal pueden solicitar el préstamo del material. Finalmente, se podría grabar una cinta de audio a partir del video para los legisladores o el personal del CRS para que escuchen los argumentos al ir o volver al trabajo. De hecho, es éste el modelo que se sigue con frecuencia para los asuntos más importantes.

El CRS utiliza la tecnología más avanzada para satisfacer las necesidades del Congreso incluyendo:

- El uso de mini y macrocomputadores para la generación de informes y análisis;
- El suministro de la base de datos en la línea para todas las oficinas del Congreso;
- Desarrollo de la tecnología de disco óptico para incrementar la capacidad del servicio actual de divulgación de publicaciones de política pública, y
- Utilización de FAX para la recepción de solicitudes al igual que para la entrega pronta de los análisis gráficos y la exploración de la capacidad de búsqueda de textos para su uso en la investigación.

Uno de los servicios más importantes que se ofrecen es el de la consulta en persona por parte de los miembros del CRS. Poder proporcionar información a un legislador en su propia oficina puede ser la forma más

eficiente de ofrecer conocimientos especializados del CRS a las exigencias del legislador en particular. Además, la sesión de consulta sobre el tópico permite una mejor comprensión.

El CRS ofrece apoyo concienzudo, continuo y personal a los comités del Congreso durante el proceso legislativo, que puede empezar con una consulta por parte del comité sobre un tema en particular, y continuar durante todo el proceso de una propuesta legislativa. En este sentido y para mayor ejemplificación, el esquema puede ser el siguiente:

- a) Proporciona antecedentes al comité sobre el asunto en cuestión;
- b) Auxilia en técnicamente durante las audiencias del Congreso para reunir más información;
- c) Ofrece sugerencias para los testigos de las audiencias;
- d) Facilita cuestionarios sobre posibles preguntas que puedan hacer a los testigos para obtener la información deseada;
- e) Presencia el desarrollo de las audiencias para complementar los interrogatorios;
- f) Desarrolla alternativas para los problemas a discusión;
- g) Establece posibles especificaciones legislativas para la implantación de las direcciones de políticas seleccionadas por el comité (el CRS no redacta legislaciones, sólo brinda apoyo técnico para hacerlo);

- h) Está presente y presta servicios consultivos en las revisiones que realizan los comités de los proyectos de ley;
- i) Comparece periódicamente en calidad de testigos;
- j) Está disponible de vez en cuando en la Cámara o el Senado, en calidad de expertos durante los debates en el hemiciclo de algunos de los proyectos de ley;
- k) Ayuda en la preparación del orden del día para conferencias y documentos de decisiones; y
- l) Asiste y ayuda en las conferencias para solucionar las diferencias entre las dos Cámaras.

La manera directa y personal de brindar ayuda en materia de cuestiones de política se aborda con mayores detalles en la Sección sobre Cultura. También quedará claro en la Sección sobre el Estilo Analítico que el CRS, se enfrenta a un mercado fragmentado, donde la mayor parte de sus servicios de información están dirigidos a los legisladores, y la mayor parte de sus análisis de fondo a los Comités del Congreso.

### ***III. CULTURA Y VALORES INSTITUCIONALES***

Una organización no sólo es un conjunto estructurado de las relaciones entre el personal y un manual de procedimiento. El elemento sustancial del

éxito del CRS es su cultura institucional, los valores que lo nutren, y además de la visión compartida que inspiran a todo el personal del CRS.

El reglamento interno describe la cultura, pero aunque las reglas del comportamiento verdaderamente importantes todavía no se hayan escrito, éstas son muy importantes debido a su amplia difusión y a la observancia de parte de los colegas. Sin embargo, debido a que su cultura es tan cohesiva, puede resistir o retardar los cambios deseados.

La cultura institucional del CRS está bastante definida, y en general, desempeña un papel positivo al facilitar el análisis e información al Congreso de manera oportuna y aprovechable. La experiencia previa del autor incluye 10 años en el Poder Ejecutivo, en la Dirección del Presupuesto (la cual se convirtió en la Oficina de Administración y Presupuesto, OMB). La cultura y tradición del la OMB también eran sólidas y fomentaban un buen análisis -y sorprendentemente parecidas a la cultura que había surgido de forma independiente en el CRS como parte del Poder Legislativo. Sin embargo, a medida que el Servicio emprende la labor de realizar análisis más interdisciplinarios, su cultura de operación descentralizada hace que esa tarea sea más difícil. Todas las organizaciones que realizan análisis de políticas se enfrentan a este dilema. Según la experiencia del autor, los análisis interdisciplinarios del CRS se enfrentan a obstáculos menos formidables que los que existen en otros lugares, lo que se debe en parte

a elementos únicos de su cultura que se describen a continuación.

### A. SISTEMA DE VALORES

En el CRS la *objetividad e imparcialidad partidaria* se encuentran en la cima de su escala de valores. Si bien es probable que no se puede lograr objetividad total, no cabe duda de que intentarlo es muy importante y, que sí se puede lograr un *equilibrio*. En un ambiente tan politizado como lo es el Congreso, el equilibrio y la imparcialidad no solo es funcional, sino el valor supremo que le permitió el desarrollo y la supervivencia del CRS. Uno de los primeros bibliotecarios del Congreso, George Watterson, fue despedido durante la presidencia de Andrew Jackson porque daba la impresión de que "atendía a un solo lado del pasillo".<sup>12</sup> Aparte de servirle de protección, este enfoque le conviene al Congreso ya que le permite desempeñar el papel de árbitro sin interés propio para juzgar la autenticidad de afirmaciones contrarias presentadas por defensores que supuestamente están utilizando los mismos hechos para justificar conclusiones muy dispares. El CRS puede ayudar a separar la realidad de la ficción con un alto grado de credibilidad, puesto que no tiene ningún interés propio en la cuestión.

Esta postura objetiva e imparcial, también tiene una base filosófica. La mayoría de las cuestiones importantes producen conflictos de valores, no dilemas técnicos. El CRS cree firmemente de que sólo existen 535 personas, en un tiempo dado, elegidas para reali-

zar juicios de valores para el país. El papel del Servicio es el de prestar información en el proceso de toma de decisiones, y no el de tomar la decisión o apoyar un conjunto de valores en vez de otros. Esta premisa también pone de relieve la política de *no realizar recomendaciones sobre ninguna cuestión política*. Seleccionar una alternativa sobre otra exige la ponderación de criterios y adopción de valores.

*El CRS trabaja exclusivamente para el Congreso*. Sólo se emprenden investigaciones para el Poder Legislativo. La función única es la de otorgar servicio técnico especializado a los miembros del Congreso, a fin de lograr que el Poder Legislativo sea el mejor y más informado del mundo. El CRS se concentra firmemente en su único cliente: el Congreso; y pone toda su atención en la calidad del servicio que proporciona para satisfacer sus necesidades.

*La confidencialidad* constituye un importante mandato para el CRS. El Servicio de Investigaciones del Congreso valora su papel de consultor privado y asesor técnico para el Congreso. En esta calidad, se está obligado a trabajar en forma estrecha con los legisladores y los Comités del Congreso, a menudo con la base de cliente "confidencial". Es apropiado considerar esta relación en forma similar a la que existe entre su abogado y su cliente, o el médico y su paciente, con la misma obligación legal y ética de confidencialidad. No se comparte ni un memorándum, ni un informe confidencial alguno con otro miembro del Congreso, sin aprobación explícita del solici-

tante original. Más aún, en un caso reciente un tribunal federal declaró que los productos del CRS son obras del propio Congreso, y por ende se encuentran protegidas por la cláusula de “palabra y debate”,<sup>13</sup> de la Constitución. De manera que el CRS no está sujeto a las solicitudes que se presenten apoyándose en la libertad de acceso a la información, y quizá pueda rechazar órdenes judiciales que pretendan obtener análisis que ha facilitado al Congreso. Sólo los clientes tienen autoridad para divulgar el trabajo del CRS que aún no forma parte del dominio público.

*El CRS no publica sus informes.* De hecho, por lo general no se envían los productos a las dependencias del Congreso a menos que nos sean solicitados específicamente—la única excepción son los catálogos de los productos que pueden ser solicitados, “*Guide to CRS Products*”, que aparece cada trimestre, la publicación de actualidades, “*Update*”, que aparece mensualmente, y las publicaciones aprobadas oficialmente del CRS, “*CRS Review* y *Major Legislation of the Congress*”, la Legislación Principal del Congreso. El Congreso lucha por permanecer a flote en el diario alud de papel que recibe y no desea en lo absoluto productos que aumenten su carga de trabajo. Al CRS también se le ha prohibido que se publique cualquier documento para la distribución del público sin previa autorización del Comité sobre Reglamentos del Senado o el Comité sobre Administración de la Cámara. Este requisito está incluido en cada Ley de

Asignaciones desde 1951.<sup>14</sup> El espíritu de esta prohibición es de asegurarse de que el CRS siga escribiendo exclusivamente para su cliente-Congreso, y no para grupos externos. Los temas de investigación que se abordan, el criterio de la pertinencia y el estilo de redacción están enfocados en el Congreso. Sin embargo, muchos productos del CRS se ponen a disposición de todo el Congreso y el Público, y que se distribuyen automáticamente a todas las 1400 bibliotecas depositarias en los Estados Unidos. Estos impresos son publicaciones conjuntas, que combinan la labor analítica del CRS enfocada específicamente a las necesidades del Congreso, y la aprobación del comité señalado que lo patrocina en el sentido de que la obra es la adición útil para la información del Congreso sobre el tema. El Congreso sigue siendo el centro de atención en este arreglo para realizar publicaciones conjuntas, a la vez que permite una más amplia distribución del producto. Sin embargo, aún existe la tensión entre los individuos que no pertenecen al Congreso y buscan fácil acceso a una amplia gama del material del CRS, y el deseo del Congreso de controlar la distribución de lo que considera que es producto de su labor interna. De esta manera se considera que parte de la labor del CRS consiste en ser *corredores de investigación*, intermediarios que participan en la comunidad profesional, exploran las obras del medio académico y otras fuentes de investigación, recogiendo lo que pudiera ser útil para resolver los dilemas que generan las cuestiones de

política del Congreso, para cerrar brechas y adaptar todo esto de modo que sea aprovechable en el ámbito del Congreso.<sup>15</sup> En este sentido, debemos tener cabal entendimiento del ambiente del Congreso, de las dimensiones políticas de las cuestiones que se presenta, la organización y procedimientos del Congreso, el proceso legislativo y los rasgos sobresalientes de un sinnúmero de cuestiones que pudieran ser de interés. El CRS prepara análisis para el Congreso en sus propios términos, libres de jergas y enfocados en cuestiones reales y actuales. Identificamos las causas del problema y lo que se puede hacer para resolverlo.

En el contexto donde lo prioritario son las necesidades del Congreso, el *ser oportuno* constituye una de las características más sobresalientes del CRS. En un sistema de gobierno donde es difícil tomar cualquier acción, es importante el poder tomar medidas al momento oportuno.<sup>16</sup> Por lo tanto, el Congreso a menudo debe actuar de forma rápida cuando se le presenta una oportunidad generada por la influencia fortuita de acontecimientos que fuerzan decisiones, de un mayor consenso político, y de la disponibilidad de opciones de políticas aceptables. Si no hay análisis disponibles cuando se deben tomar las decisiones, éstas se tomarán con base a técnicas más intuitivas de las que siempre puede disponer el Congreso. El CRS se esfuerza por cumplir los plazos que impone el Congreso, cualesquiera que estos sean. Con frecuencia ello supone un proceso de negociación, limitando el número de

objetivos deseados de acuerdo al tiempo de que se disponga. Sin embargo, una vez que se ha acordado un plazo, éste se acepta como un compromiso obligatorio el cual se debe cumplir. Las constantes dificultades para cumplir los plazos pueden ser un tema de seria discusión durante la revisión anual del desempeño de un analista.

Un aspecto que se le presta especial atención es el hecho de *saber anticiparse a las cuestiones de política* con el fin de contar con el tiempo suficiente para realizar investigaciones de antecedentes, reunir datos y preparar las herramientas analíticas necesarias para el análisis—incluso antes de que se presente en el Congreso y se requiera tomar medidas urgentes al respecto—. Todos los analistas de política deben saber anticiparse a estas cuestiones, pero lo esencial para el que ejerce precisamente el oficio en el entorno legislativo debido a los límites de tiempo más estrictos (un mayor desarrollo de este tema y del Sistema de Planificación de los Asuntos Importantes del CRS se presenta en la sección sobre técnicas analíticas).

*La precisión y la autoridad técnica* son probablemente valores analíticos universales, pero cobran mayor importancia en la esfera legislativa donde el análisis ocupa un lugar más nebuloso. Cuando el ambiente es tan abierto, tan combativo, y las fuentes de información tan abundantes, un solo error puede significar un desastre para la persona quien solicitó el auxilio técnico del CRS. En esa atmósfera tan abierta y acosadora, a nadie se le garantiza que reci-

birá atención, y por ello se puede perder hasta un acceso limitado si se estima que la información proporcionada no es precisa ni fiable. Puesto que es más difícil adquirir una buena reputación que perderla, el error a evitar más importante es el primero. Por tal motivo, el CRS estimula las revisiones entre los colegas, y exige que todos los nuevos productos redactados sean evaluados a nivel sección y división, y más de una evaluación final en la Oficina Normativa.

### B. ESTILO

En el CRS se vive *un ambiente de profesionalismo y de respeto entre los colegas y sin jerarquías*. La misma atención de servicio especial que el CRS extiende al Congreso se encuentra presente en el apoyo que se brinda mutuamente el personal del CRS. Son frecuentes y recíprocas las consultas y la colaboración entre analistas, y a menudo se hacen entre divisiones.

Debido a esta vocación de servicio y al alto volumen del trabajo del CRS, hay menos "protección de territorio" (de competencia administrativa) en esta agencia de la que comúnmente existe entre otras agencias que realizan análisis de política o en burocracias en general. Esta abertura comparativa facilita la orientación hacia una mayor *investigación interdisciplinaria*. Como se verá más adelante en este trabajo, existe una creciente conciencia de la necesidad de abordar problemas complejos desde múltiples perspectivas. Además, el Congreso necesita análisis integradores, dada la naturaleza general-

mente fraccionada del sistema de comités del Congreso.<sup>17</sup>

*El brindar reconocimiento personal y sentido de responsabilidad* son atributos importantes del CRS. Si bien todos los productos cuentan con el apoyo institucional del CRS, también muestran claramente en la portada los nombres de los analistas que los produjeron. Muy pocos informes o comunicados se realizan bajo el nombre de la Institución sin ofrecer un reconocimiento a los autores o sólo en forma general. Lo anterior propicia las oportunidades para recibir reconocimiento personal, algo poco común en el ambiente de burocracia y, contribuye a una moral más alta y a un mayor sentido de responsabilidad personal por la precisión y autoridad técnica de los productos antes mencionados.

Los analistas del CRS deben tener *un espíritu empresarial*. El analista se debe comercializar tanto la persona como el producto. Con una estructura poco formal y, un sinnúmero de fuentes de información agresivas, cada analista debe tomar iniciativa para ofrecer asistencia, es decir, buscar la oportunidad de reunirse con el personal del Congreso, cara a cara, para asegurarse de que se le recuerda y es tomado en cuenta. Aún aquellos analistas con reputación nacional pueden ser olvidados rápidamente si no realizan su trabajo en persona con regularidad. Es esencial el contacto personal. Debido a la gran dependencia del Congreso en la tradición oral, es imprescindible que los investigadores del CRS se puedan expresar bien en forma oral y escrita.

El contacto personal regular con empleados del Congreso, las frecuentes consultas telefónicas, las sesiones de orientación, el apoyo para las audiencias y seminarios, todos exigen analistas que pueden pensar bien en cualquier situación y presentar ideas complejas de forma clara.

Como institución, el CRS se jacta de su *flexibilidad y capacidad innovadora*, todo con el fin de mantener al servicio en óptimas condiciones para los clientes del Congreso. Por ello, el CRS en los últimos tres años, el organismo ha:

- a) Emprendido una importante revisión de sus líneas de productos;
- b) Implementado varias innovaciones tecnológicas (utilizando computadoras personales en forma eficaz a través de toda la agencia, iniciando un comando de pedido para los productos del CRS con base de datos en línea, lanzando el uso de la tecnología digital de disco óptico para tener acceso a textos completos y mejorar los servicios del Congreso), e iniciado un proceso de planificación estratégico global, y un estudio especial sobre los futuros desafíos que enfrentará el Congreso titulado *"El Congreso en el año 2000"*.

#### IV. DESARROLLO ANALÍTICO

El análisis es influido por su ambiente. Los análisis de políticas pueden verda-

deramente crear productos independientes de su ambiente, pero no son autónomos, y sería insensato no prestar atención al ambiente en el que se desenvuelven —corriendo el riesgo de volverse inaplicables—. La cantidad y tipos de análisis requeridos para el Congreso se encuentran condicionados por un número de factores externos, entre los que se encuentran:

- a) El estado de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo —si la presidencia o el Congreso adquieren mayor poder— lo cual condiciona el papel que el Congreso esté dispuesto o sea capaz de desempeñar.
- b) La relativa disponibilidad de recursos para el sector público —el cual influye tanto en el suministro de recursos analíticos como la capacidad de responder a los desafíos de la política pública—; y
- c) El personal del Congreso —su número y capacitación, lo cual afecta lo que estén preparados a solicitar y puedan aprovechar.

Antes de analizarlos estilos y productos analíticos del CRS, es conveniente examinar algunas de estas influencias externas. Para este análisis consideramos tres periodos de tiempo: de 1946-1970, periodo entre la Ley de Reorganización del Poder Legislativo y las enmiendas significativas realizadas en 1970; de 1970-1980, cuando se aplican las primeras etapas de las enmiendas y, de 1980 a la fecha.<sup>18</sup>

## A. PERIODOS DE DESARROLLO

De 1946 a 1970, destacan:

- \* Abundante fuente de recursos disponibles para el sector público, especialmente en la última década de ese periodo, grandes dividendos fiscales a consecuencia de un sistema sin índices y un fuerte crecimiento económico;
- \* Política dominada por el Poder Ejecutivo;
- \* Número relativamente bajo de personal del Congreso, con menos oportunidades de especialización y un menor énfasis en la contratación de personas con títulos de estudios superiores.

De 1970 a 1980, destacan:

- \* Durante la mayor parte del periodo los ingresos son aún suficientes para lanzar nuevos programas o expandir los existentes; se empieza a sentir la escasez a fines de los 70's.
- \* Disminución del Poder del Ejecutivo, se promulga la LRA, se establece la OTA, la Ley de Presupuesto y la creación de la CBO, la Ley de Poder en Tiempos de Guerra y existe un aumento en la independencia del Poder legislativo.
- \* Aumento significativo en el número de personal, tanto en el Congreso como en las dependencias de apoyo, con el consecuente aumento de especialización y capacitación.

De 1980 a la fecha:

- \* Apurada situación fiscal, déficits presupuestarios sin precedente, fijación en la reducción del déficit, promulgación de la Ley Gramin-Rudinan-Hollings, aumenta la prohibición del uso de fondos públicos asignados en 1986 y con pocas oportunidades de nuevas iniciativas fáciles.<sup>19</sup>
- \* Un mayor equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.
- \* Se estabiliza el número de personal, sobre todo a niveles altos y con más capacitación y experiencia en las dependencias de apoyo.

Esta estructura proporciona un contexto en el que se puede con el tiempo recrear el estilo analítico del Servicio de Investigaciones del Congreso.

## B. PRODUCTOS Y TÉCNICAS TÍPICAS

Con el fin de que esta sección no fuera muy anecdótica, se entrevistó al personal directivo y empleados superiores de todas las divisiones del CRS y se les pidió que proporcionaran ejemplos de los mejores productos y de los más típicos en tres periodos de tiempo (1970, 1980 y 1989). Asimismo, se discutieron características y tendencias comunes. De un archivo lleno de ejemplos se han sacado ciertas generalizaciones.

**Los primeros años de la década de los 70's.** La labor del CRS durante el período que precedió las Enmiendas

de 1970 y durante los primeros años de los 70's fueron de carácter más descriptivo que analítico y fue bien adaptado al ambiente de ese tiempo. Su trabajo consistió principalmente en descripciones y comparaciones de proyectos de ley, recopilación de datos e información, evaluaciones a favor y en contra, antecedentes de las legislaciones, trabajos de referencia, redacción de discursos y cientos de memorándums que correspondían directamente a solicitudes de información específica. Se efectuó muy poco trabajo cuantitativo y había pocos ejemplos de la elaboración de alternativas, con casi ningún análisis de evaluación de efectos. Aunque tampoco había gran demanda de tales productos.

Este rendimiento correspondía al personal disponible para manejar el trabajo de esa época. En ese entonces el miembro del personal medio acababa de egresar de la universidad, con grado de licenciados o maestros, no contaba con ninguna especialidad en ningún programa en particular, y existía la posibilidad de que sólo permanecería en el Servicio por unos cuantos años antes de buscar otro empleo. La queja mayor era la gran cantidad de tiempo que se gastaba escribiendo discursos —que no eran particularmente buenos ni bien acogidos—. Además existía la sospecha de que una gran parte del trabajo del CRS se llevaba a cabo por los empleados que realizaban estudios para obtener un título de estudios superiores o para grados menores. En un tiempo dado, cada analista tenía un volumen pendiente de entre 15 a

30 solicitudes sobre el escritorio. Sin embargo, también había excelentes ejemplos de análisis cualitativos, incluyendo algunos análisis jurídicos profundos por algunos de los más experimentados empleados de la División de Derecho Estadounidense. La naturaleza del buen análisis jurídico ha permanecido relativamente constante a través de los periodos de tiempo que abarca este trabajo. La única variable ha sido el equilibrio entre descripción y análisis —con una proporción de análisis más alta en los años recientes—. La División de Políticas sobre Ambiente y los Recursos naturales venía experimentando con los posibles precursores de los *Resúmenes de Asuntos Actuales*. La División de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional también seguía el curso de algunos asuntos mediante la computadora, incluyendo campos para una cronología y legislación, pero sin análisis. Se realizaron análisis de alto nivel sobre la actividad espacial de los soviéticos (Sheldon) y las economías de la Unión Soviética y Europa Oriental (Hardt).

Diversas relaciones realizaban sus mejores trabajos de forma anónima en los impresos de comité. Un buen número de estas publicaciones del Congreso llegaron a convertirse en verdaderos libros de texto en sus respectivos campos (véase por ejemplo *Congress and the Nation's Environment*,<sup>20</sup> *Science, Technology and American Diplomacy*,<sup>21</sup> *Technical Information for the Congress*,<sup>22</sup> *Economic Developments in Countries of Eastern Europe*<sup>23</sup> y *Congress and Foreign Policy*.<sup>24</sup> Algunos miembros

del personal de varias divisiones estaban estrechamente asociados con el proceso legislativo ya desde entonces; algunos de ellos incluso sirvieron de directores del personal para comités especiales o grupos de estudio establecidos por el Congreso; apoyo a los comités y consulta sobre políticas se proporcionaban en áreas tales como la de agricultura y silvicultura, seguridad social y bienestar social (la División de Educación y Bienestar Público casi desde sus comienzos en 1951) y otras.

En resumen, el producto de los esfuerzos realizados antes de la promulgación de la Ley de Reorganización del Poder Legislativo (LRA) y hasta principios de los años 70's era altamente variable, y consistía primordialmente de material descriptivo y compilaciones, pero con un buen número de análisis cualitativos de muy alto nivel. Sin embargo, en términos de cantidad, la balanza se declinó debidamente hacia el extremo descriptivo.

**De mediados a fines de los años 70's.** En respuesta al crecimiento de personal de los años 70's y al mandato de la LRA, el CRS empezó a contratar personal mejor capacitado y más especializado con más experiencia. El personal antiguo que respondía a la nueva visión del CRS (en lugar del Servicio de Referencia Legislativa) permaneció en sus puestos y adquirió memoria institucional y conocimientos especializados valiosos. Al mismo tiempo, empezó a aumentar el número de personal del Congreso pudiendo muchos especializarse por primera vez. Esto resultó de un proceso dinámico de refuerzo mu-

tu, desembocando en una mayor especialización y más conocimientos técnicos.

En 1973, se desarrollaron los primeros modelos del CRS para proyectar las asignaciones de fondos con base a la fórmula obtenida. De la misma manera, se emprendieron algunas simulaciones a principios de los años 70's para responder a las preguntas especulativas del tipo: ¿Qué sucedería si...? Para los cuales eran muy útiles. Se desarrolló un modelo para estimar los posibles efectos que produciría en la población penal una revisión global del código criminal.

A medida que la capacidad de análisis de políticas del CRS mejoró, el desarrollo de alternativas y los análisis de evaluación de efectos adquirieron más énfasis. Durante este periodo, el CRS mejoró su eficacia en el procedimiento en el procesamiento del número de solicitudes más grande al canalizar más trabajo hacia la División de Referencia del Congreso y al utilizar más material producido previamente, como los *Resúmenes de Asuntos Actuales* y los *Paquetes de Información*, ambos recién desarrollados. Se eliminó la tarea de redactar discursos. Al tener más tiempo para los análisis, se pudo poner más énfasis en el desarrollo de alternativas de políticas, la evaluación de los efectos producidos, y el establecimiento de lazos más fuertes con el proceso legislativo. El contar con personal de más experiencia y recursos adicionales, permitió el desarrollo de nuevas estructuras, tales como los seminarios e institutos de capacitación, al igual que

un programa de capacitación fuera del sitio de trabajo para los legisladores recién elegidos.

**Principios de los años 80's.** Durante los primeros años de los 80's se realizaron algunas incursiones en el uso de modelos de microsimulación, con un análisis que intentó evaluar el impacto de la reducción de beneficios de bienestar social, realizadas por Reagan, en la incidencia de pobreza, separando los efectos producidos por la política de reducción de aquéllos causados por el receso económico.<sup>25</sup> Se llevó a cabo una evaluación interdisciplinaria detallada de las causas en el aumento del número de niños en la pobreza, en colaboración con la Oficina de Presupuesto del Congreso.<sup>26</sup> Otro análisis fue publicado como un impreso de comité y cuyo título es *Housing-A Reader* (La Vivienda).<sup>27</sup>

**Finales de los años 80's.** Hacia finales de la década se hizo posible abordar tareas aún más difíciles pues contaba con personal profesional con una experiencia media que sobrepasaba los 12 años y un mayor número con títulos de estudios superiores. Unos de los papeles claves que desempeñaba el CRS es el de consultor de políticas, con estrechos lazos con el proceso legislativo. La mayor experiencia del personal analítico aumenta su capacidad para funcionar de manera más eficaz como consultores sobre políticas, al profundizar sus conocimientos especializados y enriquecer su memoria institucional que les es de mucho provecho -conociendo por experiencia propia las ideas que ya han sido inten-

tadas por el comité, las reacciones de las partes interesadas, los procedimientos que se han utilizado, jurisdicciones de los comités que han sido amenazadas, los resultados de la legislación y su impacto, y cierta idea de las alternativas que serían convenientes seguir en la presente etapa del debate sobre el asunto-. Puesto que la memoria institucional del CRS generalmente trasciende la experiencia del personal del Congreso, dicha información puede resultar de mucho valor.

Con el mejoramiento con el nivel técnico del personal del CRS, un mayor porcentaje del trabajo gravitó hacia la vanguardia de la disciplina pertinente, y se enfocó en los asuntos más importantes del Congreso. Un ejemplo reciente es un estudio en tres tomos sobre la cobertura del seguro médico realizado para tres Comités.<sup>28</sup> En el análisis se identifican con precisión el número de personas que no están protegidas por seguro médico; sus características y las razones de esta falta de protección; una serie de alternativas para solucionar el problema, el costo y las consecuencias de distribución de las alternativas. Se les pidió a los autores que testificaran acerca del informe ante el comité legislativo pertinente. El mismo enfoque a fondo se otorgó a un estudio sobre el programa de Beneficios Médicos para los Empleados Públicos y las medidas alternativas para hacer frente a los crecientes costos.<sup>29</sup> También se han desarrollado modelos de simulación en la División de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional para evaluar el costo de un

ataque con armas estratégicas y diversas posibilidades de prohibición de pruebas nucleares. Aunque con frecuencia, la División de Economía también realiza sus propios análisis de los principales sectores de la economía y de la industria. En el Area de Asuntos Fiscales se ha emprendido una significativa labor en la creación de modelos —incluyendo algunos para los impuestos sobre las ganancias de capital y para los impuestos sobre ingresos provenientes de inversiones—. De la misma manera, la División de Políticas sobre el Ambiente y los Recursos Naturales ha utilizado servicios nacionales para la creación de modelos macroeconómicos con el fin de simular el impacto de las políticas en sectores específicos, por ejemplo, el impacto en el sector agrícola resultante del uso obligado del etanol. Asimismo, ha utilizado programas de microcomputadoras para construir un modelo de sector con el que los servicios eléctricos puedan evaluar los efectos de las propuestas de políticas en el medio ambiente.

La División de Gobierno ha emprendido investigaciones en las que se manipulan datos del censo y de bases de datos sobre asuntos políticos mantenidos en la Universidad de Michigan por el Consorcio Interuniversitario para la Investigación Política y Social. Se ha desarrollado un importante cúmulo de investigaciones sobre asuntos políticos utilizando dichas bases de datos y empleando no sólo macrocomputadoras sino también un creciente número de aplicaciones para microcomputadoras. Como ejemplos, los siguientes: un

modelo de computadora que puede predecir la nueva distribución de escaños en la Cámara de Representantes utilizando los cálculos del censo de población, el establecimiento de la primera base de datos automatizada que contiene los resultados de los sondeos de la opinión pública provenientes de la mayoría de las organizaciones de sondeo nacionales, registros de votantes y cifras de electores que votaron en las elecciones presidenciales y del Congreso desde 1948, análisis de regresión de los gastos de franqueo de la Cámara y del Senado, barómetros estadísticos del desempeño y volumen del trabajo del Congreso y análisis cuantitativos del cumplimiento, por parte de las corporaciones, de la Ley Federal de Igualdad de Oportunidad en el Empleo y de las metas de la acción afirmativa, entre otros.

Uno de los ejemplos más gráficos de análisis especializados efectuados por el CRS que contribuyen a que el Congreso realice sus labores de una forma más independiente, lo encontramos en el desarrollo del nuevo Sistema de Jubilaciones de los Empleados Federales (FERS). La División de Educación y Bienestar Público dedicó casi una decena de analistas durante un periodo de más de tres años al desarrollo de un enfoque analítico que asistiera al comité a comprender la naturaleza de las alternativas disponibles, y de un modelo actuarial que pudiera evaluar los costos y las consecuencias de distribución de las alternativas.<sup>30</sup> El equipo colaboró de forma estrecha con ambas cámaras del Congreso y con

ambos partidos. Esto se dio como resultado que la capacidad del Congreso no sólo igualara a la del Ejecutivo sino que le sobrepasara. De hecho, el Poder Ejecutivo no tenía la capacidad para duplicar los resultados obtenidos del modelo del CRS, y que no presentó una propuesta legislativa contraria. El FERS constituye un ejemplo de iniciativa del Congreso en una importante área política, a la vez que ilustra su creciente capacidad para tomar medidas de forma independiente.

Estos modelos se utilizan debido a que el Congreso necesita que proporcione respuestas, fiables y en corto tiempo, a las complicadas interrogantes sobre políticas. Estas herramientas de análisis cuantitativo varían desde modelos grandes y formales que se deben ejecutar en macrocomputadoras hasta pequeños algoritmos basados en microcomputadoras. Al extenderse el uso de las microcomputadoras, los esfuerzos en la creación de modelos también pueden tomar la forma de análisis creativos mediante hojas de cálculo electrónicas. A menudo, el poder encontrar soluciones a la avalancha de preguntas especulativas del tipo ¿Qué sucedería si ... ? A tiempo para que las pueda aprovechar el Congreso, depende del previo desarrollo de un modelo que esté listo para cuando empiecen a surgir las preguntas.

En esta sección se destacan los análisis cuantitativos y las aplicaciones de alta tecnología para ilustrar el crecimiento de las técnicas y productos analíticos. Es importante no olvidarse de los productos y servicios básicos, de

hecho, con frecuencia son más importantes para el Congreso. Entre estos se encuentra su papel de *consultor sobre políticas*, y los importantes *análisis cuantitativos* efectuados por el Servicio de Investigaciones del Congreso, los cuales representan el mayor volumen de lo que produce el CRS. Abundan ejemplos de importantes análisis cualitativos, pero dos de los que se efectuaron a mediados de los 70 nos brindaron un par de ilustraciones interesantes. El primero es una evaluación definitiva de 15 páginas sobre el limitado papel que desempeña el gobierno federal en la prevención del delito, y una delineación de las palancas políticas con que cuenta el gobierno para ejercer en la actividad de otros elementos del sistema judicial penal. El otro ejemplo consiste de una perspectiva verdaderamente nueva de una vieja cuestión, el seguro médico. En sólo 20 páginas, este análisis describe los problemas a los que se enfrenta la industria de los seguros médicos en los Estados Unidos (costo, protección, distribución de recursos de salud especializados y acceso), y después traza el posible impacto que las principales propuestas de seguro nacional médico tendrían, en ese entonces, sobre los problemas de salud.

### C. *EL PRONÓSTICO DE CUESTIONES POLÍTICAS Y ANÁLISIS INTERDISCIPLINARIOS*

Debido a que los modelos y la realización de investigaciones a fondo toman mucho tiempo, las cuestiones políticas

se tienen que prever con suficiente anticipación para contar con el tiempo necesario para estas actividades mucho antes de que se requieran los resultados en el proceso legislativo. Además, la pronta disponibilidad de análisis expertos le permite al Congreso prestar atención a la cuestión antes de que se alcance un grado crítico y captarla de tal forma que facilite el manejo efectivo. Finalmente, como el autor ya lo ha sostenido en otras ocasiones,<sup>31</sup> tal disponibilidad en las primeras etapas amplía el papel que el análisis puede desempeñar en el proceso de toma de decisiones al pasar a formar parte del entendimiento convencional que establece la forma en que la gente estudia las cuestiones, antes de que se concreten las perspectivas de partido, y los legisladores se comprometan con un proyecto de ley o un enfoque en particular.

Al iniciarse el centésimo Congreso, el CRS emprendió un esfuerzo más estructurado para el pronóstico de cuestiones a través del Sistema de Planificación de los Asuntos Importantes. Aprovechando la inteligencia que proviene de la estrecha relación con el proceso legislativo, el Servicio se propone anticipar cuáles cuestiones estarán listas para ser consideradas por el Congreso en el transcurso de la sesión. Los altos funcionarios del CRS se reúnen dos veces al año con el fin de identificar alrededor de 20 cuestiones que tengan probabilidades de alcanzar la etapa legislativa (éstas reuniones de alto nivel con frecuencia son precedidas por sesiones de pronósticos con los

más experimentados analistas de división). La lista preliminar de las cuestiones se verifica con los líderes del personal del Congreso para asegurar su conformidad con las intenciones del Congreso. Hasta el momento, el CRS ha tenido bastante éxito en la selección de cuestiones que ha acaparado el Centro de Atención del Congreso.

Una vez que las cuestiones más importantes han sido seleccionadas, éstas son abordadas por un equipo interdisciplinario que concentra las técnicas y disciplina necesarias directamente en la cuestión —para aumentar el entendimiento por parte del CRS como para ayudar a los clientes del Congreso facilitándoles análisis integrados. Estas cuestiones pasan a formar parte del proceso de planificación de investigaciones del organismo. Tal proceso afecta, no sólo un considerable volumen de investigaciones sino que también influye en la selección de los tópicos de seminarios, las cuestiones presentadas en las reuniones anuales del Instituto de Cuestiones de Política Pública, y los artículos que mensualmente aparecen en el *CRS Review*, asimismo desempeña un papel en las decisiones de asignación de recursos de personal. Lo más común es que el primer producto de un grupo sea un *Resumen de Asuntos Actuales* donde el asunto se define de forma global y se sigue el curso de su evolución durante un periodo de tiempo. Este sistema en la actualidad está siendo mejorado para lograr un mejor rendimiento. El recién establecido *Grupo de Especialistas en Intercambio Comercial del CRS* ilustra

este enfoque permitiendo al grupo planear el calendario de investigaciones completo, relacionarlo con los calendarios de los comités correspondientes del Congreso y en forma conjunta crear los productos y servicios necesarios.

Con el fin de proporcionarle al Congreso un marco más amplio para cuestiones en desarrollo, el CRS incluye periódicamente en el sistema una o más cuestiones que requieren de un periodo de gestación más largo que una sesión del Congreso.

Las metas del sistema de planificación de cuestiones son las de asegurar el enfoque pertinente y proporcionar suficiente anticipación para llevar a fondo —y la construcción de modelos donde sea conveniente y posible—, emplear enfoques globales e interdisciplinarios en vez de evoluciones fragmentadas y de un solo punto de vista, y proveer tal análisis donde y cuando se necesario.

#### *D. ESTILO DE LOS ANÁLISIS DE POLÍTICAS DEL CRS*

El Servicio de Investigaciones del Congreso ha desarrollado un enfoque especializado para el análisis de políticas, conformando de acuerdo a su percepción de las necesidades de su entorno y a las ventajas comparativas del mismo. Si bien el estilo del CRS se encuentra dentro de la corriente de pensamiento actual de los análisis de políticas, también cuenta con sus puntos de énfasis peculiares. Las etapas típicas de definición del problema, determinación de las causas, desarrollo de soluciones al-

ternativas y determinación del impacto, se encuentran presentes de una u otra forma. Lo único que falta son las recomendaciones sobre política. Aunque existen algunas variaciones en el estilo dentro del CRS, el Servicio tiende a poner énfasis en la estructuración del problema para facilitar su entendimiento.<sup>32</sup> El análisis sobre el impacto de las políticas también recibe relativamente más atención. Por otro lado, no se brinda tanta importancia al desarrollo de alternativas detalladas.

Estas áreas de énfasis son consecuencia del puesto que ocupa el CRS en el área de formulación de políticas del Congreso. Dentro de la frenética atmósfera del Congreso, donde la actividad con frecuencia se mide en segmentos de 20 minutos, con reuniones conflictivas que coinciden en otras reuniones, y donde los timbres y radioreceptores de bolsillo omnipresentes que exigen la inmediata salida de otro miembro del Congreso, es extremadamente conservador decir que son raras las ocasiones donde hay un momento de quietud. Si bien la vida del CRS es a menudo llena de ajetreo, siempre con límite de tiempo, los analistas logran, con esfuerzo, dedicar tiempo a las cuestiones que son de importancia para el Congreso. Estos periodos de tiempo con frecuencia se aprovechan mejor desarrollando un entendimiento de las cuestiones complejas. Se puede perder mucho tiempo analítico al enfocarse en los síntomas del problema, o en el problema equivocado. Por ello, en el CRS se pasa más tiempo ahondando en el problema y definiéndolo

de tal forma que le brinde la debida información al Congreso para su consideración. Al analizar el problema, el CRS también desarrolla las debidas herramientas cuantitativas y analíticas que no sólo contribuirán al entendimiento de la cuestión por parte de los analistas y de los miembros del Congreso, sino que también se puede utilizar para evaluar el impacto de soluciones alternativas.<sup>33</sup>

Con frecuencia el CRS provee alternativas de carácter genérico y conceptual, en vez de alternativas delineadas en detalle, listas para ser traducidas a las especificaciones legislativas. Este enfoque generalizado le permite a los miembros del Congreso ver las principales diferencias que existen entre las alternativas disponibles sin acaparar los limitados recursos analíticos en el desarrollo de respuestas detalladas que nadie desea ni necesita —y que es muy probable que jamás se utilice—. Existen dos razones que explican ésta línea de conducta. Una vez que el Congreso comprende la naturaleza del problema y de las diferentes alternativas disponibles, es poca la asistencia que se necesita para afinar las alternativas existentes y tomar decisiones políticas. Es algo que los miembros del Congreso hacen bien y de forma natural. Segundo, puesto que el CRS supone que estará presente en futuras etapas del proceso legislativo, está dispuesto a ofrecer asistencia detallada sobre las alternativas. Esto se puede realizar durante las etapas del proceso en que las amplias direcciones de política, que es lo que prefiere el comité, son claras.

## V. FUTURO DEL CRS

El Servicio de Investigaciones del Congreso ha realizado avances importantes en el enriquecimiento del contenido de su labor de análisis de políticas; y a la vez, sigue satisfaciendo las ávidas demandas de información por parte del Congreso. Sigue siendo consultoría de políticas, centro de estudios y central de información. Sin embargo, no cabe duda de que el Servicio está poniendo más énfasis en su capacidad para realizar análisis integrados de cuestiones políticas.

La futura evolución del Servicio dependerá, en gran parte, de su entorno; es decir, de las necesidades y la trayectoria del propio Congreso en el transcurso de los próximos años, y en gran parte de la manera en que se decida hacer frente a ese entorno. En la actualidad, el CRS se encuentra realizando una revisión, de un año de duración, de sus estrategias de administración, una evaluación a fondo de sus características positivas y negativas, como organización y los desafíos que presentan los cambios en su panorama externo.

A pesar de haber logrado avances, existe un gran número de dificultades que el CRS debe afrontar a fin de lograr niveles de rendimiento aún más altos. Entre ellos incluyen:

**Precisión sobre los recursos.** Durante la última década, los fondos disponibles al CRS se han mantenido prácticamente constantes en términos reales, mientras que el volumen de solicitudes del Congreso continúa aumen-

tando a una tasa de 3-5% anual, con una utilización de recursos aún mayor, debido al uso más intensivo requerido por los análisis detallados. El Servicio debe encontrar métodos innovadores para lograr mayores rendimientos, o enfrentar la difícil tarea de reducir algunos servicios.

**Obstáculos a la labor interdisciplinaria.** Si bien el CRS se encuentra bien ubicado para realizar análisis interdisciplinarios, ello no significa que sea fácil. Existe una fuerte tradición de descentralización en el Servicio que concede considerable autonomía a las divisiones de investigación y a cada analista. Este arreglo ofrece muchas características funcionales, incluyendo poder dar respuestas flexibles a segmentos del Congreso totalmente diferentes, la rapidez para entregar al cliente los productos y servicios a través del proceso de investigación y altos niveles de responsabilidad. Estas enormes ventajas se convierten en obstáculos al efectuar el análisis interdisciplinario. Por ello, existe la necesidad de crear nuevos sistemas de incentivos y técnicas de administración que no establezcan obstáculos y que reduzcan los límites entre las disciplinas, las divisiones y los analistas, y que faciliten la ejecución de esfuerzos conjuntos.

**Mayor consistencia en políticas y productos.** De la cultura descentralizada del CRS surgen problemas afines de servicio, productos y prioridades dispares. La dificultad consiste en proporcionar más uniformidad en políticas y productos sin eliminar o reducir diferencias legítimas.

**Más investigación de mercado y de comercialización efectivas.** Debido al papel de mediador que desempeña el personal del Congreso, al Servicio le es difícil determinar qué personas de la dependencia del Congreso fueron las que utilizaron los productos y los servicios, y con qué propósitos. El proceso de planificación estratégica está diseñado para abordar estas cuestiones, y determinar a la vez, la reacción de los usuarios ante la calidad y utilidad de los productos del CRS. Asimismo existe la necesidad de ayudar a los miembros y los comités del Congreso a comprender mejor los servicios que pone a su disposición el CRS y proporcionar un servicio de divulgación mejor enfocado.

El objetivo es evitar respuestas estrictamente reactivas y buscar un mejor control sobre la evaluación futura del CRS y de los servicios que brinda el Congreso.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- <sup>1</sup> Esta sección del trabajo está basada en gran parte en la investigación de Daniel Mulhollan, Subjefe de la División de Gobierno del CRS. Se basa en varios artículos que él ha escrito sobre el tema, pero que permanecen inéditos. La mayor parte del material que aquí se presenta se puede encontrar en el *Informe Anual del Servicio de Investigaciones del Congreso ante el Comité Conjunto de la Biblioteca para el Ejercicio 1989*, con fecha de diciembre de 1986 en lo sucesivo se cita como Informe Anual 1986.
- <sup>2</sup> Informe Anual, pág. 3.
- <sup>3</sup> Congressional Record, 26 de junio de 1914, pág. 1.

- <sup>4</sup> Informe Anual, pág. 59.
- <sup>5</sup> Sección 203 (a) (1) de 2 USC 166.
- <sup>6</sup> Informe Anual 1986, pág. 62.
- <sup>7</sup> Sección 203 (d) (1) de 2 USC 166.
- <sup>8</sup> Notas de Paul Dwyer, especialista en investigación de la División de Gobierno.
- <sup>9</sup> Las notas son de William Robinson, en "Policy Analysis of Congress: Lengthening the time horizon" publicado en *Journal of Policy Analysis and Management*, Tomo 8, No 1., pág 4.
- <sup>10</sup> *Organization Effectiveness of Congressional Research Service*. Documento de la Cámara 95-19, 4 de enero de 1977, pág 9.
- <sup>11</sup> Muchas solicitudes de los miembros y de los comités del Congreso son enviadas directamente a los analistas de investigación en las divisiones, cuando éstos son conocidos por el solicitante. Tales solicitudes entonces entran a la base de datos del Servicio más tarde para su calificación y seguimiento.
- <sup>12</sup> Informe Anual 1986, pág. 54.
- <sup>13</sup> Esta cuestión surgió a partir de una controversia entre la corporación EXXON y la Comisión federal de Comercio. EXXON pidió que el material había preparado para que el Congreso fuera puesto a su disposición. El Congreso se opuso a esta petición al aprobar la Res. Del S 396. Al presentar sus argumentos sobre esta resolución, el entonces líder de la mayoría Rober Byrd, manifestó que "el CRS, en su papel de proveedor de información y análisis al Congreso (a menudo de carácter confidencial), presta un servicio a los miembros y comités del Congreso que equivale al que efectúa el personal de los miembros y de los comités". La Res del S. 396 estipuló que el "el Senado determina que la comunicación que mantiene el Servicio de Investigaciones del Congreso con los miembros y comités del Congreso se encuentra bajo la custodia y control del Congreso, y sólo éste, sus Cámaras, sus comités y los miembros los pueden divulgar, de conformidad con el reglamento y los privilegios de cada Cámara. Conforme a la autorización contenida en la resolución, el CRS fue representado en el caso por el abogado del Senado. El fallo pronunciado por el Juez de Derecho Administrativo estipuló que debido a que el Congreso pretendía establecer "una estrecha relación entre él mismo y el CRS, en el cual el CRS desempeñaría un papel de apoyo a la función legislativa del Congreso", los documentos del CRS son confidenciales según la doctrina de la separación de poderes y de la cláusula de palabra o debate de la Constitución, y por lo tanto, la citación fue denegada. Referencias a la resolución del Senado se pueden encontrar en el Congressional Record. El fallo de la FTC se menciona como In the Matter of EXXON Co. Et al, Registro de causas No. 8934, fecha de decisión 30 de junio, 1980.
- <sup>14</sup> Véase la Ley Pública P.L. 82-148 donde se encuentra el primer ejemplo conocido.
- <sup>15</sup> Véase Robinson, *op.cit.*, pág.4
- <sup>16</sup> Véase John W. Kingdon, "Agendas, Alternatives and Public Policies". Boston: Little Brown and Company, 1984, esp. Pág. 173-204.
- <sup>17</sup> Véase por ejemplo a *Toward a Modern Senate, Doc. Del S. 94-278*, 1976 y los trabajos preparados para uso de la Comisión sobre la operación del Senado, sobre el trabajo por Allen Schick. "Complex Policymaking in the U.S. Senate", junio, 1976.
- <sup>18</sup> La separación por periodos de esta forma es una propuesta del Subdirector del CRS, John Hardt.
- <sup>19</sup> Para más información sobre el tema véase el trabajo de R. Kent Weaver, "Automatic Government. The Politics of Indexation Washington", D.C., The Brookings Institution, 1988.
- <sup>20</sup> Un impreso de comité de 1145 páginas del Comité del Senado sobre Asuntos Interiores e Insulares del 20 de enero de 1973.

- <sup>21</sup> Una serie interdisciplinaria realizada para el Comité de la Cámara sobre Asuntos Exteriores comenzado en 1970.
- <sup>22</sup> Un informe preparado para el Comité de Ciencia y Tecnología y producido periódicamente desde 1969.
- <sup>23</sup> Un impreso de comité de 634 páginas del Comité Conjunto de Economía con fecha de 1970.
- <sup>24</sup> Un impreso de comité del Comité de la Cámara sobre Asuntos Exteriores y producido periódicamente desde 1974.
- <sup>25</sup> *Effects of Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981 (OBRA) Weo,are Changes and the Recession on Poverty*, Comité de la Cámara sobre Ingresos y Ponencias sobre Impuestos, WMCP 98-33, 25 de julio de 1984, 64 páginas.
- <sup>26</sup> *Children in Poverty*, WMCP 99-8, 22 de mayo de 1985, 670 páginas. 21 Impreso de comité 98-5.
- <sup>27</sup> Impreso de comité 98-5.
- <sup>28</sup> Estos estudios fueron preparados para dos subcomités del Comité de la Cámara sobre Educación y Trabajo —Relaciones Obrero-Patronales y Normas de Trabajo—, el Comité Especial del Senado sobre la Edad Avanzada, el Subcomité sobre Salud y Ambiente de la Cámara sobre Energía y Comercio. Se titulan *Health Insurance and the Uninsured. Background Data Analysis*, (mayo de 1988 y 172 páginas); *Insuring the Uninsured: Issues and Options* (octubre de 1988 y 212 páginas); y *Cost and Effects of Extending Health Insurance Coverage* (octubre de 1988 y 176 páginas).
- <sup>29</sup> *The Federal Employee Health Benefits Program: Possible Strategies for Reform*, CP 101-5 del Comité de la Cámara sobre el Correo y el Servicio Civil, del 24 de mayo de 1989, 351 páginas.
- <sup>30</sup> *Desing a Refirement Systemfor Federal Workers Covered by Social Security*, impreso de comité 9817 del Comité de la Cámara sobre el Correo y el Servicio Civil, diciembre de 1984.
- <sup>31</sup> Robinson, *op.cit.*, pág. 6.
- <sup>32</sup> Véase, Shipp, P. Royal, "Anticipating Future Congressional Action: Designing a New Retirement Income System," *Journal of Policy Analysis and Management*", Tomo 8, No. 1, págs 13-17.
- <sup>33</sup> Véase a Shipp, *op., cit.*, pág. 17.

# III

ANÁLISIS DE  
COYUNTURA Y  
PROSPECTIVA  
POLÍTICA: ENTORNO  
POLÍTICO ACTUAL

# HACIA NUEVOS EQUILIBRIOS EN LA POLÍTICA MEXICANA

---

---

DIP. CLARISA TORRES MÉNDEZ\*

## 1. LA VIGORIZACIÓN DE LA COMPETENCIA ELECTORAL

En México estamos viviendo hoy uno de los cambios político institucionales más radicales que se hayan experimentado en los tiempos recientes. Por un lado la creciente intensidad de la competencia electoral entre los partidos está impulsando transformaciones paulatinas pero realmente profundas en toda la estructura del sistema político. Por otro lado, el hecho de que esa incrementada competencia haya conducido a una configuración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión sin precedentes en la época reciente —en donde el Presidente de la República no dispone ya de la tradicional mayoría de su Partido, que le abría las puertas a un poder excepcional, aun en comparación con otros sistemas presidenciales que igualmente contarán con amplia mayoría congresional— ha

traído como consecuencia una notable modificación en el funcionamiento de la institución parlamentaria, generando un nuevo equilibrio de poderes en el ámbito federal.

En efecto, la rampante vigorización de la competencia electoral ha significado que hemos entrado a una natural etapa de incertidumbre sobre los resultados de las elecciones. Hemos quebrado con nuestra tradición de certezas en torno a la invariable victoria del Partido Nacional Revolucionario (PNR) —Partido de la Revolución Mexicana (PRM)— Partido Revolucionario Institucional (PRI) frente a sus opositores, para acceder a un espacio donde las ciudadanas y los ciudadanos cobran una creciente conciencia sobre la singular importancia de su voto, sobre su capacidad real de influir en la selección de sus gobernantes, de determinar en definitiva cuál de los contendientes se ha sabido ganar su voluntad para asumir las funciones de representación y gobierno.

---

\* Diputada del grupo parlamentario del PRI.

Ha sido comúnmente aceptado el fenómeno de que la llamada sociedad civil, entendida como la esfera de las relaciones entre individuos, entre grupos y entre clases sociales que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales; ha tenido un extraordinario despertar en nuestro país, lo que a su vez ha propiciado que se inicie un trascendental proceso de transformación en el marco de sus relaciones con la sociedad política (órganos de gobierno, grupos de presión, partidos y organizaciones políticas), la cual se ve cada vez más condicionada en su actuación por la creciente presión que recibe de ese novedoso vigor de la sociedad civil. En lo que concierne al Poder Legislativo, podemos sostener desde ahora que la colectividad nacional se encuentra cada vez más pendiente e interesada por conocer e influir sobre lo que sucede en el seno del Congreso.

Ese fenómeno de mayor interés resulta natural en la medida en que la actual Legislatura se ha vuelto un escenario competido donde el desenlace en cuanto a las tomas de decisiones ya no es fácilmente predecible, ni puede simplificarse. El debate que ahí se desenvuelve adquiere mayor contenido y las repercusiones del mismo son de mucho mayor impacto, puesto que pueden definir en última instancia la orientación y los matices de decisiones fundamentales para la marcha del país. Pero también existe un mayor interés de la sociedad porque ésta adquiere cada día mayor conciencia de su influencia y del considerable peso que puede

ejercer en la selección de sus representantes. Ahora que está presente la posibilidad real y tangible de la alternancia en el poder, existe un mayor interés por evaluar el desempeño de los legisladores y por conocer cuál es su participación en el esfuerzo de resolver la apremiante problemática que confronta en la actualidad nuestro país.

La colectividad nacional sabe que si no está conforme con el desempeño de sus representantes, existe ya una posibilidad cercana de optar por otra alternativa de gobierno. En el Estado de Chihuahua el pueblo de la entidad se acaba de demostrar a sí mismo que es posible y perfectamente realizable esa alternancia. La colectividad chihuahuense eligió inicialmente a un gobierno priísta, para cambiar hace 6 años a un régimen panista, y en el pasado 5 de julio optó de nuevo y con toda libertad por retornar con los priístas. Ahora queda claro para el futuro que la voluntad de la sociedad y el respaldo a sus gobernantes dependerá estrictamente de la respuesta en calidad de gobierno que le brinden los mandatarios a quienes confió su voto.

No resulta muchas veces fácil medir con toda precisión la evolución de la sociedad en cuanto al desarrollo de su cultura política y pudiera a veces generarse la impresión de que sólo se lanzan palabras al viento, sin necesaria conexión con la realidad. Por ello quizás sea oportuno hacer notar aquí un fenómeno singular y aparentemente irrelevante, pero que en realidad resulta bastante significativo, el cual acaba de presentarse en las elecciones del

pasado 5 de julio en Zacatecas. Quienes hayan analizado con cierto detenimiento resultados comiciales a lo largo de la historia de nuestro país, habrán podido percibir que regularmente se trata de un sufragio por el partido, emitido de manera uniforme e indiscriminada.

La tradición electoral mexicana nos muestra sin lugar a dudas que los ciudadanos han votado en general por el partido de su preferencia y lo han hecho cruzando las boletas de los candidatos a diputados, senadores, presidentes municipales o de la República, sobre el mismo emblema partidista en todos los casos. Las excepciones a este fenómeno han sido hasta ahora bastante contadas y aisladas. El llamado voto *diferenciado*, cuando el sufragante decide emitir su voto cruzando diferentes emblemas partidistas según se trate en cada caso, ha surgido sólo en condiciones especiales. Por lo general cuando sucede es poco apreciable puesto que no llega a abarcar por completo a un Distrito electoral, sino que se circunscribe a unas cuantas zonas de casillas y los resultados por distrito no alcanzan así a reflejarlo.

Quienes en algunas elecciones con candidatos relevantes, hayan tenido curiosidad por observar resultados de las casillas ubicadas en colonias de las clases medias-altas o altas, podrán haber constatado que en ocasiones ha existido ya un cierto grado de voto diferenciado y que, por ejemplo, quienes votaron por el PAN para diputado, pudieron haberlo hecho por la coalición PRD-PPS para senador en 1991 (caso

del Ing. Heberto Castillo), lo cual refleja en alguna medida un buen grado de información política para decidir en función de las personas, no de los partidos, y cierta autonomía de criterio en la selección de candidatos, en especial para quienes no son militantes de un partido político y optan por la persona que conocen o sobre la que tienen suficientes elementos de juicio para considerar que es quien mejor los puede representar en el gobierno.

Hemos podido apreciar en diversas oportunidades, como en el caso de Baja California, traslados globales de la voluntad popular de una preferencia partidista hacia otra en un ciclo de tres años, lo que implica también un buen grado de desarrollo de la cultura política. Sin embargo, los casos aislados de voto diferenciado en la misma jornada electoral, ante las mismas urnas, no habían tenido hasta ahora un ejemplo tan distintivo como el que acabamos de presenciar en Zacatecas, donde fue notable la diferencia en el otorgamiento de la votación<sup>1</sup>. No se trata aquí de un cambio intrascendente sino de la manifestación concreta de una transformación sustantiva que muestra un aceleramiento tangible en la evolución de nuestra cultura política. El caso de Zacatecas se vuelva aún más notable en la medida en que constatamos que el voto diferenciado fue emitido por una colectividad con un alto componente de población dedicada a las actividades primarias (alrededor del 39% de la Población Económicamente Activa), lo que nunca había sucedido en nuestro país.

La emisión de un voto diferenciado había sido hasta ahora un fenómeno relegado a sectores caracterizados en general por disponer de un mayor nivel de escolaridad e información, pero la sociedad zacatecana hoy nos ha mostrado a todos que este fenómeno de maduración de la cultura política no tiene que ser exclusivamente elitista o restringido, sino que puede ser apropiado por toda colectividad que se informe e interese por participar activamente en la delicada tarea de seleccionar y configurar al equipo de trabajo que va a gobernarlos. En este sentido podemos sentirnos optimistas en cuanto a las perspectivas de que se trata de una pionera manifestación electoral, que encierra un alentador mensaje sobre la creciente madurez política no sólo del pueblo de Zacatecas, sino de la sociedad nacional en su conjunto, que avanza así hacia nuevos estadios de evaluación y exigencia aplicables al sector gobernante.

## 2. *EL PAPEL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS*

En la medida en que el Partido Revolucionario Institucional, es quien en principio detenta la confianza nacional y mayoritaria tanto de las ciudadanas como de los ciudadanos mexicanos, y que por ello es responsable de la conducción de la gran mayoría de los cargos de gobierno tanto en el nivel federal como en el estatal y el municipal, es también el partido que tiene fren-

te a sí mismo el mayor desafío de maduración y crecimiento para poder adaptarse y responder a las crecientes exigencias de la políticamente revitalizada colectividad mexicana.

Sólo quienes se encuentran dominados por el simplismo intelectual o encadenados por irreflexivas posturas ideológicas o avasallados por visceralidad emocional o por irracionales antipatías que les nublan la realidad y obstaculizan su apreciación objetiva, se inclinan a explicarse el México de nuestros días en función de un satanizado roi del PRI, en el cual el Partido figura como el causante de casi todos los males que se padecen, mientras que se le juzga al mismo tiempo ajeno a las realizaciones o avances alcanzados. Esa desafortunada pero proliferante simplificación intelectual, arrastra con indeseable frecuencia a quererse explicar la longeva permanencia y predominio del PRI en el gobierno de la Nación como si se tratase de una mera casualidad, de un hecho fortuito ajeno a cualquier explicación racional y fundamentada.

El hecho contundente y significativo de que el Partido Revolucionario Institucional haya marcado, constituya todavía y vaya a seguir marcando en el futuro próximo un fenómeno socio político sin precedentes en la historia universal de los pueblos por su inusitada capacidad de permanencia en el poder, y haciéndolo en un marco de amplia apertura a la competencia política, no puede ser explicado con el usual simplismo satanizador de diversos opositores, que pretenden encubrir

así su propia incapacidad de construir ofertas alternativas viables y de organización para arraigarse con fuerza y credibilidad en una sociedad que poco los conoce y menos los reconoce. Pero no siendo propósito de este escrito detenerse a analizar el fenómeno de la singular legitimidad social y política del PRI, sólo me limitaré a subrayar aquí que también existen repercusiones negativas surgidas de esa prolongada permanencia en el poder gubernamental.

Sin duda el PRI ha padecido y padece de los efectos negativos derivados de la adopción de posiciones cómodas o de apoltronamiento, que a veces tienden a producirse como subproducto reprochable del longevo predominio en el control de las posiciones de gobierno. Sucede como si la inercia del repetido éxito electoral, de la reiterada superación de la competencia política, originara un exceso de confianza y una tendencia a disminuir el esfuerzo comprometido en la tarea de gobierno. Por ello el PRI tiene que empeñar, en un grado aun más elevado que el resto, esfuerzos por mantenerse a la altura del reto que hoy nos impone una sociedad nacional cada vez más consciente, más participativa y más demandante, tanto en el terreno político como en el económico.

También es cierto que el ejercicio del gobierno hace que uno capte y comprenda de manera tanto más rápida como directa la dimensión real de las dificultades concretas que se enfrentan en la consecución de los objetivos de administración y gobierno, mientras que la posición de opositor o contesta-

tario inclina a opacar la apreciación de los obstáculos para el ejercicio gubernamental o a percibirlos como fácil y tranquilamente salvables<sup>2</sup>. Quizás en varios sectores del PRI se ha llegado a asimilar o incorporar en demasía ese realismo propio de quienes enfrentan los problemas concretos en la realidad tangible y de alguna forma convendría agregar una dosis razonable del optimismo voluntarista tan frecuente en la oposición. El objetivo sería llegar a un justo punto de equilibrio en donde no suceda lo que con aguda sensibilidad describe Ugo Pipitone: «La dicotomía no podría ser más neta. Estar en la oposición significa sostener que todo es posible; estar en el gobierno supone a menudo pensar lo contrario: casi nada lo es. De una parte el principio de la voluntad, de la otra el valor supremo del realismo. Son dos éticas, como bien sabía el maestro Weber: voluntad y responsabilidad». La meta ideal para quien asume la responsabilidad de gobierno es no dejarse arrastrar por la inercia, creciente con el tiempo, del realismo político, sino siempre conjugarlo con una adecuada dosis de voluntarismo optimista y de audacia creativa. Las transformaciones profundas en las formas y estilos de gobierno se vuelven más urgentes en la medida en que el mundo está siendo marcado por múltiples y radicales transformaciones en todos los aspectos de su realidad. En suma, una responsabilidad fundamental como gobernantes, estriba en conjugar armónicamente voluntad y realidad, creatividad y responsabilidad.

Hasta hace pocos años, lo que determinaba fundamentalmente la posibilidad de triunfo o de derrota al presentarse en unas elecciones era el partido político por el cual era postulado el candidato; la personalidad de los candidatos tenía en realidad una relevancia secundaria o marginal, aun cuando algunos actores partidistas se esforzaran por convencer de lo contrario a las cúpulas decisorias, para abrir mayores espacios a quienes tenían trayectoria y militancia estrictamente al interior de las formaciones políticas mismas. Pero en la actualidad estamos presenciando por vez primera un significativo giro que tendrá un fuerte impacto en el funcionamiento del sistema político.

Si bien los partidos continuarán teniendo un peso fundamental en cuanto a las perspectivas de triunfo o derrota de sus respectivos candidatos, es claro que cada vez está adquiriendo mayor importancia la personalidad misma del aspirante. Eso que sucede ahora es sólo un producto lógico y natural del creciente involucramiento y conocimiento de la realidad política por parte de los electores. Si el voto diferenciado es una manifestación de desarrollo de la cultura política, una de sus contrapartidas lógicas es que los partidos, y en particular el que era dominante, quedarán sujetos al imperativo de efectuar procesos de selección de candidatos cada vez más competitivos, de manera que avancen y crezcan en consonancia con la rápida evolución que experimenta la sociedad civil.

### 3. LA NUEVA COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Por otro lado, el hecho de que la sociedad esté ahora más pendiente de lo que sucede en el Poder Legislativo y de que se hayan generado mayores expectativas en cuanto a lo que se puede esperar del Congreso en beneficio del país, es una seria responsabilidad que atañe a todos sus componentes global e individualmente, sin importar el partido al que pertenezcan. Cuando se generan, como ahora sucede, nuevas expectativas de esta naturaleza es lógico que brote también un riesgo paralelo de que, en caso de verse parcial o totalmente frustradas tales esperanzas o expectativas sociales, se incremente la desconfianza o el desprestigio de los legisladores, los partidos, de sus dirigentes y en general de quienes participamos profesionalmente en la vida política. En ese sentido la LVII Legislatura del Congreso de la Unión tiene frente a sí un reto de singular trascendencia, y también una destacada oportunidad para que contribuyamos a revitalizar la confianza y la credibilidad del pueblo de México en nuestras instituciones y en el quehacer político mismo.

Son muchos los cambios políticos que se están encadenando unos con otros a raíz de esta nueva composición de la Cámara de Diputados en la que por primera vez el PRI no logró alcanzar la mayoría natural superior al 50% de las curules. Una de esas transforma-

ciones significativas radica en el renovado interés que se ha despertado entre diversos factores reales de poder por tratar de influir con el mayor peso posible en las decisiones presentes y futuras del Poder Legislativo. Anteriormente las principales y casi únicas labores de cabildeo se desplegaban ante diversas instancias del Poder Ejecutivo, pero en la actualidad, frente a la posibilidad real y comprobada de que las iniciativas del mismo se vean radicalmente modificadas o contrariadas por el Congreso, se ha vuelto indispensable para quienes tienen interés especial y capacidad de influencia, el acudir al Congreso a desplegar sus tareas de cabildeo, que ya no revisten un simple carácter formal, sino que están guiadas por la convicción del poder acrecentado que ahora el Poder Legislativo ejerce.

Son quizás los dirigentes y representantes de los partidos de oposición quienes se encuentran ahora en el centro de la mira de los factores reales de poder, como objetivos primordiales de sus tareas de cabildeo. Parece que en cierta medida se está tendiendo a subestimar la capacidad de autonomía y el potencial de respuesta de las fracciones priístas en el Congreso. No podríamos dejar de insistir en la singular y extraordinaria importancia que revisite para todo partido político de cualquier parte del mundo, el poder contar con un buen grado de disciplina partidista que permita garantizar la indispensable cohesión y unidad de acción en cuanto a las principales decisiones y votaciones de gobierno.

El Partido Revolucionario Institucional que tradicionalmente ha sido ejemplar en cuanto a su unidad y cohesión internas, está sufriendo diversas tensiones tanto de origen externo como interno para que proceda a un relativo relajamiento de esa tradicional práctica disciplinaria, ya que dispone de un *colchón de seguridad* para que, manteniendo la imprescindible cohesión y unidad partidista, proceda ahora a flexibilizar un tanto, y sin excesos, su acostumbrado nivel de disciplina. Es el ámbito congresional uno de los espacios en donde es posible percibir con claridad las presiones e inclinaciones existentes en torno a esa idea de mayor flexibilización disciplinaria, lo cual tiende a acentuarse en la medida en que pudieran surgir algunos ligeros brotes de intranquilidad o inconformidad, ocasionados por una tendencia a otorgar mayor importancia a la labor de acercamiento y convencimiento de los núcleos opositores, relegando a un segundo plano de atención a los representantes del partido gobernante en la esfera federal.

### ***3.1. EXIGENCIAS NATURALES DE ESFUERZO Y TIEMPO QUE IMPONE UN AMPLIO NIVEL DE CONSENSO***

Existe también otro relevante aspecto a considerar, que ha sido materia de debate entre la opinión pública y en algunos círculos de gobierno, donde se han difundido y comentado apreciaciones que con cierta objetividad y fundamento sostienen que en esta etapa

correspondiente a la LVII Legislatura, hemos estado presenciando una baja productividad legislativa, entendida ésta estrictamente como la acción orientada a la discusión y aprobación de leyes o de decretos. Aun cuando esta afirmación parece sustentada u objetiva, no sería deseable que una evaluación de esta naturaleza se hiciera sólo en función del simple conteo del número de leyes y de reformas legales efectivamente aprobadas o debatidas en el pleno.

Este planteamiento sobre la productividad del trabajo legislativo se ha ubicado en fecha reciente en un plano de cierta relevancia porque por primera vez desde la época de Victoriano Huerta, el país está presenciando un cierto distanciamiento entre las posiciones prevalecientes en los poderes Ejecutivo y Legislativo, específicamente las que se ubican en la Cámara de Diputados, donde el PRI perdió su tradicional mayoría absoluta, aun cuando todavía conserve la mayoría relativa.

Es cierto que la LVII Legislatura en funciones está alterando el ritmo con el que tradicionalmente se venían formulando las leyes, y como excepción a la regla que prevalecía hasta hace poco tiempo, las iniciativas del Ejecutivo han tenido que esperar o verse sujetas a dilaciones sin precedente para ser consideradas en la agenda legislativa del pleno. Sin duda es un cambio sustantivo que puede desconcertar y suscitar diversas interpretaciones. Hay quienes han visto en este fenómeno una manifestación de negligencia o de menor dedicación a las labores propias

de su responsabilidad por parte de los legisladores, pero el fenómeno parece responder a una diferente y más vasta diversidad de explicaciones.

El cambio fundamental a partir del cual es posible explicarse gran parte de las emergentes complicaciones radica sin duda en la nueva composición del Poder Legislativo; éste no sólo ha crecido en pluralidad política, sino que por primera vez en mucho tiempo tenemos una cámara donde los partidos opositores, si están unidos, cuentan con mayoría. Esta trascendental modificación no puede quedar sin repercusiones de fondo, dado que ahora ya no se constituye —en función del consenso ideológico de base— una mayoría de manera casi automática, y si bien anteriormente algunos desacuerdos parciales entre la mayoría priísta se resolvían de manera expedita bajo acuerdos con los principales representantes del Ejecutivo o con el titular mismo, ahora se encuentra obligada la Cámara a lograr un consenso básico entre todos los partidos, con toda la diversidad de sus ideologías o plataformas políticas, y aun a concertar al interior de las propias fracciones camerales. Dicho sea esto sin ningún menoscabo de las variadas ocasiones en las cuales el análisis y el debate parlamentarios fueron iluminados por las visiones y razones fundamentadas de las fuerzas opositoras, que condujeron a modificaciones sustanciales en las iniciativas originalmente presentadas.

Es perfectamente lógico y explicable que en estas condiciones de amplia diversidad política y ausencia de

predominio, se requiera tomar mucho más tiempo y esfuerzos para lograr plataformas de consenso con respecto a una gran cantidad de decisiones. La pluralidad y mayor competencia democrática invariablemente ocasionan mayores dificultades, más estira y afloja, más negociaciones, y mayor tiempo de gestación para sacar a flote los procesos de acercamiento, pero en contrapartida tiene como ventaja fundamental el de que una vez atravesado ese azaroso proceso de llegar a un acuerdo entre tantas voluntades autónomas, la puesta en práctica de las decisiones así convenidas no sólo presenta muchas menos dificultades, sino que se ve impulsada y facilitada por la acción conjunta de quienes matizaron e incorporaron en las decisiones los elementos que consideraron de mayor relevancia. Las diversas fuerzas que operan en la sociedad pueden dirigirse así en mayor consonancia hacia los objetivos compartidos y ya concertados.

Uno de los costos que acarrea la elevada competencia democrática y en particular el hecho de que no exista una mayoría que domine por sí misma el escenario político, es precisamente el del surgimiento de severas dificultades para llegar al punto de equilibrio entre varias fuerzas divergentes que tienen opiniones diferentes y a veces aun contradictorias, por lo cual no puede ser extraño que se complique arribar al lugar donde las medidas de gobierno alcanzan un alto grado de consenso. Pero una vez logrado tal consenso, quizás la superación de esas mismas dificultades se convierte en una venta-

ja, en una fuerza que estimula el cumplimiento de los objetivos convenidos y acelera a su vez el ritmo de avance y el grado de eficiencia con el que las medidas acordadas son puestas en práctica.

En general sería necesario tener en cuenta que si bien es cierto que el ritmo de discusión y aprobación de las leyes se ha reducido, ello difícilmente pudiera ser explicado por una menor entrega o dedicación al cumplimiento de sus funciones por parte de los actuales legisladores. Para contrarrestar esa posible hipótesis disponemos de un indicador que se podría interpretar exactamente en sentido inverso y éste ha sido el elevado nivel de asistencia registrado por los diputados tanto a las sesiones plenarias como a las de comisiones. A pesar de que desafortunadamente no se dispone de las estadísticas exactas, enmarcadas en un cuadro histórico comparativo, es válido sostener, con apoyo en objetivas versiones de quienes han vivido o laborado directamente en el medio desde antiguas legislaturas, que los niveles actuales de asistencia son los más elevados que se hayan dado en la Cámara de Diputados, al menos en las épocas modernas. Tampoco la explicación de este fenómeno se encuentra necesariamente en un más alto grado de responsabilidad, sino es claro que está estrechamente vinculado a la imperiosa necesidad que han tenido, así como a la presión que han ejercido las diversas fracciones parlamentarias para contar con todas y cada una de las voluntades de sus miembros integrantes, para decidir

cuestiones trascendentes con unas mayorías que se han definido por mínimas diferencias de votos.

### 3.2. LA REELECCIÓN DE LOS LEGISLADORES

Si bien el principio constitucional de no reelección tiene una profunda raigambre y justificación en nuestra historia patria, éste se encuentra orientado y adquiere plena explicación cuando se aplica a quienes en nuestro país han podido detentar una elevada concentración del poder político, la cual les ha permitido aun decidir sobre las oportunidades y el destino de la mayoría de quienes han optado por participar de tiempo completo y profesionalmente en la actividad política. Se ha tratado en principio de limitar, al menos en el ámbito temporal, un poder concentrado que dejado sin límite alguno tendría la fuerza e influencia necesarios para impulsar y determinar en el tiempo oportuno su propia reelección, eliminando todos los obstáculos y desplazando a todos los opositores. Siendo la no reelección una de las pocas limitaciones sustantivas a las que se ha enfrentado el singular poder del Ejecutivo federal mexicano, ha resultado también para nuestro sistema político de máxima importancia el mantenerla vigente e inmodificable. Es así como los titulares del Poder Ejecutivo, sea en el nivel federal o en el estatal, han acatado, muchas veces convencidos ellos mismos de la bondad y trascendencia

del principio, la norma que les impide toda posibilidad de reelección en esos cargos de máximo poder y responsabilidad.

Sin embargo, los cargos de diputados y senadores lejos están de tener ese tipo de características especiales. De hecho el propio Constituyente de 1917 autorizaba explícitamente en el texto original la posibilidad de reelección inmediata de legisladores. Fue sólo hasta la época del absoluto predominio político del Gral. Plutarco Elías Calles cuando él decidió promover una reforma legal para que el Congreso mismo optara por autocortarse jurídicamente toda posibilidad de disfrutar de una eventual reelección inmediata. El resultado para el mediano plazo de esta maniobra política fue el paulatino pero inexorable fortalecimiento del Ejecutivo, aun a costa de la plena autonomía y dinamismo del Poder Legislativo. Es claro que este tipo de reformas institucionales por lo común no generan efectos inmediatos, pero desencadenan sólidos procesos de transformación gradual de las relaciones entre los poderes, que desembocan con mayor eficacia en los objetivos hacia los que se orientan.

Brindar a los diputados y senadores de mayoría relativa, excluyendo del privilegio a los de representación proporcional, la posibilidad de luchar y ganar su reelección inmediata por méritos realizados en la circunscripción que representen, desencadenará una tendencia a que se vinculen más estrechamente y se vuelvan cada vez más dependientes de su electorado, el cual

en forma paulatina pero segura tenderá a adquirir primacía aun sobre el peso e influencia de los ejecutivos locales o del federal. El abandono por los representantes de los intereses de los distritos o entidades tendría como contrapartida cierta la imposibilidad de reelegirse y la sanción negativa de unas ciudadanas y ciudadanos cada vez más informados y más conscientes de todo lo que concierne a la cultura política y por tanto más capaces de emitir un voto perfectamente razonado, en especial cuando se trate de alguien cuyos antecedentes conocen por el desempeño previo en la circunscripción de residencia.

En suma se puede sostener que parece cercano el día en que el sistema político mexicano se desprenda de ese rasgo atípico y tan poco común en los otros países del mundo. La razón radica en que se está generando un consenso crecientemente mayor entre la colectividad nacional y todos los partidos políticos sobre la idea de que nos encontramos en un momento oportuno y con la suficiente madurez cívica para llevar a cabo una trascendente modificación que sentará bases firmes para fortalecer en el mediano plazo el funcionamiento y profesionalización del Poder Legislativo, a través de la adopción de la posibilidad de la reelección inmediata, con las condicionantes o limitaciones especiales que se lleguen a convenir, entre las cuales ciertamente tiene que figurar el impedi-

mento para que en ningún caso puedan ser beneficiarios quienes pertenezcan a la legislatura que apruebe la eventual reforma. Por ello, de ser sancionada favorablemente por quienes actualmente nos encontramos en funciones, la misma sólo podría entrar en vigor hasta las elecciones del año 2,003.

Decimos que se trata también de un momento oportuno porque son diversos los factores que están confluyendo para impulsar la democratización y modernización política del país; uno de ellos que resulta relevante valorar, estriba en que quien pierde una significativa cuota del poder que hasta hace poco se ejercía, está actuando sin ningún signo de mezquindad, impulsado por una sensibilidad y visión propias del estadista, que tiene en mente por encima de todo una perspectiva generosa para la presente y las futuras generaciones de su Nación. Es posible así augurar con razonable objetividad y fundamento que en el inminente siglo XXI el Poder Legislativo mexicano contará con mejores elementos y mayor influencia para responder satisfactoriamente a las crecientes exigencias de una sociedad cada vez más avanzada y más conocedora de la realidad política nacional.

En buena medida corresponde a la LVII Legislatura, hoy en funciones, establecer nuevos cimientos y abrir un más amplio camino para configurar un Poder Legislativo a la altura de las enormes demandas que nos plantea desde ahora y desde ya el siglo XXI.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

<sup>1</sup> Los resultados de las elecciones del domingo 5 de julio en **Zacatecas**: 11 diputaciones locales para el PRI de las 18 de mayoría relativa, 6 para el PRD y 1 para el PAN. En la gubernatura el PRD obtuvo (computadas el 91% de las 2,095 casillas instaladas en los 56 municipios) 193,441 votos = 42.71%; el PRI 166,864 votos = 36.84%; PAN 57,059 = 12%, y PT 19,393 = 4.28%. En cuanto a los municipios el PRI gana en 34, el PRD en 10 (entre ellos los más poblados como

Zacatecas, Guadalupe, Fresnillo) y el PAN en 11. Es oportuno destacar aquí que al ser los núcleos urbanos los lugares donde mayoritariamente se votó por el PRD en las contiendas por los municipios y las diputaciones, el suceso mismo nos revela, como contrapartida lógica, que el voto diferenciado provino en gran parte de los sectores rurales de la entidad, quienes mostraron así una elevada autonomía de criterio político.

<sup>2</sup> El ejemplo del actual Jefe de Gobierno del D.F. resulta bastante ilustrativo e iluminador a este respecto.

IV

RESEÑAS

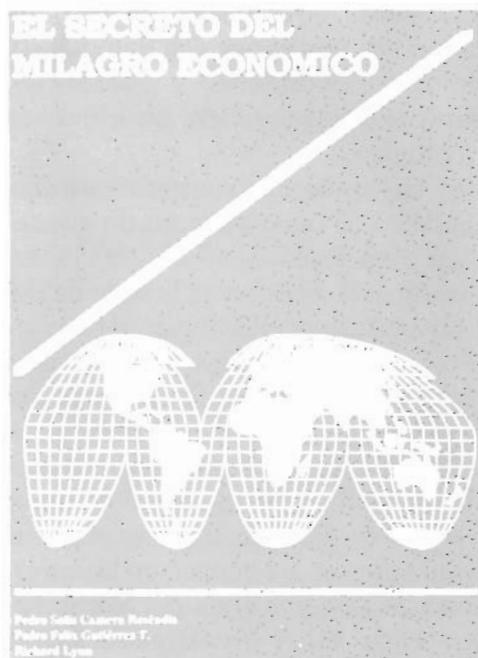
# EL SECRETO DEL MILAGRO ECONÓMICO\*

MÉXICO. ED. DE AUTOR. 1994. 183 PÁGS.

SOLIS CAMERA RESENDIZ, P.  
GUTIERREZ TURRUBIARTES, P.F.  
LYNN, R.

Es la esforzada integración en un lapso corto, de una visión transversal de la realidad planetaria producto de investigación de medio centenar de científicos sociales de universidades de todas las latitudes. Los autores y recopiladores de la información sobre el tema fundamental tratado en el libro, precisan que trata de las "Actitudes mundiales hacia la competitividad y el dinero". Este subtítulo define la ubicación y el marco teórico; en efecto, es propio de una yuxtaposición conceptual que conduce a una ciencia bifronte o a una disciplina limítrofe entre dos materias ó bien a un territorio de integración teórica no descrito ni abordado. A lo largo de los trabajos de cada autor diferente, no parece haber la mayor intención de crear disciplina nueva; más bien sí en recalcar enfoque sobre algún tópico que resulte interesante para los fines de demostración de lo que se expone.

Sin embargo ya en conjunto, la obra resulta multidisciplinaria, pluriformal y novedosa, por que deja entrever



que la economía es unilateral, especulativa y falsa en sus generalizaciones sobre conducta y que la psicología social que no es consultada resulta de supuestos y presentimientos empíricos sin mas valor que el atrevimiento del autor para publicarlos.

\* Análisis Bibliográfico, por el Dr. José Jesús Fonseca, Académico Investigador. 1998.

Por tal, la virtud de EL SECRETO DEL MILAGRO ECONÓMICO, "actitudes mundiales hacia la competitividad y el dinero", es un magnífico estímulo para la reflexión y el replanteamiento teórico de los esquemas y marcos teóricos. La obra esta destinada a ser representada y a exponerse en las ferias del libro, porque no es un *best seller* de mostrador; su circulación será evidentemente, la reservada a una obra de consulta, de actualización y de crítica teórica, por su peculiar enfoque sociológico, económico y psicosocial, siempre propugnando un contexto etnológico.

Los autores son destacados investigadores. El departamento de investigación en Psicología UIBO-IMSS, en Guadalajara, México, es la sede de Pedro Solís Cámara Reséndiz; por su parte el otro mexicano, Pedro Félix González Turrubiarres, es Director del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociales de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. el tercer autor, irlandés de nacionalidad, es Richard Lynn, quien es académico en la universidad de Ulster, Irlanda del Norte. Todos ellos y los investigadores de universidades de Turquía, Noruega, China, Australia, Irán, Taiwan, India, Egipto, España, Chile, argentina, Estados Unidos y Cánada entre muchos más, proporcionan un valioso y variado contenido de datos locales conectados al devenir universal del hombre en proceso de globalización.

La temática ordenada en un depurado índice, aborda situaciones concretas de: Ética del Trabajo, Actitudes hacia el ahorro, valoración del dinero, o los análisis factoriales de las actitudes hacia el trabajo entre países. En su sistema de profundización de los temas, hay un estudio especialmente dedicado a México: Análisis de las actitudes y valores en México. El asunto se desarrolla con material fundamentado en tablas, que abarcan 45 presentaciones diferentes, lo que permite ser usadas como fuente primaria para apoyo u origen en investigación afín.

El volumen de 24 por 17.5 cms en una tinta, impreso sobre papel bond con 183 páginas y atractiva carátula de cartulina magenta, esta diseñado con letra una y media veces mayor que la del periódico, lo que le hace cómodo para su lectura.

Es verdaderamente interesante captar la interpretación que los autores mexicanos hacen de los temas económicos, dado que su formación profesional es de psicólogos y no de economistas, lo que demuestra que esta materia, por más que contenga una tecnología propia de especialización profesional, es más especulativa e intuitiva y por tal susceptible de análisis e interpretación científica por todo aquel investigador cuyos procedimientos están metodológicamente fundamentados en el método científico.

Ciudad de México, D.F.  
Verano de 1998

# ¿QUÉ HACEMOS CON LOS POBRES?, LA REITERADA QUERRELLA POR LA NACIÓN

*JULIETA CAMPOS. MÉXICO. EDITORIAL AGUILAR.*

*1996. 688 PÁGS.*

GABRIEL GARCÍA COLORADO\*

El libro de Julieta Campos, es sin duda, un documento de carácter indispensable para cualquier biblioteca, personal o para aquellas especializadas en sociología, economía y ciencias afines, puesto que se trata de una obra básica y fundamental para el estudio e interpretación de la economía y condiciones sociales del pueblo mexicano, la autora agota todas las fuentes documentales sobre el desarrollo nacional y a través del análisis de más de un centenar de libros y centenares de artículos de varias decenas de publicaciones periódicas, establece reflexiones y ofrece un proyecto viable alrededor de mejoras de la economía de los habitantes de nuestro país.

En una forma amplia y estupendamente sistematizada, Julieta Campos, nos permite el análisis sociológico, histórico y económico de cada uno de los tiempos y sucesos, que han dado lugar al fenómeno de pobreza y marginación actual, los escenarios que ella nos presenta, son concretos y claros, lo que permite que aún lectores no especialistas tengan una fácil comprensión y una amena lectura, a pesar de lo extenso del volumen.

Presenta a través de su obra las grandes brechas que existen entre lo que ella denomina los dos Méxicos, el México de los pobres y el México de los ricos, y como a lo largo del tiempo se ha pretendido enmascarar en la política oficial tanto estas grandes divergencias como los errores y desviaciones que el proyecto revolucionario tuvo en sus mejores momentos, como el caso de la presidencia del General Lázaro Cárdenas, analiza con rigorismo científico, los diversos proyectos sexenales y sus reales repercusiones, hasta llegar en nuestro tiempo actual a los efectos negativos, que las políticas neoliberales han tenido sobre los niveles de vida y bienestar de los mexicanos.

La autora, Julieta Campos en la adquisición de su amplia y extensa visión sobre la economía nacional y las condiciones de vida real de los mexicanos, sufrió una transformación personal, que le ha obligado a actuar y tratar de incidir sobre el bienestar nacional, a convertirse en un agente de cambio y transformación.

Este mismo impacto y sentimiento, lo logra transmitir al lector, el cual

\* Coordinador de Eventos Académicos del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.

a través de la lectura de los 9 capítulos que integran el libro, nos vemos más y más comprometidos en esta búsqueda de alternativas reales de desarrollo, sustentados en un proyecto de nación, tal y como ella lo plantea; solidaria y democrática.

En el umbral del tercer milenio, cuando las graves contradicciones que vive el país, hacen más patente la reconciliación nacional, así, la guerra iniciada el 1º de enero de 1994 en Chiapas, aún no resuelta e incluso en algunos sucesos acrecentada, la diferencia entre pobres y ricos acrecentada en los últimos años, la aparición de nuevos brotes de violencia y otros

grupos armados, la creciente demanda en el resto del país de sus elementales derechos por los indígenas provenientes de otras etnias y otros acontecimientos, nos obligan a repensar en un nuevo país, más justo y de mayor participación democrática.

Julieta Campos, nos ofrece una clara visión de las fallas y deficiencias del país, pero a su vez y quizá lo más importante es que nos permite tener con la misma exactitud las alternativas de desarrollo para crear un México con mayor igualdad, participación y mejores cimientos, con la garantía de que esto podrá lograrse en un México democrático.

# TEMARIO PARA EL SEGUNDO SEMESTRE DE 1998

BIMESTRE	TEMA DE LA SECCIÓN SOBRE REFORMA DEL ESTADO	FECHA LÍMITE DE ENTREGA DE ARTÍCULOS
JULIO-AGOSTO	ALTERNATIVAS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO	JULIO 24
SEPTIEMBRE-OCTUBRE	POLÍTICAS DE SALUD, SEGURIDAD SOCIAL Y MEDIO AMBIENTE	SEPTIEMBRE 18
NOVIEMBRE-DICIEMBRE	RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO Y GOVERNABILIDAD POLÍTICA	NOVIEMBRE 13
<b>ADEMÁS, EXISTEN DOS SECCIONES GENERALES EN CADA NÚMERO, CUYOS TEMAS SE ESPECIFICAN A CONTINUACIÓN</b>		
SECCIÓN		SUBSECCIONES
INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS		ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS
		FEDERALISMO Y DESARROLLO REGIONAL
ANÁLISIS DE COYUNTURA Y PROSPECTIVA POLÍTICA		ANÁLISIS DEL ENTORNO POLÍTICO ACTUAL
		COMENTARIOS, REFLEXIONES Y ANÁLISIS SOBRE INICIATIVAS Y ANTEPROYECTOS DE LEY ACTUALMENTE EN DISCUSIÓN





LA NACIÓN

AMÉRICA  
LATINA

LOS SUJETOS  
EMERGENTES

LAS PALABRAS Y  
LAS COSAS

EL TERCER  
MILENIO

*ce*mos  
**MEMORIA**  
REVISTA MENSUAL DE POLÍTICA Y CULTURA

Suscripciones: 54961 17. E-mail: [cecos@servidor.unam.mx](mailto:cecos@servidor.unam.mx). Página web: [www.memoria.com.mx](http://www.memoria.com.mx).

# ASAMBLEA

ÓRGANO DE DIFUSIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL D.F., PRIMERA LEGISLATURA



**LAS ORGANIZACIONES CIVILES: DATOS PARA UNA HISTORIA RECIENTE**

**RADIACIONES PARLAMENTARIAS: PERFIL ESTADÍSTICO DE LOS DIPUTADOS A LA I ALDF**

**LA VIDA LEGISLATIVA EN LA ISLA DE CUBA Y EN EL ESTADO DE MÉXICO**

**LA HISTORIA NORMATIVA DEL CINE EN MÉXICO**

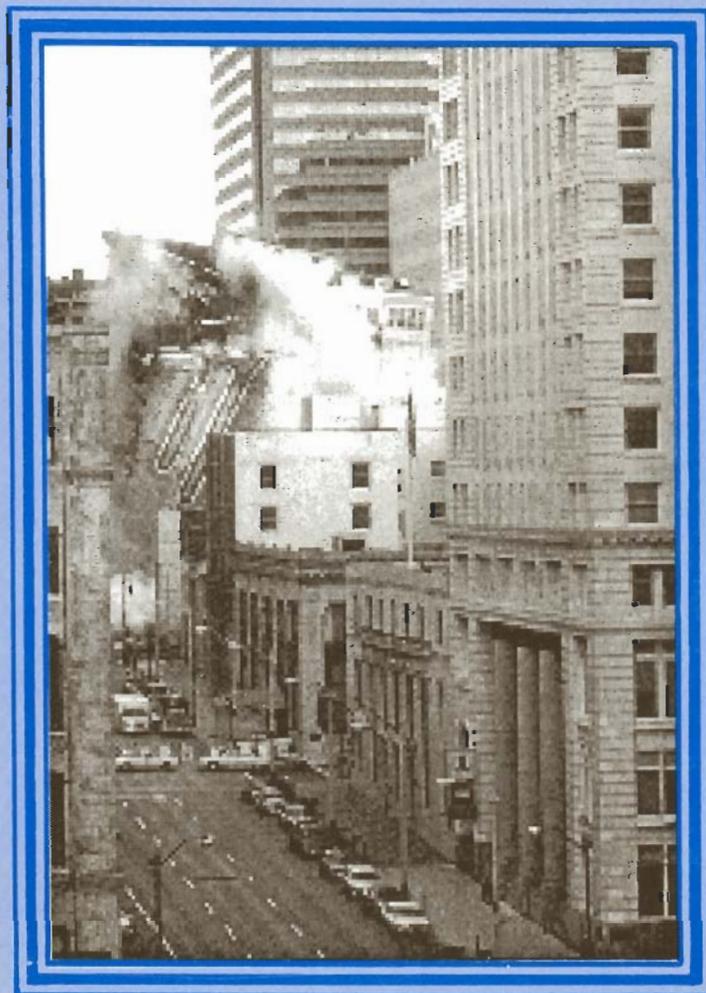
**SUPLEMENTO LEGISLATIVO: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Núm. 10, Segunda Época, Vol.1, julio de 1998

# QUÓRUM

PUBLICACIÓN DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

## COMISIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL



SUPLEMENTO DE LA REVISTA Núm. 61

JULIO-AGOSTO 1998

# Directorio

## Comisión de Protección Civil

### Presidenta

Diputada Noemí Zoila Guzmán Lagunes (PRI)

### Secretarios

Diputado Martín Matamoros Castillo (PAN)

Diputada María Estrella Vázquez Osorno (PRD)

Diputado Carlos Fernando Rosas Cortés (PRI)

### Integrantes:

Dip. Rubén Alfonso Fernández Aceves (PAN)

Dip. Héctor Larios Córdova (PAN)

Dip. Juan Marcos Gutiérrez González (PAN)

Dip. Sandra Lucía Segura Rangel (PAN)

Dip. Alberto López Rosas (PRD)

Dip. Luis Meneses Murillo (PRD)

Dip. David Miguel Noyola Martínez (PRD)

Dip. Anastasio Solís Lezo (PRD)

Dip. José Oscar Aguilar González (PRI)

Dip. Wilbert Hebert Chi Góngora (PRI)

Dip. Juan Jaramillo Frikas (PRI)

Dip. Miguel Ángel Godínez Bravo (PRI)

Dip. Enrique González Isunza (PRI)

Dip. Salvio Herrera Lozano (PRI)

Dip. María del Socorro May López (PRI)

Dip. Noé Paredes Salazar (PRI)

Dip. Ulises Ernesto Ruiz Ortiz (PRI)

Dip. Humberto Serrano Pérez (PRI)

Dip. Miguel Ángel Navarro Quintero (PRI)

Dip. Jorge Galo Medina Torres (PRI)

### Secretaría Técnica

Alicia Téllez Sánchez

### COORDINACIÓN EDITORIAL DE LA REVISTA QUÓRUM

**Director Editorial:** Esteban Beltrán Cota; **Jefe de Redacción:** María del Carmen Luna León;

**Coordinador de Administración:** Francisco Palomino Ortega; **Diseño:** Alejandra Chávez

Castillo; **Captura:** David San Mamés Talonia.

**SUPLEMENTO DE LA REVISTA QUÓRUM NO. 61  
PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO**

**C O N T E N I D O**

<b>Lic. Alicia Téllez Sánchez</b> Presentación	<b>3</b>
<b>Dip. Noemí Z. Guzmán Lagunes</b> Antecedentes de la protección civil.	<b>5</b>
<b>Dip. María Estrella Vázquez Osorno</b> Por una cultura de la prevención ante los desastres.	<b>13</b>
<b>Dip. Martín Matamoros Castillo</b> Educación y la protección civil	<b>23</b>
<b>Dip. Enrique González Isunza</b> La construcción del marco jurídico federal de la protección civil	<b>29</b>
<b>Comisión de Protección Civil</b> Fenómenos perturbadores en la protección civil	<b>35</b>
<b>L.A.E. Arturo Vilchis Esquivel.</b> El papel de las organizaciones sociales en la protección civil	<b>47</b>
<b>Mtro. Daniel Rodríguez Velázquez</b> Desarrollo económico y protección civil	<b>57</b>
<b>Dr. Roberto Meli Piralla</b> Investigación científica y desarrollo tecnológico para la prevención de desastres	<b>63</b>
<b>T.U.M. Raúl Miliani Sabido</b> La protección civil y el desarrollo sustentable en el municipio	<b>71</b>

## PRESENTACIÓN

Lic. Alicia Téllez Sánchez\*

---

En México al igual que en muchas regiones del mundo, estamos sujetos a constantes riesgos predecibles e impredecibles, originados por diferentes causas, como son geológicas, hidrometeorológicas, sanitarias, químicas y sociorganizativas.

Conocer con exactitud cuando y con que magnitud sucederán estos eventos y poder evitarlos o disminuir sus efectos es una preocupación latente de nuestra sociedad.

Para ello a través de procesos de información en un principio, experimentales y de predicción posteriormente, ha podido aproximarse de forma científica al comportamiento futuro de estos, dichas predicciones todavía no son perfectas, sin embargo estas experiencias, así como la respuesta que la sociedad aporta cuando se ha enfrentado a las fuerzas de la naturaleza en el afán de proteger su vida y su patrimonio, han sido la causa fundamental para que instituciones, organismos y grupos especializados del sector público y privado en estos temas, se ocupen de analizar estudiar e investigar las causas que originan los agentes perturbadores, con el objeto de preverlos o enfrentarlos, así como proponer alternativas de solución y de organización para resolverlos, una vez que estos se presenten.

De igual forma los diputados de la LVII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, crearon la Comisión de Protección Civil. Con el objeto de conformar un marco jurídico, que defina los criterios que regularan las acciones en esta materia.

Con este ánimo la Comisión de Protección Civil, difunde con el apoyo del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, el presente suplemento, en donde se ha convocado a diversas personalidades del ámbito académico y político, cuyo pensamiento constituye una parte fundamental del estudio de la Protección Civil, con el fin de avanzar en la participación democrática de la sociedad mexicana.



**COMISION DE  
PROTECCION CIVIL**



## **ANTECEDENTES DE LA PROTECCIÓN CIVIL**

Dip. Noemí Z. Guzmán Lagunes\*

---

Actualmente como resultado de la ocurrencia de diversas calamidades de intensidad creciente, registradas en el territorio nacional desde lo más remoto de su historia, pero especialmente durante las últimas tres décadas -baste recordar la erupción del volcán Chichonal, la explosión e incendio de instalaciones gaseras en San Juan Ixhuatepec, los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985, el huracán Gilbert y el extremadamente devastador incendio forestal registrado al año siguiente en Quintana Roo- el Sistema Nacional de Protección Civil fue creado el 6 de mayo de 1986, por virtud de un Decreto Presidencial, en cuya publicación se incorporó el documento denominado "Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil".

Así, cuando el Gobierno emitió el referido decreto, el grupo de técnicos y especialistas que sustentaron dichas bases, reconocieron, como fuente de ocurrencia de calamidades en México, a una serie de acontecimientos que genéricamente fueron agrupados en cinco rubros, respectivamente denominados fenómenos geológicos, hidrometeorológicos, químicos, sanitarios y socio-organizativos, que ocurren a todo lo largo y ancho del territorio nacional.

Para dar respuesta a las necesidades de seguridad de la población, ante la ocurrencia de los referidos fenómenos, se ha ido estructurando e instrumentando, desde entonces, el entramado de la organización que actualmente sustenta a dicho Sistema, sobre la base de ser un conjunto ordenado de estructuras, relaciones funcionales y corresponsabilidades y de que los tres niveles de gobierno, en sus respectivos ámbitos de competencia, son los responsables de la preparación necesaria para hacerles frente.

A partir de este concepto, las bases determinaron, como el objetivo fundamental del sistema: "Proteger a la persona y a la sociedad ante la eventualidad de un desastre provocado por agentes naturales o humanos, a través de acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas humanas, la destrucción de bienes materiales y el daño a la naturaleza".

Para asegurar el cumplimiento de este objetivo, el documento destacó tres estrategias básicas:

- la articulación y coordinación de políticas de protección civil entre los distintos órdenes y dependencias del gobierno. Esto es: entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios del país, así como entre las dependencias y organismos de la administración pública,
- la oportuna organización de la sociedad civil con base en el principio de la solidaridad para que recoja y encauce la participación social, y
- la clara identificación y delimitación de los fenómenos destructivos, con arreglo a su ocurrencia y temporalidad dentro del territorio nacional, representada por el atlas nacional de riesgos.

Así, y con el propósito de dar plena vigencia al Sistema, fue creado el Consejo Nacional de Protección Civil, como órgano de consulta y coordinación de acciones para la planeación de la materia, encabezado por el Presidente de la República, con la participación de doce dependencias federales y el Departamento del Distrito Federal, bajo la coordinación de la Secretaría de Gobernación, y con la concurrencia de los sectores organizados de la población, así como de instituciones académicas, agrupaciones voluntarias, vecinales y no-gubernamentales.

A la fecha, y merced al trabajo de promoción, concertación y coordinación llevado a cabo, se cuenta con las estructuras correspondientes en todos los estados, el Distrito Federal, y aproximadamente en 1000 municipios en el país.

En el mismo tenor, se responsabilizó a la Secretaría de Gobernación de la elaboración y puesta en marcha de los Programas, Nacional de Protección Civil 1990-1994, y de Protección Civil 1995-2000, enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo.

En situaciones de emergencia, el Sistema Nacional de Protección Civil descansa en el supuesto de que los municipios son los responsables de brindar la respuesta necesaria; si por las características de la calamidad se vieran rebasados en sus capacidades, la responsabilidad recae en el gobierno de la entidad federativa; si este nivel, a su vez, se viera superado por las dimensiones del problema, podrá recurrir a la instancia federal.

En esta consideración, la Secretaría de Gobernación, responsable de la coordinación de la ayuda federal en situaciones de emergencia, ha diseñado procedimientos

específicos de actuación, y concertado la concurrencia de diversos apoyos, bajo el principio rector de que se actuará solamente ante la petición expresa de un gobierno estatal, y con pleno respeto a la soberanía del mismo.

Estas instancias asumen las funciones de transporte de personas y bienes; suministro de insumos médicos, alimentarios, de albergue y abrigo; instalación y administración de albergues; proporcionamiento de servicios médicos; búsqueda, rescate y remoción de escombros; y apoyo a la reconstrucción inicial, por mencionar algunas de las principales.

La concurrencia de instancias públicas, privadas, sociales, académicas y voluntarias, en un esquema de participación concertada, solidaria y corresponsable, ha permitido que en situaciones de emergencia se brinde un apoyo oportuno y eficaz a la población afectada por calamidades, y al propio tiempo, transparentar el acopio y entrega de los distintos tipos de apoyos destinados a la misma.

Finalmente, y en la procuración de alternativas adicionales que sustenten y orienten a la protección civil en México, el Consejo Nacional de Protección Civil determinó, en su reunión ordinaria de enero de 1994, la instalación de la Comisión Consultiva y de Participación Social para la Protección Civil, como órgano plural en el que se abren espacios para el análisis y la reflexión en la materia, por parte de representantes de los sectores privado y social, instituciones académicas, grupos de voluntarios y medios masivos de comunicación social.

En concordancia con lo anterior, el Gobierno de la República estableció, a partir del primero de diciembre de 1988, la Subsecretaría de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social –actualmente Coordinación General de Protección Civil-, así como la Dirección General de Protección Civil, en el ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación, que en los términos de su propio Reglamento Interior publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de febrero de 1989, tienen la facultad de coordinar a las diversas dependencias y entidades que, atendiendo a la naturaleza de sus funciones, deban participar en labores de auxilio en caso de desastre.

Así, la Dirección General de Protección Civil ha asumido la función del diseño, la promoción, la instrumentación, la supervisión, la coordinación y la evaluación de acciones y estrategias en la materia, siendo la responsable de conducir las políticas nacionales de protección civil, con la concurrencia y apoyo del Centro Nacional de

Prevención de Desastres (CENAPRED), que es el elemento técnico de investigación, capacitación y difusión del Sistema Nacional.

El marco jurídico que sustenta las acciones de la Dirección General, se integra por:

- la Ley General de Población, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 1974,
- la Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983,
- la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, especialmente las modificaciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre de 1994,
- la Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1974, y
- la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988.

Actualmente estos órganos creados dentro del Sistema Nacional de Protección Civil, son los responsables de normar, coordinar y supervisar la operación del propio Sistema, tanto en tiempos de normalidad, como durante situaciones de emergencia, con base en las atribuciones que les fueron asignadas a través de leyes y reglamentos; del establecimiento de convenios y acuerdos de coordinación y participación; y de la aplicación de los programas, planes y procedimientos de actuación correspondientes.

De lo antes consignado parece que pudiera hablarse de una sólida estructura de estrategias, planes y fórmulas que en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil se realizan a nivel federal, estatal y municipal, particularmente en materia de difusión y promoción de la cultura preventiva entre la población, lo que ha motivado alternativamente, que a nivel institucional se amplíen respuestas operativas con un sentido solidario de colaboración y concertación con diversas instancias y organismos públicos y privados, que realizan sistemáticamente labores de emergencia

Reflejo de un esfuerzo compartido de participación y ejercicio libre de la expresión

crítica y propositiva para orientar desde una perspectiva social, el desarrollo de las políticas públicas de protección civil en México, algunas de esas acciones son resultado de la visión de representantes de la sociedad civil, comunicadores sociales, empresarios, políticos, académicos y especialistas en la materia, que a través de sus propuestas han enriquecido la labor institucional que se enmarca en el Sistema Nacional de Protección Civil.

Refrendan, asimismo, el compromiso solidario de colaboración que asumen todos y cada uno de los integrantes de la Comisión Consultiva y de Participación Social para la Protección Civil, que como órgano auxiliar del Consejo Nacional de Protección Civil, ha trabajado en el sentido de aportar, con base en su experiencia profesional y vocación de servicio, su conocimiento para mejorar las expectativas de respuesta ante la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos, geológicos, químicos, sanitarios y socio-organizativos que alteren el equilibrio de la sociedad y su medio ambiente como en el caso de los desastres.

Toda esta labor se ha desarrollado en el entorno de una sociedad más participativa, comprometida y consciente de que en el consenso de voluntades se encuentra el sustento de cualquier estrategia, plan, programa o política que involucre a la población. Con esta misma vocación, la protección civil retoma de la experiencia de la sociedad civil sus bases y condiciones para consolidarse como patrimonio cultural con plena identidad entre los mexicanos. Ahora se sabe más de los fenómenos de índole natural y social, de sus repercusiones al equilibrio del medio ambiente, pero sobre todo, de las alternativas adecuadas de solución para estar más y mejor preparados.

Al respecto, es importante recalcar que a pesar de los logros alcanzados, se hace necesario redoblar esfuerzos para mejorar procedimientos así como otras acciones alternativas que enriquezcan los parámetros de respuesta del Sistema Nacional de Protección Civil. Un riguroso análisis deberá evidenciar el punto en que se encuentra la protección civil en México, identificar carencias y/o deficiencias, y servir como base fidedigna para la orientación que deberá tener en el futuro.

A pesar de dichas acciones, se evidencia que sigue prevaleciendo la necesidad de ofrecer a la población la certeza de la oportunidad y eficacia de las acciones del Sistema Nacional, mismas que, al no haber encontrado aún el arraigo y solidez suficientes, adolecen de problemas referidos a sus procesos de planeación,

financiamiento, capacitación y difusión, intercambio internacional, pero sobre todo, creación del marco jurídico específicamente aplicable.

Esto ha sido especialmente perceptible en ocasión de calamidades recientes, en las que las acciones desarrolladas han sido percibidas por la ciudadanía como desarticuladas, improvisadas, o en el mejor de los casos, inoportunas e insuficientes. Lo anterior hizo evidente la necesidad de que el Honorable Congreso de la Unión, en su LVII Legislatura, tomara cartas en el asunto, encaminadas a la construcción de una ley nacional de protección civil que subsane dichas carencias y deficiencias otorgando certidumbre a los mexicanos, cuando su vida, sus posesiones o el entorno se encuentran en entredicho ante la acción de la naturaleza, o como consecuencia de acciones humanas.

En nuestro país la protección civil tiene un desarrollo importante en cuanto a la salvaguarda de la vida y el entorno de los mexicanos.

Resulta relevante la participación de los sectores público, privado y social en respuesta a las tareas comunes destinadas a concientizar a la población y a participar en las acciones preventivas que contrarresten y prevengan los riesgos de un suceso fortuito.

“Las Crónicas de la colonia dan cuenta que el 28 de marzo de 1787 se registró un fuerte temblor en la Ciudad de México, para atender de manera adecuada a la población se dividió en 9 cuarteles a la Ciudad, de acuerdo a las disposiciones del ayuntamiento. Coincidentemente durante los sismos del 85, el Distrito Federal se dividió también en 9 zonas de desastre.

Así mismo entre el 10 Y 26 de junio de 1888 la República vivió una de las peores épocas de lluvia en el siglo XIX afectando a varios estados de la República, por lo que la Cámara de Diputados decretó en ese momento la instalación de una junta directiva de socorros el 30 del mismo mes; éstos así como muchos otros antecedentes de interés representan acciones que el ejecutivo y el Legislativo han atendido en todo lo relativo a desastres.

La Comisión tiene el objetivo central de coadyuvar al fomento de una cultura de protección civil, que permita a la población mitigar los efectos de los desastres a través de la creación o actualización de leyes y reglamentos que enmarquen y encaucen las acciones nacionales en la materia.

Al efecto, la Comisión, integrada por una representación plural de veinticuatro diputados de las fracciones parlamentarias del PRI, PRD y PAN, se subdividió en cuatro subcomisiones, de Prevención; de Auxilio y Recuperación; de Financiamiento, Convenios y Enlaces; y de Difusión y Capacitación.

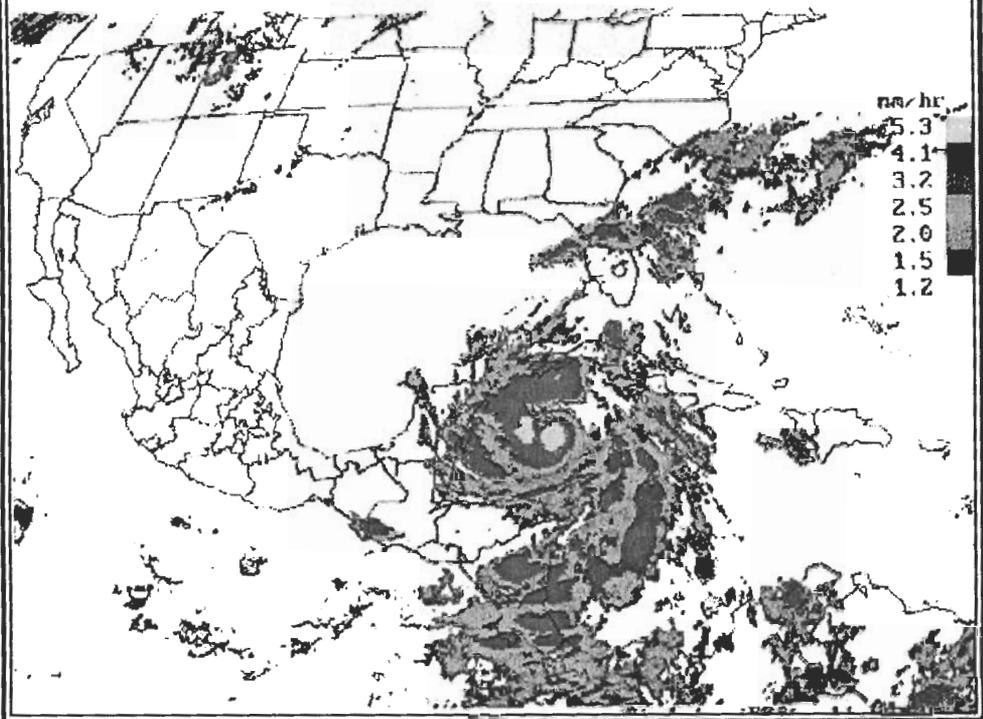
La Comisión ha desarrollado, desde su creación a la fecha, numerosas acciones enmarcadas en un programa de trabajo, cuyos objetivos se enfocan a allegar a los diputados y diputadas que la integran, información y elementos de juicio que les permitan trabajar en el referido proceso de construcción de la Ley.

Así el 30 de septiembre de 1997 en la sesión del pleno de la Cámara de Diputados y por votación unánime se acordó la creación de la comisión de protección civil con cuya presidencia fui distinguida, misma que se instaló formalmente el 8 de octubre de 1998.

# HURACAN ROXANNE.

## OCTUBRE 9. 19:45 h

CNA/SMM 10/OCT/95 01:45 IH 11 micron



## **POR UNA CULTURA DE LA PREVENCION ANTE LOS DESASTRES**

Dip. María Estrella Vázquez Osorno\*

---

Desde sus orígenes los grupos y las sociedades humanas han tenido que convivir y enfrentar, con más o menos éxito, las fuerzas de la naturaleza y los desastres. Hoy contamos con los aportes de la ciencia y la tecnología que han dado paso al surgimiento de la Protección Civil, cuyo avance apunta en casi todos los países del mundo al tratamiento de los desastres desde un punto de vista integral, multidisciplinario e interinstitucional privilegiando las fases y acciones preventivas y la amplia participación social para lograr la reducción de los desastres con mayor eficacia y eficiencia.

La incompetencia y la soberbia de la especie humana han llevado al Planeta a circunstancias de agotamiento de recursos, de desequilibrio ecológico y destrucción y contaminación del aire, el agua y el suelo. Los cambios climáticos globales hoy se reflejan con la presencia de fenómenos como el del Niño que han hecho estragos y amenazan con una mayor agresividad hacia la sociedad.

Durante los últimos tiempos, en nuestro Planeta han ocurrido grandes desastres de origen natural y otros derivados de la incorrecta aplicación de la técnica. En primer término estos eventos han provocado considerables pérdidas humanas y de manera agregada graves daños sociales y económicos. Las estadísticas revelan que los desastres naturales de mayor alcance son los desencadenados por terremotos, huracanes e inundaciones cuyas afectaciones provocan la muerte de hasta decenas de miles de seres humanos, además de un importante número de heridos y damnificados.

Efectos colaterales de estas catástrofes son la desarticulación de la Administración Pública, y de la planta productiva, que agravan aún más la situación de las poblaciones afectadas.

El grado de vulnerabilidad en México es reconocido en el Programa Nacional de Protección Civil 1995-2000 publicado en el Diario Oficial en febrero de 1996.

Dada su dimensión territorial, su ubicación geográfica y su diversidad socioeconómica y de ecosistemas, la República Mexicana es vulnerable a riesgos geológicos, fisicoquímicos, sanitarios, hidrometeorológicos y socio-organizativos de gran magnitud.

Entre los geológicos se cuenta la actividad que en los últimos cinco años han mostrado los volcanes de Colima, Tacaná, Everman y Popocatepetl y la gran sismicidad del territorio nacional, así como la eventualidad de que ocurra un temblor similar o superior al registrado en 1985.

El extenso patrimonio litoral de la Nación y su ubicación en la región intertropical propician que huracanes y ciclones dañen recurrentemente bastas zonas tanto por la acción de los vientos y marejadas, como por las intensas lluvias que traen aparejadas, las cuales provocan desbordamientos de ríos, deslaves, desgajamiento de cerros, rupturas de bordos e inundaciones de poblados y terrenos agrícolas.

La extremosidad climática en el norte del país es otro fenómeno que produce periódicamente enormes desastres humanos y económicos, entre ellos la sequía – con la consecuente pérdida de ganado y productos agrícolas -, y los incendios forestales, de cuya secuela devastadora sobre el ambiente y la biodiversidad tuvimos noticias recientemente.

El empobrecimiento social y la irracional concentración de las ciudades da lugar a los riesgos sanitarios. En México se registran peligrosos incrementos de enfermedades epidémicas, como el cólera y el dengue, mientras que en la capital del país es grave la presencia de afecciones bronco-respiratorias producto de la contaminación atmosférica.

El desarrollo tecnológico a su vez, conlleva el riesgo de accidentes y catástrofes de origen fisicoquímico, como los provocados por el derrame de crudo del pozo Ixtoc I, la explosión de la fábrica Anaversa en Veracruz, las conflagraciones de San Juan Ixhuatepec y Guadalajara.

Un caso especialmente delicado es el centro político, económico y cultural del país: el Distrito Federal. Según un análisis de la Organización de las Naciones Unidas, el Distrito Federal se ubica entre las cuatro ciudades del mundo más

propensas a desastres, ya que además de su propia vulnerabilidad geológica y su alta concentración fabril, cuenta con el más elevado porcentaje de asentamientos ilegales o irregulares con respecto a su población civil.

En otras épocas, para convencer de la pertinencia de avanzar en las tareas de prevención de desastres, referíamos los huracanes de la década de los 80', el Olivia en las Costas del Pacífico, o el Paul en Sinaloa y Baja California en el 82', o el Gilberto en el 88' y los sismos del 85' que estremecieron al país y dejaron una estela de muerte y destrucción en la capital, o los incendios, inundaciones, derrumbes, explosiones, epidemias de décadas anteriores.

Por desgracia hoy no tenemos que remontarnos a muchos años atrás para hacer el recuento de calamidades, siniestros y desastres que justifiquen y expliquen las necesidades y urgencia de acelerar los trabajos, las medidas y las acciones en materia de Protección Civil, y por lo tanto del desarrollo de una Cultura de Prevención.

Sin duda el terremoto de 1985 en la ciudad de México vino a despertar a gobernados y gobernantes sobre la necesidad de retomar los esfuerzos aislados y desarticulados en materia de Protección Civil.

A doce años de dicha tragedia los mexicanos aún no contamos con un cuerpo normativo general, con carácter de Ley, que concentre disposiciones de Protección Civil y articule eficazmente un sistema de cobertura nacional con aquellos creados por las distintas entidades federativas, mismos que se han estructurado en forma aislada y con serias limitaciones financieras.

Si bien la estrategia original del gobierno federal fue la creación del Sistema Nacional de Protección Civil proyectado a los Estados, Municipios y Sectores Social y Privado, lo cierto es que el esfuerzo ha dado resultados insuficientes. La ocurrencia de siniestros, emergencias y desastres que exceden la jurisdicción o la capacidad del municipio y eventualmente de una entidad federativa, requiere la acción coordinada y la cooperación de los tres niveles de gobierno: federación, estados y municipios.

Asimismo la existencia de numerosos acuerdos y decretos federales, ordenamientos estatales y reglamentos municipales en la materia provocan la dispersión de normas y fallas de coordinación e integración entre autoridades y

órganos de las distintas esferas de gobierno, además de que no existe un concepto normativo general que concentre disposiciones concretas, recoja las experiencias y articule los esfuerzos de la población y autoridades.

Mientras tanto los desastres han continuado. A esta LVII Legislatura, en tan sólo ocho meses de trabajo, le ha tocado conocer de los estragos del huracán Paulina en Octubre pasado, de los efectos de las fuertes precipitaciones en Tijuana a principios de este año atribuidas al fenómeno de El Niño, la cadena de incendios en todo el país, la sequía en los estados del norte, la amenaza permanente que representa la actividad del Volcán Popocatepetl y los ciclones, tormentas y huracanes que ya afectan a los estados costeros.

Por una Cultura de Prevención frente a los riesgos.

A pesar de la alta vulnerabilidad en México, los riesgos a que está expuesta la ciudad se atienden en el momento en que se convierten en siniestros, catástrofes o desastres, es decir, en el momento de la emergencia. No existe aún en nuestro país una cultura de prevención, ni de mitigación de la vulnerabilidad en que permanentemente se vive.

No contamos pues con una Cultura de Protección Civil entendida ésta como aquel conjunto de normas, procedimientos y acciones que solidaria y coordinadamente deben realizar los gobernados y los gobernantes con el fin de salvaguardar la integridad física de las personas, sus bienes y su entorno frente a las diversas amenazas de riesgo a fin de prevenir, mitigar, auxiliar, rehabilitar, reconstruir y restablecer y garantizar la normalidad y bienestar de la población.

Por lo anterior, todo lo que hagamos con el objetivo de salvaguardar la vida, los bienes y el entorno de los mexicanos para prevenir, mitigar, contrarrestar y reducir los desastres en nuestro país, así como para fortalecer las estructuras de atención a las emergencias, será decisivo para preservar nuestro futuro. Por ello al Congreso de la Unión le ha correspondido dotar al país del marco normativo general para lograrlo.

¿ Por qué la reforma al 73 ?

La falta de normatividad general ha venido influyendo para que las tareas de

Protección Civil se realicen sobre la marcha y al momento mismo de la emergencia, despreciándose la fase preventiva que puede ser mucho más eficaz en la reducción de desastres.

Un voto de consenso del Pleno de la Cámara de Diputados dio cauce el 30 de abril a la propuesta que presenté para adicionar un inciso a la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de garantizar la coordinación efectiva de los tres niveles de gobierno – federación, estados y municipios – en las tareas de prevención y atención de desastres.

En los motivos que dan lugar a la propuesta se asienta que a pesar de que los distintos fenómenos de la naturaleza llegan a causar efectos perjudiciales en ámbitos territoriales que exceden la jurisdicción de los Estados de la República, los Poderes Federales carecen de atribuciones para prevenir y enfrentar este tipo de desastres.

Antes de la reforma, la Protección Civil era competencia exclusiva de los Estados, por ello carecían de sustento Constitucional tanto el Plan de Emergencia DN-III como la estructura administrativa con que cuenta la Secretaría de Gobernación para atender los desastres.

La adición al artículo 73 de la Constitución Política ha quedado en los siguientes términos:

Artículo 73, Fracción XXIX ...

- I) El Congreso tiene la facultad para expedir las leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de Protección Civil.

Esta reforma sienta las bases Constitucionales para promover la creación de un cuerpo normativo general y un Sistema Nacional articulado con el fin de que la sociedad mexicana pueda hacer frente, con mejores instrumentos, a los riesgos naturales a los que está expuesta.

Dicha reforma Constitucional ha sido aprobada por unanimidad por el Pleno de la Cámara. Obviamente no es suficiente, contribuye, pero no resuelve la necesidad

de incidir en muy diversos ámbitos para lograr una Cultura de Prevención para la reducción de desastres en el país. Todos los gobernados y gobernantes tenemos algo que hacer en materia de Protección Civil.

Un aspecto de especial interés en el desarrollo de una Cultura Preventiva lo constituye la capacitación y adiestramiento permanente de quienes están vinculados al tema. Hacen falta más cursos que abarquen a un mayor número de disciplinas así como de investigadores quienes con sus aportaciones pueden ponernos al corriente sobre los fenómenos que generan desastres. En la actualidad existen varias empresas que pertenecientes a ramas industriales básicas se han vuelto especialistas en áreas que tienen que ver con la Protección Civil. Por ejemplo aquellas que aglutinan a las que se dedican a comercializar sustancias químicas y que por su riesgo tienen que contar con un alto porcentaje de precisión en su manejo. Las personas que colaboran en estas empresas son expertos que conocen de la peligrosidad que implica manejar productos químicos y, por lo tanto, saben qué hacer en caso de que ocurra un accidente en el manejo de los mismos.

Por otro lado existen manuales, folletos, revistas, centros de investigación, universidades, escuelas que abordan temas relacionados con la vulnerabilidad de estados o regiones del país; sin embargo sus avances, sus aportes, no son aprovechados óptimamente, de manera coordinada para el desarrollo de esta cultura.

Otro renglón que merece una amplísima consideración es el relativo a la minuciosa revisión que debe hacerse a los diversos cuerpos normativos que abarcan las disposiciones sobre autorizaciones para la construcción y aquellas sobre uso del suelo. Al respecto, hay entidades federativas que por su lugar en importancia dentro del territorio nacional se han convertido en grandes centros urbanos o bien, han tendido a constituir polos de desarrollo, concentrando grandes cantidades de población, tales casos los tendríamos más que manifiestos en ciudades como el Distrito Federal por todas razones, Guadalajara y Monterrey, y Tijuana más recientemente. Es necesario entonces ser muy cuidadosos y podría ser que hasta un tanto rígidos en la autorización para edificar nuevos complejos urbanos, autorizar el funcionamiento de nuevos giros comerciales, por citar algunos ejemplos. Es de destacar que otro problema que encuentra una gran reiteración es aquel que nos ubica en zonas en donde son autorizadas las operaciones de empresas gaseras o complejos industriales de gran magnitud y que con el tiempo casi sin excepción encuentran que

la población ha ido a asentarse apenas a unos metros, constituyendo un riesgo y elevando la peligrosidad tanto para quienes laboran dentro como para los moradores de los alrededores.

Es sorprendente ver cómo en muchos lugares las personas no están debidamente informadas del riesgo que representa habitar cerca de laderas, a las orillas de ríos, cerca de barrancas; en las costas, la falta que hace una difusión oportuna, corresponsable y sin alarmismos de parte de los medios y coadyuvante con el Servicio Meteorológico Nacional, por ejemplo, para dar a conocer a las personas de la inminencia de un huracán, de las afectaciones que puede ocasionar a su paso y de las medidas que pueden tomarse para minimizar sus efectos.

En este sentido, sería oportuno y conveniente abrir la participación a los medios de comunicación para vincular a la población al tema, haciéndola consciente de los peligros que en determinadas circunstancias, le entrañe vivir cerca de zonas altamente riesgosas: Ya ha quedado comprobado de algún modo que no bastan los volantes de casa en casa para acercar a la gente la información que necesita para protegerse de los meteoros. Pero hay que insistir en que tendrá que ser con un alto grado de responsabilidad para no caer en desinformación.

Hay otros casos en donde el lugar en el que vivimos es altamente vulnerable, pero la población no está dispuesta a cambiar su lugar de residencia e ignora la clase de vulnerabilidad en la que habita o bien no conoce sus reales alcances, es ahí en donde la Cultura de la Protección Civil es indispensable ya que conociendo los riesgos y cómo enfrentarlos, de presentarse un siniestro, sabría cuando menos qué hacer para enfrentar sus consecuencias.

La Cultura de Protección Civil, implica igualmente el conocimiento de la materia para quienes están vinculados con la atención de los fenómenos, lo que importa necesariamente la apertura a especialistas que conozcan del tema pues la Protección Civil abraza a un conjunto interdisciplinario de conocimientos que entran en juego para poder abarcar su estudio de manera integral, lo cual de alguna manera ha sido incorporado en el propio Programa Nacional de Protección Civil pero que no ha tenido el suficiente impacto pues todavía no están debidamente enlazados los esfuerzos de coordinación de los diversos niveles de gobierno, así como de las grandes

áreas de las dependencias y entidades públicas y privadas que han sido designadas al efecto para atender los problemas de desastres en nuestro país.

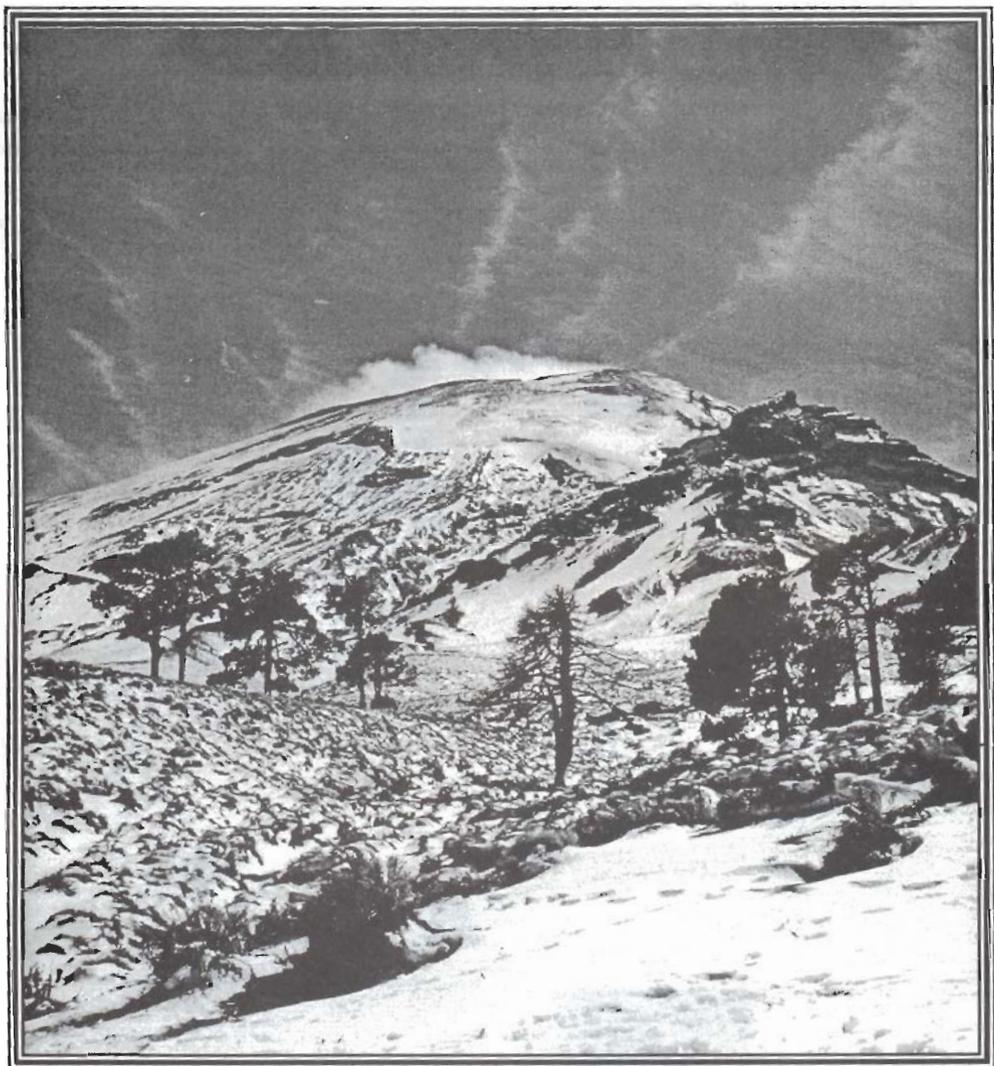
En este orden de ideas no podemos perder de vista que en este esfuerzo de culturizar a la población en la materia, la participación tendría que extenderse a quienes de manera organizada apoyan a través de brigadas o bien de cuerpos de voluntarios, acercándoles elementos que permitan reforzar sus conocimientos en el tema y así coadyuvar en la difusión de esta nueva cultura pues son quienes de manera inmediata se abocan en dar auxilio a la población cuando los desastres se presentan; ello incidiría necesariamente en un mejor conocimiento de los riesgos de parte del resto de la población.

Igualmente se hace necesario el Servicio Civil de Carrera en la materia, lo cual beneficiaría la toma de decisiones por el nivel de especialización que requiere el tema. Quepa mencionar que este rubro aún está sin contemplar dentro de los diversos ordenamientos que ya existen pues los Estados de la República que cuentan con normatividad específica para la Protección Civil en buena medida recogen lo que para cada uno de ellos es el tema y establecen los modos en que han decidido enfrentar las variadas situaciones de emergencia y desastre.

El renglón de la infraestructura para hacer frente a los desastres es de especial consideración si observamos que del modo en que se han dado los acontecimientos, mucho es el esfuerzo que hemos tenido que realizar todos para restablecer y recuperar el orden. Los daños que causan los meteoros y otros desastres, no nos han permitido hasta ahora canalizar los pocos recursos con los que se cuenta para recuperar a partir de que, habiendo tomado las medidas oportunas, la aplicación de dichos recursos no constituya una sangría, aplicándola efectivamente a lo perdido o destruido en su totalidad. Si todos conociéramos la gran cantidad de cosas que pueden recuperarse, si supiéramos qué hacer cada vez que se presenta un evento destructivo de la naturaleza, empezando por las vidas humanas que en ocasiones se pierden más por virtud del desorden y el descontrol que por efecto del evento destructor.

Nuestra infraestructura de Protección Civil necesita reforzamiento; nuevas técnicas, nuevos métodos están siempre en revisión, la dinámica de los siniestros también cambia y es necesario adecuar y/o mejorar técnicas, modelos, implementos, etc. con los que se cuenta para hacerlos lo más óptimos posibles en su utilización o aplicación.

Como puede observarse es una gama de necesidades que nunca estarán de más si pensamos que se trata fundamentalmente de vidas humanas, de nuestras pertenencias y de nuestro entorno. No podemos depender únicamente de que la solidaridad, el entusiasmo, la elemental caridad humana y la cooperación sean supletorias en la labor de restaño de nuestras heridas cuando los fenómenos destructivos nos alcanzan.



Antes de adentrarnos en el asunto que nos compete, nos gustaría que realizáramos un ejercicio analizando a una comunidad del reino animal que sirva de manera de ejemplo comparativo a nuestro tema.

Así que imaginemos que en el patio de nuestra casa tenemos un gran hormiguero, ahora bien, tomemos la manguera y dejemos caer el chorro de agua directamente sobre el nido y observemos lo que sucede: En primer lugar veríamos como las hormigas corren despavoridas, un gran número de ellas ingresarán al nido para salvar sus embriones, éstos representan la permanencia de su comunidad, la mayor parte del trabajo que realizan en vida lo hacen para ofrecerle mejores condiciones a sus nuevas generaciones, por ello ante un desastre se apresuran a proteger estos huevos que representa la continuidad de su especie, quizá posteriormente muchas hormigas al ver salvado su razón de vida trabajarán para crear un nuevo nido o mejor dicho una nueva comunidad.

Si ponemos un poco de atención, observaremos que las hormigas que sobrevivieron a la destrucción de su nido, instalarán la nueva comunidad posiblemente debajo de una gran roca o tal vez en una pared por encima del nivel de la tierra. ¿Por qué? Para que la siguiente generación no sufra los efectos devastadores que sufrieron sus antecesores.

De igual forma que estos pequeños insectos los humanos debemos hacer uso de nuestro instinto de sobrevivencia y acudir a nuestras **experiencias** para hacer frente a los desastres<sup>1</sup> que amenacen la integridad de nuestra sociedad.

Pero dejemos de momento este ejemplo burdo para hablar sobre el caso particular de la sociedad mexicana, sabemos que habitamos un país expuesto a varios riesgos de desastres, de las **experiencias** históricas más recientes, debemos recordar lo sucedido en el año de 1966, cuando se desbordó el río Pánuco, causando graves daños en los Estados de Veracruz y Tamaulipas; así como la grave inundación que padeció la ciudad de Irapuato en 1972 al reventarse una de las presas; estos acontecimientos evidenciaron “la falta de un organismo que acudiera de inmediato a auxiliar a los

habitantes de las zonas afectadas.” A raíz de esto, el gobierno de la República “instruyó a la Secretaría de la Defensa Nacional para elaborar un plan que garantizara la oportuna asistencia a las poblaciones afectadas por siniestros.” Es así como se creó en aquellos años el plan DN-III-E bajo la concepción de: “Concurrir lo más pronto posible a los lugares afectados por un desastre aplicando medidas de rescate, evacuación, atención médica de urgencia, seguridad, protección y cuidado de las zonas afectadas; así como la coordinación de los apoyos proporcionados por las dependencias de la administración pública federal, organismos privados, de agrupaciones civiles voluntarias y la ciudadanía en general.”<sup>iii</sup>

Desde su creación y hasta el año de 1985 este plan se puso en marcha en varias ocasiones, podemos mencionar algunos casos como el derrame de hidrocarburos provocados por el pozo Ixtoc I en la sonda de Campeche en 1979, la erupción del volcán Chichón en 1982, y el accidente de San Juan Ixhuatepec en 1984, en todos ellos cubrió los objetivos específicos de su creación, es decir que “se aplicaron las medidas de emergencia para auxiliar a la población civil que había sufrido los estragos del desastre, el ejército mexicano actuó al ver que las autoridades correspondientes de esas demarcaciones geográficas no asumían el control de la situación y prestó auxilio para salvaguardar la soberanía y la integridad de la Federación.”<sup>iii</sup>

Pero los fenómenos geológicos<sup>iv</sup> del 19 y 20 de septiembre de 1985, que afectaron varias regiones del país especialmente la ciudad de México, evidenciaron que el poder de respuesta de las instituciones públicas no era suficiente para enfrentar desastres de tal magnitud. Ante esta situación pudimos atestiguar el gran apoyo que brindó la sociedad mexicana para auxiliar a las personas que directamente sufrieron las consecuencias del poder destructivo de estos temblores; fuimos testigos de cómo cientos de voluntarios prestaron sus servicios para ayudar a las personas que quedaron atrapadas en sus centros de trabajo y en sus domicilios; toda la sociedad se solidarizó con las víctimas, a través de varias campañas se recolectaron una gran cantidad de recursos económicos, alimenticios y de primeros auxilios en favor de las comunidades afectadas; todo esto urgió al gobierno mexicano en la necesidad de perfeccionar los dispositivos de seguridad, pero esta vez contando con una mayor participación de la sociedad.

A consecuencia de estos sucesos, se creó la Comisión Nacional de Reconstrucción el 9 de octubre de 1985; con el fin de dirigir adecuadamente las acciones de auxilio a la población damnificada, sentar las bases para establecer los

mecanismos para atender mejor a la población en la eventualidad de otros desastres e incorporar las experiencias de instituciones públicas, sociales, privadas, de la comunidad científica y de la población en general. Estas acciones sirvieron de base para el establecimiento en 1986 del Sistema Nacional de Protección Civil y la creación del Programa de protección civil. Este proyecto tiene como objetivo el de “lograr la conservación de cada mexicano, de su integridad física, posesiones y derechos; mediante un conjunto organizado y sistemático de estructuras y acciones que realizan los sectores público, social y privado para prevenir, controlar o disminuir los daños que puedan ocasionar los desastres que la sociedad mexicana deba afrontar en el futuro.”<sup>v</sup>

En 1988 se emitió el decreto para crear el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), con carácter de órgano administrativo desconcentrado, jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Gobernación; este órgano fue creado con el objeto de “estudiar, desarrollar, aplicar y coordinar tecnologías para la prevención y mitigación de desastres, promover la capacitación profesional y técnica sobre la materia, así como apoyar la difusión de medidas de preparación y autoprotección a la población ante la contingencia de un desastre.”<sup>vi</sup> Posteriormente, en mayo de 1990 se instauró el Consejo Nacional de Protección Civil, como “órgano consultivo de coordinación de acciones y de participación social”.

Con estas acciones, el gobierno mexicano hizo frente a los desastres que siguieron afectando nuestro país como fueron “el impacto del huracán Gilberto en 1988, el incendio forestal de 1989 en Quintana Roo, la erupción del volcán de Colima en 1991, las explosiones en el sector reforma de Guadalajara en 1992, el huracán Gert en 1993, la erupción del Popocatepetl en 1994 y 1995, los huracanes Henriette, Opal, Ismael y Roxanne, así como de otros fenómenos perturbadores que se presentaron en el territorio nacional virtualmente todos los años.”<sup>vii</sup>

Todos estos antecedentes nos invitan a realizar un análisis reflexivo, y preguntarnos: ¿Sabemos de dónde partimos? Si, de una sociedad que por las características del territorio que habita se ve siempre amenazada ante el riesgo de un desastre. ¿Sabemos quiénes somos? Si, una sociedad que se une y solidariza con las comunidades afectadas y con los más desprotegidos. ¿Qué hemos logrado? Principalmente crear las instituciones, organismos, planes y programas que nos ayudan a coordinarnos de mejor forma para hacer frente a los desastres que amenazan nuestra integridad, nuestra vida así como el patrimonio y bienestar de nuestras

familias. ¿Adónde queremos llegar? A tener una sociedad dotada de los medios necesarios para reaccionar ante cualquier desastre y que éstos con el tiempo signifiquen la pérdida cada vez menor de vidas humanas y que los daños materiales que traen consigo de igual forma tengan un menor impacto en nuestra sociedad.

Con todo ello, podemos celebrar la fortaleza de un perfil bien definido que reconoce aciertos y errores. Esta conciencia de nuestra identidad, engendra la responsabilidad y el compromiso de consolidar lo que hasta hoy se ha avanzado para superar deficiencias y errores. Desaciertos como el de no establecer en estos años una adecuada interrelación del binomio **sociedad que se autoprotege y mejores programas de gobierno**. El esfuerzo por alcanzar una solución a esta cuestión, nos exige a no buscar una justificación histórica desde opiniones particulares y tendenciosas, sino a enjuiciar este proceso con una autoridad social buscando las herramientas y utilizando las que tenemos a la mano para dar respuesta a nuestro problema.

Ante el gran reto que representa incorporar a las nuevas generaciones en una cultura de la autoprotección, debemos utilizar los medios que actualmente tenemos a nuestro alcance. A nuestro parecer el mejor de ellos es la educación, misma que en nuestro país representa una garantía individual al estar consagrada en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y respaldada entre otras disposiciones por la Ley Federal de Educación. Conocido es por nosotros que la educación es el proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo para transformar a la sociedad, factor determinante para la adquisición de conocimientos que forman al hombre con un instinto de solidaridad social. En este sentido la educación se convierte en el medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura, en nuestro caso la cultura de la protección civil.<sup>viii</sup>

En México se está siguiendo esta línea, sabemos que a través de la Secretaría de Educación Pública y sus similares en las entidades federativas, se trabaja para que en muchas escuelas del país se realicen conferencias sobre los riesgos y las formas de prevenir sus efectos; así como la práctica de ejercicios y simulacros de evacuación, todo esto con el objeto de dotar de elementos prácticos a los niños y jóvenes. Para contribuir con este esfuerzo, nosotros estamos proponiendo que se incluyan temas de protección civil al interior de los libros de texto gratuitos, con esquemas que les permitan adquirir los valores y actitudes preventivas para autoprotgerse y posteriormente proteger a sus semejantes.

Los temas que proponemos ya han sido trabajados y ya se tiene el material, como ejemplo mencionaremos los de: La autoprotección en el hogar, en la escuela, en áreas de trabajo; así como los que indican qué hacer en caso de sismo o temblor, historia de la protección civil y dependiendo de los riesgos a los que estén más expuestos por el área geográfica que habitan, a esos temas de interés se les otorgarán mayores espacios. Este proyecto bien desarrollado, les proporcionará un conjunto de conocimientos teóricos que apoyados con los simulacros y demás ejercicios prácticos, les permitirá a estas nuevas generaciones estar mejor prevenidas ante cualquier desastre.

Por el bien común que deseamos todos los mexicanos y en apoyo a las nuevas generaciones, debemos seguir impulsando programas que consigan avances sustantivos en la materia, convencidos de que la tarea que estamos emprendiendo sólo dará frutos a largo plazo.

## NOTAS

---

El concepto que tiene el gobierno mexicano sobre desastre es el de: evento concentrado en tiempo y espacio, en lo cual la sociedad o una parte de ella sufre un daño severo y pérdidas para sus miembros, de tal manera que la estructura social se desajusta y se impide el cumplimiento de las actividades esenciales de la sociedad, afectando el funcionamiento vital de la misma. Citado en **Diario Oficial** del 6 de Mayo de 1986, pp. 2-4.

---

<sup>ii</sup> Plan DN-III-E, citado en Garza Salinas, Mario Antonio. *Cuaderno de trabajo sobre Protección Civil*, Seminario de Protección Civil impartido por la Universidad Iberoamericana, Cocoyoc, junio de 1988, p.1.

<sup>iii</sup> **Idem.** p. 32.

<sup>iv</sup> Al constituirse el Sistema Nacional de Protección Civil elaboró una clasificación de los fenómenos perturbadores que afectan a nuestra sociedad, estableciendo la siguiente tipología: GEOLÓGICOS. Son producidos por los movimientos de las capas terrestres y la consecuente liberación de energía, como sismos, vulcanismo, deslizamiento de suelos y maremotos.

HIDROMETEOROLÓGICOS. Son aquellos producidos por el movimiento del agua superficial y los cambios meteorológicos que afectan a la superficie terrestre como los huracanes, inundaciones, nevadas, tormentas eléctricas inversiones térmicas.

QUÍMICOS. Son aquellos que se encuentran relacionados con la compleja vida en sociedad, el desarrollo industrial y el uso de diversas formas de energía como son los incendios, explosiones, envenenamientos y las radiaciones.

SANITARIOS. Son aquellos que se encuentran relacionados con el crecimiento poblacional e industrial; sus principales fuentes son los centros urbanos que concentran grandes plantas industriales y vehiculares. Como contaminación, desertificación, epidemias y plagas.

SOCIO-ORGANIZATIVOS. Son aquellos originados por las actividades de las crecientes concentraciones humanas, así como por el mal funcionamiento de algún sistema propuesto por el hombre, como por ejemplo: accidentes, terrorismo, sabotaje.

Citado en **Diario Oficial** del 6 de Mayo de 1986, Clasificación de los agentes perturbadores. pp. 71-73.

<sup>v</sup> **Idem,** p.3.

<sup>vi</sup> **Diario Oficial** del 20 de septiembre de 1988, pp. 3-5.

<sup>vii</sup> **Diario Oficial** del 17 de julio de 1996, p. 3.

<sup>viii</sup> Protección Civil: Debe ser un conjunto orgánico y articulado de estructuras y relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establezcan las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de los estados y municipios a fin de efectuar acciones de común acuerdo, destinadas a la protección de los ciudadanos contra peligros y riesgos que se presentan en la eventualidad de un desastre. Citado en **Diario Oficial** 6 de Mayo de 1986, pp. 2-4.

## **LA CONSTRUCCIÓN DEL MARCO JURÍDICO FEDERAL DE LA PROTECCIÓN CIVIL**

Dip. Enrique González Isunza

---

México conoce el sentido de la palabra desastre, pues lo ha sufrido en diversas formas: terremotos, inundaciones, incendios, explosiones, huracanes y actividad volcánica, entre otras.

Por la magnitud de su impacto social y económico, es válido afirmar que la comprensión de las condiciones presentes y la proyección de medidas, estrategias y líneas de acción futuras ante estos fenómenos, no puede realizarse sin el conocimiento de nuestras experiencias y pasado histórico; esta premisa, fundamental en el quehacer de los legisladores, se debe aplicar también a los desastres en su estudio y en las políticas públicas que para el efecto se establezcan.

Bastaría recordar, por ejemplo, las crónicas antiguas donde se menciona que a los nueve años del reinado de Moctezuma, crecieron las aguas y se inundó toda la ciudad; y por consejo del rey de Texcoco, se construyó la famosa albarrada, que protegía por el oriente a la ciudad de Tenochtitlán.

La dramática relación de epidemias que destroza materialmente la población, principalmente indígena de la Nueva España, es otro caso que revela el impacto y la magnitud de las calamidades de carácter sanitario, especialmente en el siglo XVI, pero también en los siglos XVII y XVIII.

El territorio mexicano se encuentra ubicado en una zona de alto riesgo de desastres naturales: hay actualmente catorce volcanes activos, entre ellos, el Popocatepetl, el Tacaná, el de Colima y el Pico de Orizaba. Las capas tectónicas son sumamente inestables y su desplazamiento origina sismos frecuentes. En los océanos Atlántico y Pacífico, precisamente en vecindad de nuestro territorio, se genera un elevado número de tormentas y huracanes tropicales. Sólo recordemos, en épocas recientes, el Opal, el Roxanne, el Pauline y el Rick, con su cauda de daños y afectaciones.

Pero a estas circunstancias inevitables, lamentablemente hemos añadido zonas urbanas con grandes asentamientos humanos sobre minas, cerros, laderas y cauces de ríos cuya vulnerabilidad debería ser el centro de nuestra atención.

En las grandes concentraciones urbanas del país, en donde el desarrollo ha sido mayor, los riesgos de origen tecnológico son muy altos. Ese impacto desfavorable en la vida y el desarrollo de las comunidades ha animado el desarrollo de acciones institucionales, en la búsqueda de soluciones viables y duraderas.

Una cultura de prevención de desastres favorece la tarea de concebir y ordenar políticas, planear soluciones, estimar activos, capacitar, asignar recursos financieros, difundir origen, desarrollo y respuestas oportunas y más eficaces.

En nuestro país, el Sistema Nacional de Protección Civil se creó, como el conjunto de instituciones, principios, normas y procedimientos a través del cual, Gobierno y Sociedad protegen la vida y el patrimonio de la población, así como al medio ambiente, frente a los desastres.

La protección civil se constituye en México, como una política pública de carácter concertador y coordinador, que requiere para su culminación de la participación activa, comprometida y corresponsable de la ciudadanía, tanto individual como colectivamente.

Sin embargo, desde su creación, el Sistema Nacional de Protección Civil carece de un marco jurídico específico que le otorgue sustento y solidez, habiendo operado desde 1986 a la fecha, tomando como base una serie de Decretos del Titular del Ejecutivo Federal (de Aprobación de las Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil; de Creación del Centro Nacional de Prevención de Desastres; de Creación del Consejo Nacional de Protección Civil; y de Aprobación del Programa de Protección Civil 1995-2000), así como Legislación secundaria que asigna a la Secretaría de Gobernación responsabilidades específicas en materia de respuesta a emergencias (Ley de Planeación, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Población, Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares).

La ausencia de dicha legislación fue señalada por los especialistas, técnicos y científicos que participaron en la elaboración de las bases del sistema, y posteriormente se incorporó como meta dentro de las estrategias y líneas de acción en los Programas, Nacional de Protección Civil 1990-1994, y de Protección Civil 1995-2000. Respecto a este último, la Comisión Consultiva y de Participación Social para la Protección Civil, en su Documento-Propuesta” -que sirviera de base y sustento para su elaboración-, le otorgó un peso y una importancia muy destacada.

Considerada así, la protección civil no expresa sólo un derecho de los ciudadanos, ni una obligación del gobierno. Por su trascendencia, corresponde a la naturaleza axiológica del Estado, preservar la integridad de la Nación y de su pueblo, uniendo en ese propósito a toda la sociedad con las instituciones de la república, sin distingo de creencias, de razas, o de posición económica y social.

Es claro que en el presente, ningún gobierno de ningún país del mundo puede de manera aislada, hacer frente a las consecuencias de los desastres, como lo demuestran varias de las grandes calamidades que, en los últimos años, han afectado a diversas naciones incluyendo la nuestra.

Por lo anterior, se realizaron en el pasado, ante el Poder Legislativo Federal, promociones relativas a la elaboración y promulgación de una Ley Nacional de Protección Civil, cuyo mejor acercamiento ocurrió en septiembre de 1995, cuando tres fracciones parlamentarias suscribieron un proyecto que se entregó al Pleno de la Cámara de Diputados, que, sin embargo, no prosperó por no estar el Organo Legislativo explícitamente facultado en la materia, por la Constitución Política.

No obstante, el Sistema Nacional de Protección Civil, cuya coordinación fue encomendada a la Secretaría de Gobernación, impulsó en los últimos años la construcción de ese marco jurídico, al nivel de las entidades federativas, veinticuatro de las cuales cuentan ya, incluido el Distrito Federal, con una ley local en la materia, apegada en mayor o menor medida a un documento-tipo elaborado y promovido por la Dirección General de Protección Civil de dicha Dependencia.

La participación social activa y comprometida, es el medio más adecuado para crear

un binomio gobierno-sociedad, capaz de hacer frente de manera racional, oportuna y eficaz a los desastres; sin embargo, en la actualidad existen numerosos ordenamientos legales, relacionados con las atribuciones que, en materia de protección civil, tiene cada una de las Dependencias y Organismos de la Administración Pública que se ocupan de la misma en sus diferentes órdenes, pero de manera dispersa.

A pesar de lo anterior, no existe una disposición de carácter constitucional que rija desde el más alto nivel jurídico del país, todas las acciones de prevención, auxilio y recuperación, ante la eventualidad de un desastre. Una disposición constitucional que permita crear una ley que asigne competencias, atribuciones, mecanismos de coordinación y dé el marco preciso a las distintas etapas que debe comprender la protección civil.

Era necesario, entonces, que entre las facultades del Honorable Congreso de la Unión, estuviera la de dictar leyes sobre protección civil, y para ello resultaba indispensable inscribirla en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para trabajar en ese tenor, al integrarse la LVII Legislatura, se creó la Comisión de Protección Civil, en cuyo ámbito plural, se han llevado a cabo acciones y programas de trabajo, generando espacios de concertación que permiten arribar a ese fin.

En ese nuevo contexto, se presentó a la consideración de la Cámara de Diputados, al iniciar el primer periodo ordinario del primer año de ejercicio de la actual legislatura, una iniciativa que, en términos generales, fue bien acogida por todos los grupos parlamentarios, para adicionar una fracción XXIX-I al Artículo 73 de nuestra Carta Magna.

Tras su análisis, discusión y aprobación por el pleno de la Cámara de Diputados, se ha concretado este ambicioso proyecto. El mismo está ahora en la consideración de la H. Cámara de Senadores y lo será en los congresos estatales para sus efectos constitucionales.

Con la aprobación de dicha adición constitucional, se abrirá la puerta para legislar en la materia, ofreciendo el debido sustento jurídico que los mexicanos nos debemos, para preservarnos y estar mejor preparados ante el riesgo latente de las calamidades.

En términos generales, esta reforma permitirá:

- establecer bases de coordinación, que encaucen acciones conjuntas de la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, tanto en acciones de carácter preventivo, como de auxilio en desastres, y la recuperación posterior;
- fijar los alcances, términos de operación y responsabilidades, de las estructuras consultivas del Sistema Nacional de Protección Civil, como el Consejo Nacional, y sus órganos operativos;
- convocar la integración de los grupos altruistas, voluntarios, vecinales y no gubernamentales, estableciendo con claridad las reglas de su accionar, y fomentando la participación activa y comprometida de la sociedad;
- dejar sentadas las bases de elaboración, alcances y contenidos de un nuevo Programa Nacional de Protección Civil; y
- eliminar la discrecionalidad, en aspectos como la declaratoria de desastre, las acciones de respuesta, o las medidas de seguridad que necesariamente deberán instrumentarse en ocasión de esos fenómenos, acotando la responsabilidad del servidor público responsable de la toma de decisiones.

Ese es el gran reto que se plantea para esta LVII Legislatura.

Lo anterior debe contribuir a fortalecer el ejercicio de la protección civil, respondiendo al justo reclamo de la sociedad, por los diputados y diputadas representada, que desea prevenir y enfrentar mejor las fuerzas ocurrentes de la naturaleza, y los riesgos aparejados al uso de la tecnología moderna.

La aprobación de esta iniciativa, y posteriormente de su marco jurídico, serán el punto de partida de la creación de una verdadera cultura de la protección civil, que propiciará la respuesta organizada del pueblo de México, ante la constante presencia de estos fenómenos.

Los Legisladores que conformamos el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, conscientes de que la protección civil debe ser una realidad actuante, cuya sentida exigencia social cotidianamente pulsamos, estamos decididos, a ofrecer mejores perspectivas de seguridad a las familias y su patrimonio, y al entorno ecológico.

Avanzar en la Protección Civil representa la edificación de mayores posibilidades de certidumbre, estabilidad y seguridad, favorece la vida humana y su desarrollo colectivo a través de un compromiso amplio e incluyente de solidaridad, unión y esfuerzo común.

## **FENÓMENOS PERTURBADORES EN LA PROTECCIÓN CIVIL**

**Comisión de Protección Civil\***

---

Como resultado de un proceso de consulta y análisis, realizado por diversas instancias, tanto aquellas participantes en la elaboración de las Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, como posteriormente, en la estructuración del Atlas Nacional de Riesgos, se arribó a la necesaria sustentación científica y técnica de los diversos documentos que han ido integrando el marco teórico-técnico-conceptual del Sistema Nacional, de los que se presentan a continuación los respectivos apartados, observando una estructuración similar a la que contienen los propios documentos, para su mejor comprensión y estudio.

### **FENÓMENOS GEOLÓGICOS**

La República Mexicana presenta, distribuidos en la totalidad de su territorio, los fenómenos que se estudian, para efectos de la protección civil, bajo la denominación de geológicos, en los que se encuentran la sismicidad, vulcanismo, deslizamientos y colapsos de suelos y deslaves, maremotos (*tsunamis*), flujos de lodo, hundimientos regionales y agrietamientos.

De todos estos, la sismicidad y el vulcanismo adquieren en el país particular importancia ya que su área de influencia abarca casi todo el territorio nacional.

La sismicidad en la República Mexicana se debe principalmente a la actividad y al desplazamiento abrupto de las placas tectónicas de Cocos, Pacífico, Norteamérica, Caribe y Rivera, así como a las fallas geológicas que lo cruzan y lo circundan. Sin duda, los sismos son los responsables de la mayor porción de daños atribuibles al grupo de fenómenos en cuestión, y se tiene evidencia documental al respecto, que data de 1475.

Durante el presente siglo han ocurrido en nuestro país un poco más de 30 temblores con magnitud superior a siete grados, y prácticamente la totalidad de los mismos se han generado en las costas del Pacífico entre Jalisco y Chiapas.

Ante este panorama, los científicos han clasificado el territorio nacional, en cuatro zonas, atendiendo a su nivel de peligro sísmico, reflejando sólo una primera aproximación de la distribución geográfica del riesgo sísmico: una zona de **alta** sismicidad que comprende parte de los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Michoacán y Jalisco, así como a la totalidad del estado de Colima; una **zona asísmica** que abarca los estados de Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, San Luis Potosí, Aguascalientes y parte de Chihuahua, Durango, Zacatecas, Guanajuato, Querétaro, Hidalgo y Veracruz; y dos zonas de sismicidad **media** que comprenden toda la porción que se encuentra entre las dos anteriores, desde la península de Baja California hasta la de Yucatán.

Adicionalmente, es conveniente apuntar que el riesgo sísmico de un asentamiento humano depende también de factores como la **concentración** de la población, el tipo particular de subsuelo, el tipo de construcciones y el nivel económico en general; el caso de la ciudad de México es un ejemplo drástico en **términos de que**, estando ubicada en una zona de sismicidad media, a más de 250 kms. de la costa del Pacífico, presenta, por sus características, un nivel de riesgo muy alto.

En cuanto a los niveles de daños que un sismo puede **ocasionar**, baste recordar **el del** 19 de septiembre de 1985, que causó grandes **pérdidas** de vidas humanas y **daños** materiales cuantiosos, en varias entidades federativas y el Distrito Federal.

También dentro del grupo de fenómenos **geológicos**, el **vulcanismo o acción** volcánica, tiene en el territorio nacional una importancia muy **señalada**, teniendo sus orígenes en la dinámica de la zona de subducción del Pacífico, **el sistema** de fallas Motagua-Polochic, el punto de unión triple de la falla de **Rivera**, **y en la** probable reactivación de una antigua falla de dirección este-oeste que configura el eje neovolcánico transmexicano.

En lo que respecta a la actividad volcánica en la república, se **identifican** **catorce** volcanes de cuyas erupciones se tiene **noticia**: Tres Vírgenes, **Sangangüey**, **La Primavera**, Ceboruco, Colima, **Popocatépetl**, **Pico** de Orizaba, **San Martín Tuxtla**, **el Chichón**, Tacaná, Barcena, Everman, **Paricutín y Jorullo**, ubicados **en su mayoría en el** eje neovolcánico transmexicano, en la parte central del país.

La erupción más antigua de la que se tiene referencia, dentro de las sesenta y ocho que se tienen registradas, corresponde al volcán el Chichón, en Chiapas, cuya erupción más reciente, ocurrida en 1982, generó múltiples víctimas, sepultando varias de las poblaciones que se encontraban a su alrededor y arrojando graves pérdidas en materia de agricultura y ganadería.

Por otra parte, la mayor frecuencia en actividad volcánica, de la que se tiene noticia, corresponde al volcán de Colima, seguido por el Popocatepetl, con 21 y 12 veces, respectivamente. Este último representa, actualmente, riesgo para un núcleo importante de población asentada en sus inmediaciones.

La población afectable por erupciones volcánicas depende del radio de acción de sus efectos, que es diferente para cada cono volcánico por poseer características propias. Con base en lo anterior, se requieren estudios concretos que permitan hacer estimaciones en este sentido.

Las grandes concentraciones poblacionales producen un aumento dramático en el riesgo sísmico, por lo que parece razonable asignar los mayores índices, no necesariamente en ese orden, a las ciudades de México, Guadalajara, Morelia, Acapulco y Oaxaca, y por su importancia como puntos turísticos, a los complejos de Ixtapa, Guerrero y Huatulco, Oaxaca. Existen desde luego, muchas otras localidades que históricamente han sufrido daños, sin embargo aquí se señalan sólo las de mayor población.

Aunque existen diversas medidas que pueden conducir a reducciones de riesgo sísmico, se considera que en el futuro la más eficaz seguirá siendo la reglamentación de la construcción y el uso del suelo. En este sentido existen muy pocos estados de la república que cuentan con reglamentación antisísmica actualizada y adecuada a las condiciones locales; los únicos reglamentos que en el pasado reciente han sido modificados como resultado de estudios que incorporan el actual conocimiento en la materia son los del Distrito Federal y de Guerrero.

Por otro lado, en la actualidad es muy probable que el máximo riesgo volcánico provenga del volcán de Colima, que en 1960 inició un nuevo episodio de crecimiento de domo que podría eventualmente conducir a una erupción de gran magnitud. No debe descartarse sin embargo, la posibilidad de erupciones de volcanes que pueden ser considerados activo pero que históricamente no las han tenido.

Las mejores medidas de actuación ante estos fenómenos consisten en una alerta oportuna a la población, así como la restricción del uso del suelo en zonas identificadas como potencialmente peligrosas y la modernización de la red sísmológica, a fin de desarrollar un amplio monitoreo volcánico que en el presente esta limitado a muy pocos volcanes.

### **FENÓMENOS HIDROMETEOROLOGICOS**

Por su localización geográfica, características orográficas y por estar rodeado de grandes masas de agua, significadas por los océanos Atlántico y Pacífico, el territorio nacional ha sido frecuentemente afectado por fenómenos hidrometeorológicos severos originados por sistemas tropicales y extratropicales y por fenómenos orográficos y convectivos.

Como consecuencia de lo anterior, ha habido la necesidad de identificar los sucesos principales que conforman el grupo de los fenómenos hidrometeorológicos a través de sus diversas manifestaciones, tales como ciclones tropicales, inundaciones, nevadas, granizadas, sequías, lluvias torrenciales, temperaturas extremas, tormentas eléctricas, mareas de tempestad e inversión térmica, que por su periodicidad y por la intensidad de sus efectos totalizan un mayor volumen de daños que otros tipos de fenómenos.

En materia de ciclones tropicales, los estados que más afectados resultan, ante este tipo de eventualidad, son los de Baja California Sur, Michoacán, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas, puesto que presentan una mayor recurrencia de penetración de este tipo de fenómenos en sus territorios (de 2 a 4 años), y debido a la existencia de importantes centros de población asentados a lo largo de sus costas, se estima que aproximadamente 4 millones de personas están expuestas a sus efectos.

No obstante, prácticamente todas las entidades federativas resienten, de manera directa o indirecta, las consecuencias de estos fenómenos, aunque no necesariamente significan una calamidad en todos los casos, pues por el contrario, algunas zonas los consideran como algo benéfico.

Como ejemplo del potencial destructivo de los ciclones y de las afectaciones que originan, se puede mencionar al "Gilberto", ocurrido en 1988, que es, en los años recientes, el de mayor intensidad registrada, arrojando como resultado doscientos veinticinco muertos, cuarenta y seis heridos y cincuenta y un mil seiscientos diez damnificados, además de cuantiosas pérdidas materiales y económicas, principalmente en los estados de Quintana Roo, Yucatán, Campeche, Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila.

Otros fenómenos destructivos de origen hidrometeorológico son las inundaciones, ya sean de tipo fluvial o pluvial, entendidas como el exceso de precipitaciones o escurrimientos superficiales y su acumulación en terrenos planos, debiéndose principalmente a intensas lluvias, aunadas a deficiencias en el drenaje, así como al desbordamiento de presas, ríos y arroyos. Las entidades federativas que presentan mayor incidencia del fenómeno son Veracruz, Sonora, Jalisco, que en forma global tienen una población expuesta mayor a los 13 millones de habitantes.

Las inundaciones producen una afectación promedio anual del orden de las treinta mil hectáreas agrícolas, aunque en años críticos puede llegar a las cien mil, y pérdidas de importancia en cabezas de ganado menor y en otros tipos de animales domésticos; por otra parte, originan daños en viviendas, en servicios públicos y en abasto, e incluso, por la interrupción temporal de la producción, generan graves daños económicos en la industria.

En otro renglón, los daños provocados por las sequías, aunque no se producen de manera evidente y localizada, alcanzan magnitudes superiores a las de cualquier otro fenómeno, incluyendo las inundaciones.

En el periodo 1979-1988, todas las entidades federativas de la república se vieron afectadas con distintos grados de severidad, debido a las frecuentes sequías que se presentaron, sobresaliendo por el monto de sus pérdidas Guanajuato, Zacatecas,

Jalisco, Durango y Tamaulipas, alcanzando en conjunto más de ciento cincuenta mil hectáreas dañadas; no obstante, Coahuila, Guanajuato, Durango y Zacatecas, fueron las que padecieron el fenómeno un mayor número de años, fluctuando entre los 9 y 10.

En materia ganadera, Chihuahua, Sonora, Coahuila, Tamaulipas, Nuevo León, San Luis Potosí y Zacatecas, son las entidades más expuestas a este fenómeno, pues registran una pérdida promedio anual de por lo menos mil cabezas de ganado vacuno y bovino, principalmente por la falta de forrajes.

En otro orden de ideas, las heladas son eventos producidos por masas de aire polar, con muy poco contenido de humedad, por lo que mientras más baja sea la temperatura, más intensa resulta la helada.

Este tipo de fenómeno hidrometeorológico se presenta principalmente en la zona norte y centro del país, y en entidades como Chihuahua, Nuevo León y Coahuila genera pérdidas del orden de las cincuenta mil hectáreas anuales en promedio, en tanto que en Puebla, Tlaxcala, México, Hidalgo y Veracruz, el promedio es de quince mil hectáreas dañadas en el mismo periodo.

Finalmente, las granizadas son otra de las manifestaciones de este grupo de fenómenos que genera mayores volúmenes de pérdidas, siendo los estados de Guanajuato, Chihuahua, Tlaxcala, Nuevo León y Durango, los más afectados en el lapso 1979-1988, fluctuando entre las treinta y cinco mil y las ciento diez mil hectáreas dañadas, y con una población potencialmente expuesta del orden de los seis millones de habitantes.

En México se han logrado avances considerables en relación a los diversos aspectos que involucran las obras de control de ríos, como la construcción de presas de almacenamiento, encauzamientos y cauces de alivio, bordos de protección en las llanuras de inundación y entubamiento de varios ríos en su trayecto por ciudades importantes, así como obras en los propios cauces, tales como espigones, revestimientos, acorazamiento de márgenes, cauces de alivio o desvío, bordos y rectificaciones, principalmente.

No obstante es necesario reconocer que existe una gran cantidad de trabajo por realizar, tanto en el rubro de las acciones estructurales, como en el de las institucionales, lo cual implica invertir fuertes cantidades de dinero, ya que de conservarse el ritmo actual de atención en ambos aspectos, los daños que ocurrirían serían mayores año con año, aún para eventos de magnitud similar o mayor a los que históricamente se han presentado, considerando el impacto que recientemente algunas manifestaciones catastróficas han tenido.

## FENÓMENOS QUÍMICOS

El desarrollo del país en las últimas décadas ha traído consigo una etapa de aumento y diversificación de actividades, principalmente en las grandes ciudades, y consecuentemente el crecimiento industrial ha experimentado día con día grandes avances en los aspectos científico y tecnológico.

Este modelo de desarrollo, en un proceso simultáneo, desembocó en un alarmante incremento de los accidentes industriales, urbanos y rurales, que provocaron un significativo deterioro del medio ambiente y llegaron a repercutir, en ciertos casos, en un desequilibrio ecológico y en pérdida de vidas humanas.

Con arreglo a lo determinado por el decreto que estableció las Bases del Sistema Nacional de Protección Civil, este grupo incluye situaciones de las características de los incendios, explosiones, envenenamientos colectivos por fuga de sustancias peligrosas y de radiaciones, resaltando en el territorio nacional, por su incidencia, los dos primeros, que frecuentemente son consecuencia del desarrollo de los procesos propios de la actividad industrial, que conllevan el uso amplio y variado de sustancias peligrosas.

Dentro de este grupo de calamidades, sobresalen los incendios forestales, puesto que llegan a ocasionar graves pérdidas ecológicas y económicas; a modo de ejemplo habría de apuntarse que durante el periodo 1970-1988, se registraron 108,888 incendios con un promedio anual de 5,730. Dichas tendencias, por virtud de manifestaciones meteorológicas como El Niño o el cambio global, han registrado en los años posteriores, incrementos muy importantes.

Las entidades que padecen este tipo de fenómeno con mayor recurrencia, son México, Michoacán, Distrito Federal, Morelos, Puebla, Chihuahua, Jalisco, Chiapas, Durango, Tlaxcala, Guerrero, Oaxaca y Veracruz, cuyos incendios suman un promedio anual de 5,274, que representan el 91% del total nacional, con un promedio anual de 117,077 hectáreas afectadas.

En los años de 1982-1984, se registró en el país un total de 47,580 incendios urbanos, con un promedio anual de 15,860, con un saldo de 184 muertos.

En el mismo periodo se registraron en el país 13,535 incendios domésticos, con un promedio anual de 4,511; 4,162 incendios comerciales con un promedio anual de 1,387; y 2,327 incendios industriales con un promedio anual de 775.

Por otra parte, en materia de accidentes originados por el manejo de sustancias peligrosas, en 1950, una fuga de ácido sulfhídrico, en la refinería de Poza Rica, Veracruz, provocó la muerte de 22 personas y la intoxicación de 320 más; en 1981, el descarrilamiento de un tren que transportaba cloro provocó, en Cerritos, San Luis Potosí, 14 muertos y 1000 intoxicados, y cerca de 25,000 personas evacuadas; en 1984, la explosión e incendio de millares de litros de gas natural generó la muerte de cerca de 500 personas y cuantiosas pérdidas materiales, en San Juan Ixhuatepec, México; en el propio año de 1984, en Ciudad Juárez, Chihuahua, una bomba de cobalto 60 fue fundida con chatarra de fierro, lo que propició serios problemas de salud a varios trabajadores del depósito de chatarra; en marzo de 1990, la volcadura de un tráiler que transportaba diaminitolueno originó, en Matamoros, Tamaulipas, la muerte de una persona y la intoxicación de 39 más; en 1992, se registró la explosión de algunas calles del Sector Reforma en Guadalajara; y en 1996, un nuevo incendio en San Juan Ixhuatepec generó inquietud en la población.

Adicionalmente, habría de comentarse que este tipo de problemas, originados por el manejo de sustancias peligrosas ha ocasionado, a nivel internacional, verdaderas tragedias, con cientos de miles de muertos y enormes pérdidas materiales y económicas, como en el caso de Seveso, Italia, en 1976, Mississauga, Canadá, en 1979, y en Bophal, India, en 1984.

En conclusión, en nuestro país se ha presentado un notable incremento en la magnitud y frecuencia de los incendios, explosiones y liberación de sustancias peligrosas, lo cual ha motivado que la protección civil cobre una especial relevancia particularmente en las ciudades donde se encuentran instalados grandes complejos industriales, comerciales y de servicio.

Este incremento ha sido causado por varios factores que inciden en tiempo y en lugar, como el incremento e intensificación de las actividades en corto tiempo, aunado a la falta de planeación, que han propiciado crecimiento no controlado de las grandes urbes, inadecuada localización de actividades industriales y deficiente vigilancia y mantenimiento de las zonas boscosas.

Gran parte de las calamidades de origen químico podrían evitarse si se adoptaran las medidas preventivas adecuadas. Por lo anterior, el gobierno federal ha determinado la integración de acciones sectoriales para dar solución a esta problemática, de tal manera que la normatividad vigente establece la necesidad de regular y evaluar las actividades industriales, en términos de la preservación de los ecosistemas y la protección a la población.

Asimismo se manifiesta como una prioridad el análisis y la evaluación del riesgo ambiental de toda obra o actividad, en proyecto o en operación, con potencial de afectación a su entorno, así como la regulación de las actividades de alto riesgo en función de la gravedad de los efectos que puedan ocasionar al equilibrio ecológico, al medio ambiente, y en consecuencia a la población humana.

Finalmente, en la actualidad y como respuesta a la necesidad de prevenir y atender los posibles accidentes durante la realización de actividades riesgosas, las autoridades competentes coordinan un comité intersecretarial de programas para la prevención de accidentes, mismos que están estrechamente relacionados con la protección de la población, sus bienes y el medio ambiente.

## **FENÓMENOS SANITARIOS**

El decreto que aprobó las Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, divide a los fenómenos perturbadores de origen sanitario en

contaminación del aire, del agua, del suelo, de alimentos, desertificación, epidemias y zoonosis, plagas, lluvia ácida y fuga tóxica.

No obstante, por sus propias características, los servicios de salud tienen injerencia, en términos generales, en las consecuencias generadas por todos los demás tipos de fenómenos, dado que los brotes de enfermedades transmisibles pueden ocurrir después de los mismos; sin embargo, esta situación se ha presentado en muy pocos casos en los últimos cuarenta años.

Los efectos de los desastres se reflejan de manera global, en los registros que la organización mundial de la salud desarrolla, en los que se consigna que novecientos millones de personas fueron afectadas por desastres en los últimos veinticinco años.

Los desastres naturales han cobrado en el mundo un promedio de tres millones de vidas, ochocientos millones de personas lesionadas y damnificadas y costos superiores a los veintitrés mil millones de dólares en el periodo correspondiente a los años 1969-1989.

En México, de enero de 1987 a agosto de 1989, se registraron tres mil ochocientos diez y nueve muertos, once mil ochocientos ochenta y seis lesionados y un millón doscientos veintinueve mil cincuenta y tres damnificados por fenómenos geológicos, hidrometeorológicos, químicos y socio-organizativos. Los ~~agentes sanitarios~~ causaron setecientos cincuenta y cuatro muertos, dos mil quinientos ~~sesenta y cinco~~ lesionados y un número no determinado de damnificados.

Con posterioridad a los terremotos de 1985 y al establecimiento del ~~Sistema~~ Nacional de Protección Civil, las autoridades de salud establecieron un esquema de organización y coordinación con todas las dependencias que ~~conforman~~ el sector, para otorgar una respuesta inmediata en situaciones de emergencia o ~~desastre~~.

La primera actividad realizada en la fase previa a un desastre es la integración de un programa estatal de atención a la salud en casos de desastre, con un responsable a nivel central de las propias autoridades de salud y cuya función es evaluar riesgos y proponer las medidas pertinentes a realizar en las etapas antes, durante y después de un desastre.

Actualmente se cuenta con los programas de las 32 entidades federativas de acuerdo a sus riesgos, los que constantemente son actualizados con la intervención y asesoría de las unidades estatales de protección civil. Se han integrado en todas las entidades federativas las unidades internas de protección civil de la dependencia respectiva, la cual se ha encargado de realizar programas de protección civil por unidades administrativas y aplicativas que la conforman.

El programa de atención a la salud en casos de desastre requiere de una integración eficaz de la medicina pública y privada, con todos los recursos para la salud disponibles y no afectados para dar respuesta a un desastre, en coordinación con los demás sectores involucrados en el Sistema Nacional de Protección Civil.

Se contempla que la respuesta de los servicios de salud se lleve a cabo de acuerdo a la situación particular, iniciándose en el nivel municipal, y sucesivamente apoyándose en el estatal, federal, y en su caso, internacional.

El propósito fundamental, en conclusión, es el de disminuir al máximo la morbilidad y mortalidad por estos fenómenos en el territorio nacional.

## FENÓMENOS SOCIO-ORGANIZATIVOS

El decreto presidencial del 6 de mayo de 1986, que determina las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, en la clasificación de los agentes perturbadores que inciden en el territorio nacional, incluyó los denominados fenómenos socio-organizativos, que se presentan como producto de la dinámica social, al interactuar bajo la influencia de factores de tipo demográfico, económico, político y social, integrándose por los accidentes de transporte, que arrojen como resultado grandes pérdidas humanas o materiales; la interrupción o desperfecto en el suministro o la operación de servicios públicos que provoquen desorganización en las estructuras sociales; y las concentraciones de población que tengan como característica fundamental la de ser masivas.

Al buscar un mayor detalle en su definición, los accidentes de transporte mencionados pueden ser aéreos, marítimos, fluviales, terrestres y ferroviarios. Por su parte las interrupciones o desperfectos en los servicios públicos, y particularmente los que corresponden a grandes ciudades, contemplan la energía eléctrica, agua potable,

teléfonos, drenaje, transporte urbano, recolección de basura, abastecimiento de alimentos y abastecimiento de combustibles, cualquiera de los cuales, provocaría la desorganización de las estructuras sociales.

Por su parte, las concentraciones masivas de población se dan fundamentalmente en lugares de recreación, tales como estadios, cines y plazas de toros.

Esta fenomenología, hasta el momento, no ha sido abordada con la profundidad que requiere, especialmente porque en algunas de sus manifestaciones exige, como punto de partida, de un ejercicio de delimitación entre aspectos que inciden en la seguridad pública y aquellos que recaen puntualmente en el campo de la protección civil.

## **EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN LA PROTECCIÓN CIVIL**

L.A.E. Arturo Vilchis Esquivel\*

---

Cuando en 1986, el grupo de técnicos, especialistas y personalidades que integraron la Comisión Nacional de Reconstrucción, entregaron al Ejecutivo Federal las Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, lo concibieron como un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecerían las dependencias y entidades del Sector Público Federal entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales, privados, la población en general y con las autoridades de los estados y de los municipios, a fin de realizar acciones destinadas a la protección y preparación de los ciudadanos contra los peligros y riesgos que se presentan en la eventualidad de un desastre.

La estructuración de este conjunto dentro del Sistema, se ha materializado en tres organizaciones básicas interrelacionadas: la consultiva, la participativa y la ejecutiva, contempladas en el ámbito municipal, estatal y federal.

La organización consultiva se integra por los Consejos Municipales, Estatales y el Nacional de Protección Civil, que son presididos por los Titulares del Poder Ejecutivo en esos tres órdenes de gobierno. Sus funciones, son esencialmente de coordinación y de toma de decisiones en caso de emergencia, y concurren a los mismos tanto las instancias civiles como las militares.

En la organización participativa, se encuentran las organizaciones sociales, entendidas como las agrupaciones voluntarias, vecinales y no-gubernamentales, de carácter altruista, sean de profesionales o de particulares, que colaboran substancialmente, en las actividades de prevención, de auxilio y de recuperación en apoyo a las personas, ante la presencia de fenómenos destructivos de origen natural o humano, con la concurrencia de la población en su conjunto.

La organización ejecutiva está integrada a nivel Nacional, por la Secretaría de Gobernación, que a través de la Subsecretaría de Protección Civil, Prevención y

Readaptación Social, y la Dirección General de Protección Civil, desarrolla las atribuciones que le fueron conferidas en la materia.

Asimismo, se cuenta en esta organización, con las Unidades de Protección Civil establecidas en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; las estatales y del Distrito Federal; y las municipales y delegacionales, así como las que se establecen en las instituciones de los sectores privado y social.

En este nivel, encontramos el primer gran compromiso a asumir por parte de las organizaciones sociales, en términos de participar en la definición, instrumentación y simulación, de las acciones y medidas preventivas necesarias para hacer frente a riesgos posibles, a fin de que se logre que la sociedad cuente con los elementos y condiciones de seguridad necesarios.

La creación de estructuras encargadas de integrar, coordinar y supervisar el funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Civil, así como todo un cúmulo de acciones desarrolladas en la materia, evidencia la voluntad política del Gobierno Federal por apoyar e impulsar la consolidación de la Protección Civil.

De igual modo, acredita la decisión de fortalecer la coordinación entre los tres órdenes de gobierno, en beneficio de la población y particularmente de las pequeñas comunidades, desprotegidas y vulnerables, que por lo general, son las que más sufren en las situaciones de desastre.

Con base en lo anterior, se puede afirmar que en el ámbito de las organizaciones sociales, que ahora nos ocupa, es prioritario proceder a apoyar el diseño, la instrumentación y el desarrollo de los programas dirigidos a la prevención, auxilio y recuperación de la población, en situaciones de emergencia, y, como punto inicial de atención inmediata, a aquellas derivadas de fenómenos de origen geológico, hidrometeorológico, químico, sanitario y socio-organizativo, mediante:

---- el conocimiento, análisis y evaluación de las condiciones de vulnerabilidad de cada inmueble, con acceso masivo de personas, para conformar sus programas de protección civil, lo que resulta básico para asegurar la capacidad de respuesta ante situaciones de emergencia;

---- la evaluación de las condiciones de vulnerabilidad de asentamientos humanos, especialmente los irregulares, proponiendo e instrumentando acciones que se incorporen a los planes de desarrollo urbano, así como a la regulación de construcciones, y del uso del suelo;

---- la conformación de brigadas de emergencia en el ámbito de Protección Civil, entendida como una tarea permanente;

---- el desarrollo, conjuntamente con las instancias correspondientes del Sistema Nacional de Protección Civil, de programas de capacitación, a fin de poder dar respuesta oportuna a las situaciones de emergencia o desastre;

---- el desarrollo periódico de simulacros diseñados en base a diferentes escenarios, en los que se pongan en práctica los procedimientos para garantizar la protección y seguridad del personal y del público que concurre a inmuebles públicos;

---- la verificación de que las instalaciones ubicadas en las diversas clases de inmuebles, cumplan en forma estricta con las normas de seguridad previstas tanto en materia de construcciones como de protección civil; y

---- el enlace de los mecanismos de información y comunicación que operan en el Sistema Nacional de Protección Civil, con los de las organizaciones sociales, particularmente ante situaciones de emergencia.

La necesidad de planificar la prevención, y de mejorar la capacidad de respuesta, en situaciones de emergencia o desastre, son complementarias, y constituyen la única perspectiva, que sustenta y da coherencia y continuidad a las estrategias para enfrentar las calamidades.

No es posible evitar todos los desastres, aún mediante la aplicación de acciones preventivas, pero sí pueden mitigarse en gran medida sus efectos; de ahí, el énfasis del Sistema Nacional de Protección Civil en este aspecto.

La prevención tiene la finalidad de eliminar o reducir, ante la ocurrencia de calamidades, los daños y el impacto que estas causen, mediante actividades que conduzcan al conocimiento, de los orígenes y mecanismos de generación de los agentes perturbadores.

La identificación de las zonas de alto riesgo, así como el grado de vulnerabilidad del sistema expuesto (población, bienes, servicios y entorno), son tareas fundamentales en el Sistema, y en ese marco, de las organizaciones sociales del país, que adquieren, ante ese compromiso, una particular importancia. Asimismo, son importantes las acciones de monitoreo y pronóstico, tanto como las de capacitación y difusión que desarrollan en la población la cultura de protección civil.

Con arreglo a lo determinado por el decreto que estableció las bases del Sistema Nacional de Protección Civil, los grupos de fenómenos perturbadores, que por la estrecha interacción que tienen con la actividad específica de las organizaciones sociales, sería muy adecuado analizar en detalle, incluyen expresiones diversas en las que el diseño y construcción de instalaciones adecuadas, cada vez más seguras, con arreglo a las regulaciones actualizadas en la materia, se presenta como uno de los elementos más viables para incidir en la disminución de los riesgos y de los índices de vulnerabilidad de las comunidades expuestas.

Dentro de los grupos de fenómenos mencionados, figuran algunas calamidades de las que, en los años recientes, han ocasionado un número importante de personas afectadas, y paralelamente, han aportado una cuota de deterioro ambiental y de infraestructura, lo que ha motivado que la Protección Civil, cobre una especial relevancia, particularmente en las entidades federativas y regiones donde se encuentran instalados grandes complejos industriales, comerciales y de servicio.

Gran parte de los efectos de las calamidades de esta índole podrían mitigarse, si se adoptaran las medidas preventivas adecuadas, por lo que, el Gobierno Federal, en el contexto de diversas expresiones conceptuales y normativas, ha llevado a efecto acciones tendientes a dar solución a dichas problemáticas, de tal manera que la normatividad vigente establece la necesidad de regular y evaluar diversas actividades, en términos de la preservación de los ecosistemas y la protección a la población.

Por otro lado, y con la finalidad de dar cumplimiento a los objetivos de los Programas Nacionales en la materia, y en particular a lo referente a los fenómenos geológicos, hidrometeorológicos, químicos, sanitarios y socio-organizativos, se requiere que en el ámbito de las organizaciones sociales encuentre su escenario la realización de estrategias que involucren la participación de todos los sectores de la población, y particularmente de la propia industria, tendientes a concretar acciones que se centren en las fases de prevención, auxilio y recuperación.

Asimismo, es indispensable proponer, ante los consejos estatales y municipales de protección civil, las acciones necesarias para la atención de calamidades producidas por los grupos de fenómenos antes mencionados, otorgando un particular énfasis a la dotación de los recursos humanos, materiales y financieros; y a las complementarias capacitación y difusión a las unidades internas de protección civil, para que garanticen su instrumentación oportuna y adecuada.

Complementariamente, el fomento de la concientización a la población en cuya vecindad transcurren nuestras actividades, sea en materia de fenómenos naturales o derivados de la participación del hombre, debe ser asumido como una responsabilidad de singular importancia, que nos compete a todos, como parte de la creación de una cultura nacional de protección civil.

Es claro, según lo anteriormente expresado, que la protección civil, en su tarea de diseñar e instrumentar acciones tendientes a mitigar el efecto de los desastres, busca con empeño e imaginación, aprender de los acontecimientos ya pasados, incrementar la preparación individual y de grupo ante la ocurrencia de los mismos, y propiciar adicionalmente, que las necesidades de atención a situaciones de emergencia, se vean gradualmente reducidas.

Asimismo, al inducir en la población el aprendizaje y ejercicio de conductas de autocuidado y auto-preparación, de cara a los desastres, se fomenta en ella la adquisición de esa mentalidad preventiva, desechando tabúes y fatalismos, pero preservando los valores, cultura y tradiciones que nos definen e identifican como nación.

El Sistema Nacional de Protección Civil, está concebido para funcionar tanto en situaciones de normalidad como de emergencia. En esa condición se activan los

mecanismos preestablecidos para brindar el auxilio, que se convierte en la función prioritaria.

En este contexto, el auxilio se refiere a todas aquellas actividades destinadas a buscar, rescatar y proteger a las personas que se encuentren en peligro, a mantener en funcionamiento los servicios y equipamiento estratégicos, a evaluar y diagnosticar el estado de los inmuebles afectados, a formular propuestas de acciones inmediatas, atendiendo simultáneamente a la seguridad de la población y los daños que sufra la naturaleza.

Es evidente, que las situaciones de emergencia que derivan en desastres, no deben enfrentarse con acciones dispersas o improvisadas, sino con soluciones reales ante circunstancias específicas contempladas en planes que ordenen las acciones en el tiempo, y corresponsabilicen a las instancias involucradas, para lograr hacer del auxilio un instrumento más eficiente, contemplando la participación activa, consciente y organizada de la población, especialmente en las acciones encaminadas a la protección individual y colectiva.

En la coordinación y concertación de las responsabilidades y acciones institucionales, radica uno de los elementos sustantivos del Sistema, al que concurre la población en su conjunto. Esto es de tal relevancia que es recogido por el Programa de Protección Civil 1995-2000, publicado el 17 de julio de 1996, como uno de sus grupos de políticas más relevantes, porque se reconoce como un camino que ha acreditado sus bondades en el logro de soluciones en la materia.

Cada una de las dependencias y organismos participantes en este esfuerzo, realiza sus tareas, en el marco coordinador del Sistema Nacional de Protección Civil, dentro del ámbito de Gobierno que le corresponde, asegurando que la protección civil se constituya en una tarea común a todas las autoridades, en beneficio de los mexicanos; previniendo, y en su caso enfrentando, las posibles consecuencias que se derivan de las calamidades, de manera oportuna y eficaz, aprovechando al máximo los recursos disponibles.

Una labor de esta envergadura, requiere de una expresión permanente y precisa de voluntad común y de espíritu de cooperación entre los diversos participantes, tanto en

el cumplimiento interno de las funciones propias en materia de protección civil, como en sus interrelaciones con los sectores privado y social de la comunidad nacional.

Así, la solidaridad y ayuda mutua son indispensables, no solamente al ocurrir una situación crítica, sino también, para establecer los mecanismos de prevención y preparación más adecuados que permitan evitar, o mitigar en lo posible, los efectos de huracanes, sismos, inundaciones, incendios o de cualquier otro fenómeno destructivo.

Adicionalmente, una vez que se ha superado el momento de la emergencia, la recuperación es una actividad que cobra la mayor importancia, puesto que no se trata solamente de retornar las cosas al estado que guardaban antes de la calamidad, sino valerse de la oportunidad que el propio momento representa, para ofrecer a las comunidades un estado mejorado, sea a través del reforzamiento de sus construcciones, o bien, mediante la relocalización de las poblaciones en reservas territoriales que ofrezcan una condición de mayor seguridad, que evite que en el futuro se repitan los daños a las personas, sus bienes y el entorno.

Para delimitar la responsabilidad de preparación, respuesta y recuperación, y los compromisos de participación ordenada y funcional de las diferentes entidades del gobierno de la República, que actúan en materia de protección civil, se cuenta, como documento rector, con el Manual de Organización y Operación de Sistema Nacional de Protección Civil, que establece los criterios, funciones y responsabilidades de carácter general que cada instancia debe observar antes, durante y después de una situación de emergencia.

De esta forma, en la precisión de los ámbitos de operación, en los que se desenvuelve la actuación de las dependencias y organismos, encuentra una clara expresión la protección civil, dado que inmersos en el Sistema Nacional, unen sus esfuerzos de planeación, programación, organización y ejecución, para consolidar estrategias en la materia.

Para el Sistema Nacional de Protección Civil, es importante convocar el interés y la determinación que las organizaciones sociales manifiestan, para el cumplimiento de la normatividad en la materia, y la creación de sus propios órganos internos, enmarcados

en los programas y políticas institucionales, encargados de la planeación y atención de los desastres.

Para concluir, habría de comentar que tanto o más importante que recapitular sobre lo avanzado, es mirar hacia el futuro y definir con precisión los caminos por los que habremos de transitar para consolidar los logros, fijar nuevas metas y proyectar a la protección civil en nuestro país, hacia el siglo XXI.

En ese sentido, habría de formularse una referencia al mencionado Programa de Protección Civil 1995-2000, que constituye el documento rector por excelencia, de nuestra actividad, por la presente administración, en cuyo cumplimiento las organizaciones sociales pueden encontrar un vasto campo de colaboración e integración.

Así, es básico referir que en su contexto se plantea el fortalecimiento del marco normativo, la coordinación y la concertación entre los órdenes de gobierno y los diversos integrantes del Sistema Nacional, apuntalando los procesos de planeación de acciones, y, en general, las políticas públicas de prevención, auxilio y recuperación ante desastres, cuya satisfacción es una responsabilidad conjunta de sociedad y gobierno.

Por otro lado, se establece el compromiso de fortalecer los procesos de enseñanza, capacitación y adiestramiento en las diversas disciplinas que concurren a la protección civil, sustentándolos con acciones intensivas de comunicación social, que permitan el fortalecimiento de la aún incipiente cultura de protección civil.

En el capítulo de planeación, se asienta la necesidad de incrementar la interacción de los procesos correspondientes a la protección civil, con aquellos otros que van de la mano, como lo son el de desarrollo urbano y rural, ecología, salud, educación y, en general, los que conforman el capítulo de bienestar social, a fin de potencializar sus resultados y maximizar los recursos aplicados a los mismos.

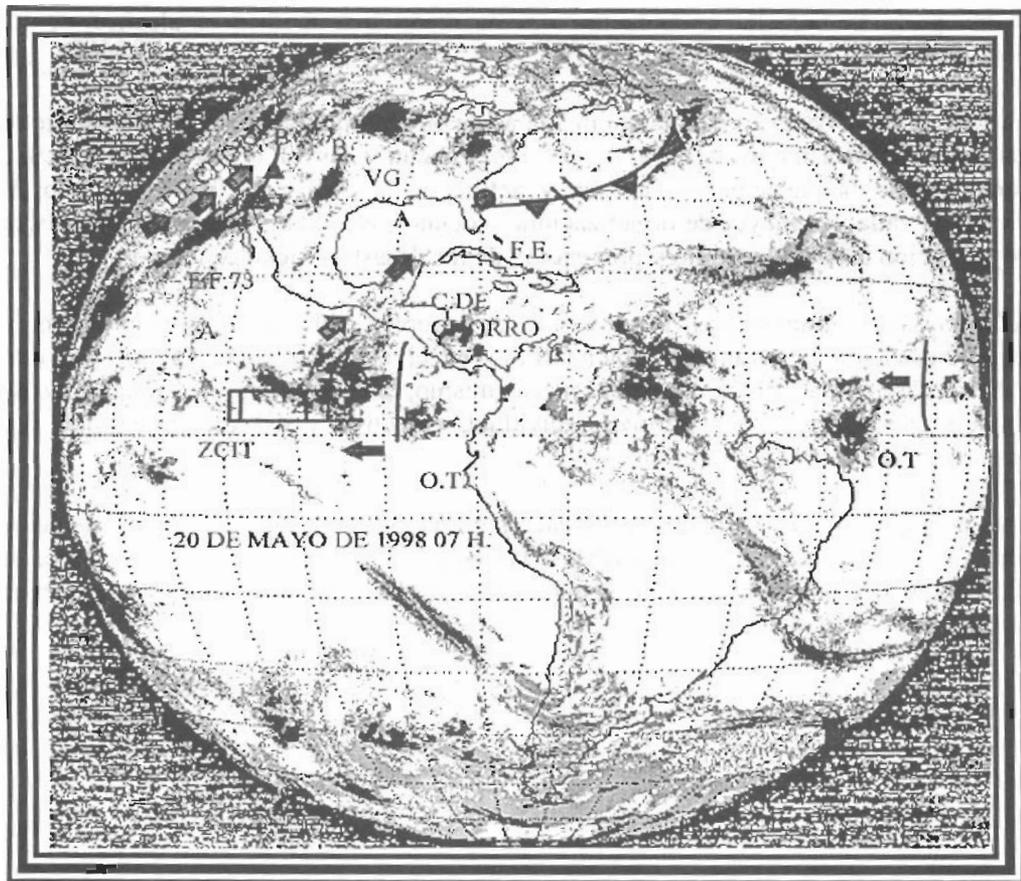
Se asume el compromiso de empeñar mayores esfuerzos en aumentar las capacidades operativas del Sistema Nacional, a fin de que las respuestas a emergencias sean cada vez más eficientes, más eficaces, más oportunas, y, en general, ofrezcan la respuesta que la población espera a sus necesidades de protección ante calamidades.

Se compromete el fomento del estudio, la investigación y el desarrollo tecnológico aplicado a la protección civil y la prevención de los desastres, convocando los esfuerzos que diversas instituciones y personas desarrollan en la materia, incluyendo la búsqueda de aquella cooperación internacional, que facilite el alcance de los objetivos del sistema nacional.

La Protección Civil responde actualmente a la voluntad política de enfrentar los retos derivados del desarrollo del país: de enfrentarlos con decisión, orden y coordinación, considerando la participación amplia y activa de la población. En ese marco, la presencia cada vez mayor de organizaciones sociales, acredita el interés creciente que la protección civil y el estudio y prevención de los desastres viene generando.

Al reproducir y transmitir al seno de nuestros propios ámbitos, los conocimientos y experiencias que seguramente obtendremos, en el ejercicio de reflexión, que esta política pública nos brinda, alcanzaremos asimismo, la convicción y la tranquilidad de nuestra aportación a la seguridad individual, colectiva y del medio en que nos desenvolvemos.

Bajo la concepción de corresponsabilidad, en el marco de compromisos compartidos y con el ánimo solidario que identifica a la sociedad mexicana, avanzamos hacia la edificación del porvenir de vida segura y digna que deseamos todos para nuestra patria.



### I. Vulnerabilidad económica nacional y desastres

La vulnerabilidad económica remite a dos aspectos relevantes: los efectos destructivos-directos, indirectos y secundarios: cfr. Rodríguez, 1998: 88-89) como la incapacidad de la economía nacional para mitigar los efectos de los desastres.

Aunque nuestro país tiene una de las economías más importantes del planeta (el Banco Mundial afirmaba recientemente que ocupa la posición número 12, ver la Jornada, 12-VII-98), cerca del 32% de la población sobrevive con un ingreso de un dólar diario. (ídem).

En el contexto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, nuestro país forma parte de este organismo desde 1994). México es el segundo país con menos “seguridad personal”, solamente superado por Japón en lo relativo a la población afectada por desastres (ver Cuadro 1), y ocupa el penúltimo lugar en cuanto al Producto Interno Bruto (PBI) per cápita, superando a Turquía y muy por debajo de la mayor parte de los países miembros de la OCDE (ver cuadro 1).

La disparidad entre el PBI percibido por los rangos de población más rico y más pobre (20% en ambos casos) es notoriamente superior en México que en el resto de los países integrantes de la OCDE (ver Cuadro 1).

Es claro que en el marco comparativo de los países del “primer mundo”, la situación nacional es precaria. Analizando el impacto de las pérdidas económicas por desastres diversos, es claro el hecho de que en el “tercer mundo” la proporción del PBI que presentan tales pérdidas es muy superior en estos países, alcanzando porcentajes que fluctúan entre más del 2% y casi el 26% (ver Cuadro 2); en contrapartida, en países como Italia, Japón y Estados Unidos la proporción mencionada por lo general no alcanza el 1%, un caso excepcional fue el sismo que devastó la ciudad y puerto de Kobe, en Japón en 1985, que casi alcanzó el 3% del PBI, sin embargo al año siguiente, ese país contaba con recursos propios suficientes para la reconstrucción (cerca de 100 mil millones de dólares); por lo general los países subdesarrollados requieren de ayuda externa para mitigar los impactos de los desastres dada su incapacidad de respuesta.

Por otra parte, la pérdida de vidas humanas como principal indicador de desastres se concentra a nivel global en más del 93% en los países subdesarrollados (Rodríguez, 1998: 90 y 109), lo que reitera la condición estructural de los desastres a nivel mundial.

El caso de las inundaciones ilustra acerca de este problema: entre 1987 y 1996 el total global de fallecimientos ascendió a 245,355, de los cuales el 1.6% se registró en Europa (Miller, 1997:8), y una proporción similar en Estados Unidos, Canadá y Oceanía. Entre las causas de las inundaciones tenemos: la deforestación, deficientes técnicas agropecuarias, incremento de la urbanización en áreas de riesgo y erosión (Miller, 1997: 13), lo que indica que la casualidad social es decisiva.

En el contexto nacional, tenemos que más del 90% de las muertes y más del 83% de los lesionados se concentran en las regiones Centro, Golfo, Pacífico Sur y Península de Yucatán, esto es, en los territorios donde se presenta con mayor gravedad el subdesarrollo (Rodríguez, 1997:182).

Estaciones recientes (Delgadillo, 1998), plantean que las pérdidas económicas ocasionadas por “El Niño” en México entre 1997 y 1998 ascienden a 13 mil millones de pesos, de los cuales 10 mil millones corresponden a agricultura, sobre todo por la magnitud de la prolongada sequía iniciada en 1994. Según la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), al 28 de abril de 1998 la disponibilidad de agua en las presas era solamente el 14.2% del total de los depósitos, además esta dependencia afirmaba que la compra de maíz en el cuatrimestre enero-abril del mismo año superó en más del 144% las adquisiciones del mismo periodo para 1997, debido a que la mayor parte de los estados de la República, registrándose además una pérdida de 107 mil hectáreas destinadas al cultivo del maíz (La Jornada, 29-VI-98).

En otro sector, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) informó recientemente que los 13,834,508,946 has. . (La Jornada 2-VII-98), superando ampliamente los promedios observados en 1970-1998, de 191,297 has. (SEMARNAP, 1998).

La inversión federal de emergencia para atender los efectos del huracán Paulina en los estados de Guerrero y Oaxaca sumó un total de 1.29 mil millones de pesos (Reforma, 9-XI-97), que equivale a cerca del 15% del PBI de ambos estados. También en el ámbito regional se constata el hecho de que los desastres devastan las economías locales y las condiciones de vida de la población.

## **II. El desarrollo como eje para la prevención de desastres.**

Como hemos apuntado, nuestro país enfrenta serios problemas ante la ocurrencia de fenómenos naturales, tanto de recurrencia estacional más o menos regular (vgr. Huracanes y

sequías), como aquellos que tienen periodos de recurrencia de rangos impredecibles (vgr. Sismos y erupciones volcánicas), debido a sus condiciones de vulnerabilidad, sea por el deterioro habitacional y las deficientes técnicas constructivas, o bien por la carencia de infraestructura para el aprovechamiento integral de las lluvias, e incluso por la pauperización masiva de la población.

Las interrelaciones sociedad-naturaleza muestran la complejidad del problema de los desastres asociados a fenómenos naturales en las condiciones de subdesarrollo prevalecientes en México: la vulnerabilidad implica una mayor propensión a padecer los efectos destructivos de los desastres como una reducida capacidad para instrumentar estrategias de recuperación que al dar respuesta a las emergencias- establezcan proyectos de prevención en el largo plazo.

Se requiere, por tanto, definir políticas y bases legales que conjuguen el desarrollo y el bienestar con la seguridad integral. Mientras tanto, es pertinente que a partir de las experiencias de reconstrucción sean definidos los criterios para la recuperación estructural ante los desastres más allá de las medidas coyunturales y asistenciales, mismas que en sí mismas no ofrecerán respuestas a las crisis derivadas de los desastres.

A la fecha el gobierno federal ha creado un Fondo para Contingencias Naturales, en el ámbito de la llamada "partida secreta", orientado a la respuesta de emergencia; sin embargo hace falta definir presupuestos para realizar programas preventivos. Cuando se debate sobre el particular se incurre en el argumento de que "no es posible" definir líneas de acción al respecto. Cabe recordar que en el "primer mundo" las inversiones para el desarrollo llegan a incluir los costos que deberían pagarse por no prever los impactos de distintos fenómenos naturales; por ejemplo, en Holanda después de las inundaciones que en los años sesenta destruyeron tierras de cultivo, infraestructura y viviendas en el sur del país, se inició un proyecto de largo plazo para evitar las inundaciones, pero con base en una estrategia de desarrollo económico regional. En Estados Unidos la zonificación urbana para prevenir desastres por impactos sísmicos plantea la regulación efectiva del mercado inmobiliario, como sucede en la Bahía de San Francisco.

Sin pretender recurrir a modelos tomados como "recetas", es pertinente tener presente que mientras la protección civil no sea integrada en políticas de desarrollo, se mantendrá como un conjunto de acciones aisladas, de utilidad coyuntural y reducido impacto social y nacional. En razón de ello, consideramos fundamental que los programas de protección civil formen parte de los proyectos estratégicos de desarrollo, articulando dos niveles de la gestión pública: el de la "normalidad" y el de "emergencia". Si medimos los costos de no hacer algo para prevenir desastres con base en los efectos conocidos, podremos evaluar cuánto podemos ahorrar en vidas humanas y recursos económicos. Lo anterior implica mayor participación social y la democratización de las políticas de protección civil, premisa ya enunciada en el decreto de

creación del Sistema Nacional de Protección Civil.

Cuadro 1  
VULNERABILIDAD HUMANA Y RIQUEZA NACIONAL  
PAÍSES DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN  
Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE)

PAÍS	SEGURIDAD PERSONAL /1	PBI / CAPITA (1995) / 2	ÍNDICE DE DESIGUALDAD (1994) / 3
Alemania	4.7	30	5.76
Australia	2.9	20	9.59
Austria	s.d.	29	s.d.
Bélgica	0.1	27	4.56
Canadá	19.8	19	7.05
Rep. de Corea	80.9	10	s.d.
Dinamarca	s.d.	33	7.15
España	32.4	14	4.41
Estados Unidos	30.5	27	8.91
Finlandia	s.d.	24	5.97
Francia	33.5	27	7.48
Grecia	29.1	11	s.d.
Holanda	0.5	25	4.50
Hungría	s.d.	5	3.85
Irlanda	0.2	18	s.d.
Islandia	0.2	27	s.d.
Italia	75.5	19	6.03
Japón	141.3	41	4.31
Luxemburgo	s.d.	43	s.d.
México	87.6	4	13.49
Noruega	s.d.	34	5.92
Nueva Zelanda	2.0	17	8.76
Polonia	0.9	4	3.94
Portugal	1.6	10	s.d.
Reino Unido	0.3	19	9.63
Rep. Checa	s.d.	5	3.56
Suecia	s.d.	26	4.61
Suiza	0.1	44	3.58
Turquia	33.4	3	s.d.

1/ El indicador se refiere a personas fallecidas y afectadas por diversos desastres, elaborado por el PNUD. Cifras en miles para el periodo 1969-1993

2/ Miles de U.S. dólares. Datos de la OCDE.

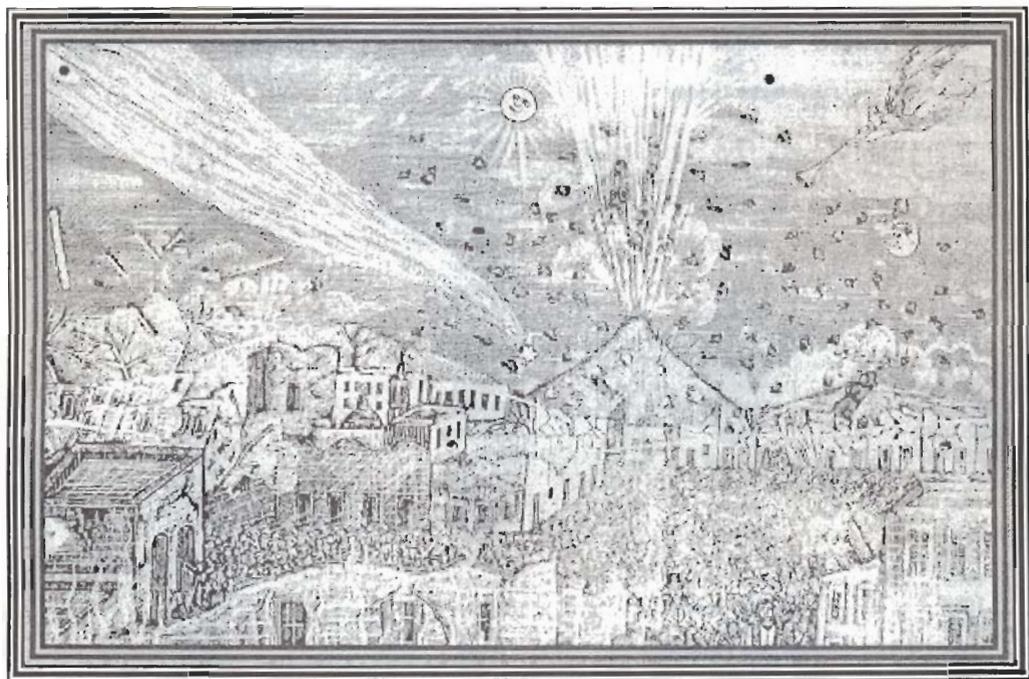
3/ Indicador construido a partir de analizar el número de veces que el PBI per cápita del 20% de la población "más rica" supera el PBI per cápita del 20 % de la población "más pobre" en el periodo 1980-1994. Datos del PNUD.

FUENTE: Elaboración propia, con base en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1997), *Informe sobre desarrollo humano 1997*, Madrid, Ediciones Mundi Prensa; y Bouchain, Rafael (1998), "Anexo Estadístico bimestral", en *Momento económico*, núm. 95, México, IIEc-UNAM

Cuadro 2  
PÉRDIDAS ECONÓMICAS COMO PORCENTAJE DEL PBI,  
OCASIONADAS POR FENÓMENOS NATURALES  
PAÍSES SELECCIONADOS. 1960-1995

AÑO	PAÍS	FENÓMENO	PÉRDIDAS ECONÓMICAS
1960	Chile	sismo	12.76
1964	Estados Unidos	sismo	0.05
1964	Japón	sismo	0.03
1970	Perú	sismo	8.65
1972	Nicaragua	sismo	15.00
1974	Honduras	huracán	6.00
1976	Guatemala	sismo	25.92
1976	Italia	sismo	0.68
1976	China	sismo	2.85
1977	Rumania	sismo	6.88
1978	Japón	sismo	0.05
1979	Rep. Dominicana	huracanes	8.00
1980	Argelia	sismo	10.43
1980	Italia	sismo	1.42
1982-1983	Bolivia	"El Niño"	10.00
1982-1983	Chile	"El Niño"	10.00
1982-1983	Ecuador	"El Niño"	10.00
1982-1983	Perú	"El Niño"	10.00
1983	Japón	sismo	0.02
1985	México	sismo	2.70
1987	Ecuador	sismo	7.09
1987	Estados Unidos	sismo	0.01
1989	Estados Unidos	sismo	0.12
1990	Irán	sismo	6.00
1994	Estados Unidos	sismo	0.51
1995	Japón	sismo	2.85

FUENTE: Elaboración propia, con datos sistematizados por Rodríguez, Daniel (1997), "Regiones y desastres en México. Inseguridad y modelo de subdesarrollo", en *Desarrollo regional y urbano en México a finales del siglo XX* (Tomo I / Teorías y metodologías en ciencias regionales y urbanas), México, Amecider-UAEM-IIEc-UNAM; y (1998), "Desastres, economía y sociedad", en *Problemas del Desarrollo*, núm. 112, enero-marzo, México, IIEc-UNAM.



## INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y DESARROLLO TECNOLÓGICO PARA LA PREVENCIÓN DE DESASTRES

Roberto Meli Piralla\*

---

Se comentan en este artículo distintas funciones que la ciencia y la tecnología deben cumplir en la amplia y compleja problemática de la protección civil, y se proponen algunos mecanismos para que la colaboración de los investigadores y especialistas con los responsables operativos de la protección civil, sea más efectiva y fructífera.

La elaboración de los programas de protección civil debe basarse en el conocimiento de los fenómenos que amenazan a la sociedad y que pueden ocasionar pérdidas de vidas humanas, daños económicos y distorsiones en el funcionamiento de la infraestructura necesaria para el desarrollo de las actividades de la comunidad.

Los planes de prevención de desastres deben incluir diagnóstico de los riesgos a los que está expuesta la población. El riesgo se deriva de la conjugación de dos factores: el peligro o amenaza de que un fenómeno alcance proporciones extraordinarias y la existencia de los sistemas vulnerables por este fenómeno.

La cuantificación de los peligros requiere en general de estimaciones de carácter regional sobre la incidencia del fenómeno en cierta parte del país, pero necesita también de estudio de los aspectos locales que pueden hacer más severos los efectos del fenómeno en un sitio particular.

Un ejemplo extremo de la importancia de las condiciones locales es el del riesgo sísmico en la Ciudad de México. Ésta se encuentra ubicada en una región donde el peligro sísmico es moderado, debido a que se localiza a 300 km o más de los sitios donde se generan los grandes terremotos que afectan al país, como es la costa del Océano Pacífico; sin embargo, por las características de la geología local algunos tipos de ondas sísmicas alcanzan amplitudes cerca de 20 veces mayores que en otras áreas a la misma distancia de los sitios donde se generan los terremotos (epicentros); más aún,

los estratos de suelo muy blando que existen en la llamada zona de lago que abarca buena parte de la ciudad, amplifican cerca de diez veces más estas ondas sísmicas con respecto a los sitios de terreno firme. De esta manera, la intensidad del movimiento sísmico en la zona de lago es aproximadamente doscientas veces más que la que se registra en sitios de terreno firme fuera de la cuenca del Valle de México. Este fenómeno es el responsable de los graves daños que han ocurrido en la Ciudad de México por sismos que no han producido efectos severos en ciudades vecinas. La evaluación de esta situación ha sido posible gracias a la extensa red de instrumentos colocados después de 1985 en la Ciudad de México y sus alrededores. Situaciones de este tipo pueden presentarse en otras partes y sólo pueden ser definidas con precisión mediante estudios específicos de las condiciones locales.

Lo anterior muestra que no es suficiente definir regiones con diferente nivel de peligro, sino que es necesario llegar a una microzonificación que permita identificar, dentro de una región, cuáles son los sitios donde las características de topografía, de subsuelo o, para ciertos fenómenos, de microclima, pueden dar lugar a condiciones de peligro mayor que el típico de la región. Por ello, no es suficiente contar con mapas de peligro a nivel nacional, ni aun estatal, sino que es necesario producirlos a nivel municipal. Eso requiere de un gran esfuerzo, con la participación de especialistas de muy distintas disciplinas.

Para muchos fenómenos los estudios de peligro deben llevarse a nivel de algunos de sus efectos que son los que realmente producen los daños. Tómese el ejemplo de los huracanes. Su estudio es tema de la meteorología, donde se han tenido grandes avances en el conocimiento del mecanismo de formación y propagación de los huracanes así como en el pronóstico de su trayectoria y de los tiempos de arribo. Desde el punto de vista de protección civil interesan al menos cuatro manifestaciones principales asociadas a los huracanes: los vientos, el oleaje, la marea de tormenta y la precipitación pluvial. Cada una de estas manifestaciones depende no sólo de la fuerza del huracán y de sus características intrínsecas; depende además de condiciones de topografía de batimetría y de hidrología. En cuanto a la precipitación pluvial, por ejemplo, lo que finalmente causa los daños a la población son las inundaciones, los deslaves y deslizamientos de tierra. La transformación de la lluvia en escurrimiento de agua en los ríos y cañadas, depende de no sólo la topografía sino de las condiciones de saturación del suelo, de erosión de las laderas y de las obras de control de avenidas

que se hayan realizado. En resumen, los estudios de peligro para que sean de utilidad para protección civil necesitan la consideración de condiciones específicas locales y la participación de especialistas de diversas disciplinas.

La cuantificación del riesgo requiere, además de la estimación del peligro a nivel local, de la determinación de la vulnerabilidad de los asentamientos humanos y de las obras de infraestructura de cada sitio. Es frecuente que en los centros urbanos y en las zonas rurales, se encuentren construcciones en sitios particularmente expuestos a los efectos de fenómenos destructivos. Tal es el caso de las construcciones ubicadas en laderas de terreno inestable o dentro del cauce natural de ríos o de flujos extraordinarios que se originan en caso de tormentas intensas. Una situación particularmente grave en este sentido se da en Tijuana, pero el problema es común a un gran número de centros urbanos. La participación de especialistas en geología, geotecnia, hidrología, estructuras y construcción, es necesaria para diagnosticar los problemas de este tipo.

En los aspectos de diagnóstico del peligro, la contribución de la ciencia y tecnología es fundamentalmente en la estimación de la máxima intensidad que pueden alcanzar los fenómenos en cada sitio. Algunos fenómenos se prestan además al monitoreo y al pronóstico. Tal es el caso de los fenómenos atmosféricos, como los huracanes, por ejemplo, donde las redes de estaciones meteorológicas con el apoyo de radares e imágenes satelitales permiten seguir la evolución de los eventos y pronosticar con cierto grado de aproximación, la intensidad y la posición que van a tener en cierto lapso. Todo esto hace posible implantar sistemas de alerta para tomar medidas de protección para las zonas más vulnerables. Otros fenómenos no son factibles de pronóstico, en término de tiempo y lugar preciso de ocurrencia, por lo que su estudio lleva únicamente a diagnóstico de peligro en términos de probabilidad de ocurrencia.

Si en lo que concierne al peligro rara vez se puede ir más allá del diagnóstico, del lado de la vulnerabilidad, además de diagnosticar cuáles son los sistemas más afectables, es posible y necesario tomar medidas preventivas.

En efecto, los fenómenos que pueden ocasionar desastres, en su mayoría, no pueden ser modificados por la acción del hombre para disminuir su magnitud. En los sistemas expuestos a los mismos, en cambio, sí pueden tomarse medidas para reducir su

vulnerabilidad. Valga el mismo ejemplo de los sismos; cuando se conoce el grado de peligro sísmico del sitio donde se ubica un asentamiento humano, deben adoptarse las técnicas de construcción que provean una seguridad adecuada ante las máximas intensidades que el fenómeno puede alcanzar. Esto es materia de los reglamentos de construcción, los que deben contener un conjunto de requisitos tendientes a lograr la seguridad mencionada. Es responsabilidad de las autoridades estatales y municipales la promulgación de normas y reglamentos que sean adecuados a las características del riesgo específico de cada localidad y que tengan en cuenta las condiciones socioeconómicas locales y el nivel de desarrollo tecnológico alcanzado por el medio al que se aplican. También es responsabilidad de las autoridades, y de la sociedad toda, velar para que esta normativa sea obedecida y que se alcancen los niveles de calidad requeridos para la construcción.

En todo este proceso de diagnóstico de riesgo y de actividades de reducción de la vulnerabilidad, es esencial la participación de la comunidad científica y de los especialistas en las diferentes tecnologías relacionadas con el problema. Es amplísima la gama de áreas del conocimiento que pueden tener aportaciones importantes en la protección civil. En términos muy esenciales participan: las ciencias naturales para el estudio de los principales fenómenos que son fuente potencial de desastres. Las ingenierías, en las medidas para la reducción de la vulnerabilidad y en los sistemas de monitoreo y alerta; las ciencias sociales en propiciar que las medidas de prevención sean adecuadas para las condiciones socioeconómicas y culturales de la población.

Con frecuencia se han presentado dificultades para la interacción de los científicos con las instituciones encargadas de atender distintos problemas, tanto en el sector público como en el privado. Los científicos y los especialistas sienten que sus conocimientos y sus iniciativas no son valorados por los que debieran aplicarlos, y éstos últimos suelen ver con recelo las propuestas de los primeros, al considerarlas poco prácticas o hasta descabelladas. La principal dificultad reside en una incomprensión entre los dos sectores. Los científicos no se adaptan con facilidad a las urgencias con que se requieren las soluciones y no se esfuerzan por presentar sus propuestas y sus soluciones a un nivel que pueda ser comprendido y utilizado por los responsables de su implantación. Estos últimos están generalmente sometidos a presiones que les impiden prestar atención a soluciones a largo plazo y a fondo de sus problemas.

El acercamiento entre los dos sectores es de gran beneficio para ambos. La comunidad científica se ve estimulada por participar en la solución de problemas relevantes, por la retroalimentación que recibe para orientar sus estudios hacia líneas de mayor utilidad para la sociedad y, también, por la posibilidad de acceder a recursos que le permitan un mejor desarrollo de sus actividades. Los responsables de tomar decisiones pueden contar con la aportación de conocimientos por parte de los sectores mejor preparados del país.

Un mecanismo que favorece la participación de la comunidad científica en la solución de problemas relevantes para la sociedad, es la intervención de instituciones como el Centro Nacional de Prevención de Desastres, el cual además de contar con especialistas propios para dar apoyo técnico a los encargados de actividades de protección civil, sirve de enlace y de coordinador de la participación de los grupos académicos.

Un ejemplo de lo anterior, lo constituye la atención que se está dando a la crisis eruptiva del Volcán Popocatepetl. Se constituyó un Comité Científico para asesorar a las autoridades de protección civil, tanto federales como estatales y municipales. El Comité Científico Asesor se integró con los principales especialistas de las disciplinas involucradas, provenientes principalmente de los institutos de investigación de la UNAM, pero también de otros centros académicos del país. El CENAPRED funge como coordinador de las actividades del Comité, proporciona apoyo logístico y económico para los estudios que son decididos por el Comité y realizados por distintos grupos de investigación, así como para la incorporación de especialistas de otros países a los estudios.

El Comité ha estado, a través del CENAPRED, en contacto continuo con las autoridades de protección civil para recomendar las acciones a tomar; definió la instrumentación que debería colocarse en el Volcán para el monitoreo de las señales que pueden indicar la inminencia de una actividad eruptiva crítica. También se ha estado promoviendo y supervisando la realización de una serie de estudios para diagnóstico del peligro, tanto a corto como a largo plazo. De esta manera, la relación entre la comunidad científica y las autoridades se ha dado en forma muy satisfactoria.

Las observaciones anteriores sirven de antecedentes para ciertas recomendaciones

sobre el papel que debe tener la investigación en la solución de problemas de protección civil.

1. Es necesario implantar un programa nacional para que se realicen diagnósticos de los riesgos a los que están expuestas las poblaciones y los sistemas de los que depende su actividad y su seguridad. Estos diagnósticos deben derivarse de investigaciones detalladas de la situación específica de cada comunidad, y en ellos deben basarse los programas de protección civil.

Se requiere principalmente:

a) Elaborar mapas de microzonificación del peligro ante los principales fenómenos. Conviene que éstos estén integrados en bases de datos y presentados en Sistemas de Información Geográfica.

b) Identificar los elementos más vulnerables de los sistemas expuestos y tomar medidas correctivas para reducir la vulnerabilidad. Debe prestarse especial atención a evitar el colapso de instalaciones críticas como hospitales, escuelas, sistemas de telecomunicación, servicios básicos (líneas vitales).

2. Deben implantarse medidas para que la comunidad se encuentre mejor protegida ante los posibles desastres. Éstas van desde la etapa de planificación, donde debe propiciarse el desarrollo urbano en las áreas menos expuestas a los peligros, hasta el diseño y construcción de los sistemas, para que estos tengan el nivel de seguridad adecuado, y la previsión de obras de protección y medidas de alerta.

3. Deben establecerse mecanismos para propiciar la interacción de los investigadores y los especialistas con los responsables de la implantación de medidas de protección. Un requisito importante es que el contacto entre los dos sectores se establezca sobre una base de continuidad y no se dé sólo en condiciones de emergencia. Por ejemplo, los programas para el estudio de los fenómenos perturbadores y de su efecto deben ser apoyados a muy largo plazo. Deben integrarse grupos de trabajo y comités conjuntos que establezcan las prioridades y verifiquen la correcta implantación de las medidas convenientes.

4. Muchos de los datos y los estudios que se requieren para la preparación de los planes de protección civil son de carácter local. Es deseable que en cada estado del país, y en los municipios mayores, se convoque a grupos de especialistas locales para que realicen los estudios específicos de diagnóstico de los riesgos y de las medidas de protección.

5. Conviene propiciar la participación de organismos coordinadores y de apoyo a las actividades de protección civil, los que puedan servir de interlocutores entre las autoridades y el medio académico.



## LA PROTECCIÓN CIVIL Y EL DESARROLLO SUSTENTABLE EN EL MUNICIPIO

T.U.M. Raul Miliani Sabido\*

---

La dinámica de los grupos sociales, particularmente en las décadas recientes, ha tenido como una de sus manifestaciones principales, la migración hacia núcleos urbanos, acarreado con ello diversas y determinantes consecuencias.

En un supuesto favorable, ha originado nuevas y más audaces soluciones de urbanismo y vivienda, para dar respuesta a la necesidad de las personas de contar con espacios para desarrollar su vida y sus actividades dignamente, pero en condiciones, eventualmente, de menor seguridad.

Pero en otro, para aquellas personas que no han tenido acceso a esas oportunidades, la opción ha sido el sumarse a conglomerados humanos asentados irregularmente, por lo general en condiciones que ponen en peligro su vida, su integridad física, e incluso, sus posesiones y la naturaleza, fenómeno éste, específicamente registrado en el orden municipal.

En efecto, lugares como cañadas, laderas de cerros y lechos de ríos, son comúnmente ocupados por viviendas provisionales carentes de los servicios elementales, e incluso, factores como la estrecha vecindad con la industria, condicionan el aumento de la vulnerabilidad de las personas ante la ocurrencia de fenómenos, tanto de origen natural, como aquellos derivados de la participación humana.

Esa se constituye como una verdad insoslayable, y ejemplos recientes, como los huracanes Opal y Roxanne, que afectaron al sureste del país en 1995; Pauline y Rick, que causaron graves daños a Guerrero y Oaxaca en 1997; y el fenómeno El Niño, en 1998, que impactó severamente al estado de Baja California -sólo por mencionar algunos de los más recientes-, debieran hacernos reflexionar sobre la necesidad de diseñar e instrumentar soluciones audaces e imaginativas.

Paralelamente, un interactuar desordenado y anárquico entre las personas y el entorno, ha favorecido la afectación del ambiente, creando círculos viciosos que inciden en los procesos de desarrollo y el deterioro de su propia seguridad, ejemplo patente lo constituye la gravedad de los efectos registrados en la temporada de incendios forestales de 1998. que provocó una cauda impresionante de daños humanos y

pérdidas materiales, con las consecuencias previsibles de afectación ecológica y los recursos financieros que deberán invertirse para su remediación.

Desde la óptica de la protección civil, la anterior es una de las lecturas para comprender que los desastres se presenten cada vez con más frecuencia, cobren un importante número de víctimas, y afecten en mayor medida a la naturaleza, especialmente en el orden municipal.

El Sistema Nacional de Protección Civil, desde su creación en 1986, ha propuesto en diversos momentos y por distintos canales, cerrar los espacios existentes entre la protección civil y la planeación del desarrollo, especialmente en lo que se refiere al ámbito urbano y rural, y como consecuencia, a la regulación del uso del suelo, en el marco de un concepto vigente, de desarrollo sustentable, que fomente una sana convivencia del ser humano y el medio, ofreciendo condiciones para su desenvolvimiento presente y futuro.

Esta filosofía, que descansa en el propósito de aprovechar los recursos naturales en el presente, de una manera en tal medida racional, que no comprometa la viabilidad de las generaciones futuras, ni su acceso a la correspondiente explotación consciente y ponderada de sus recursos, exige de un replanteamiento en muchos de nuestros esquemas de vida y desarrollo.

Así, al reducir la exposición de las comunidades a los riesgos derivados de fenómenos geológicos, hidrometeorológicos, químicos, sanitarios y socio-organizativos, se contribuirá, de manera decisiva, a una mejoría en la calidad de vida de las personas, así como a la reversión de las tendencias de decremento en la capacidad de renovación de los recursos naturales y de deterioro en la condición del medio ambiente.

Esa problemática es recogida por el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y dichos términos se incorporan a los Programas de Protección Civil, y de Desarrollo Urbano correspondientes, mediante la inclusión de las propuestas formuladas al Sistema Nacional de Protección Civil por la Comisión Consultiva y de Participación Social para la Protección Civil, así como por la ciudadanía en general, en el marco de foros públicos de consulta.

Aquél cuerpo colegiado planteó, en 1994, el imperativo de inscribir en los diversos programas nacionales de vivienda, salud, alimentación, educación, ecología, desarrollo urbano y rural, derivados del Plan Nacional mencionado, capítulos

específicos de protección civil, enmarcados en una política de coordinación de acciones, y bajo un concepto rector general de prevención.

Asimismo, es una prioridad, en dichos documentos, el análisis y la evaluación del riesgo ambiental de toda obra o actividad, en proyecto o en operación, con potencial de afectación a su entorno, así como la regulación de las actividades de alto riesgo, en función de la gravedad de los efectos que puedan ocasionar al equilibrio ecológico, al medio ambiente, y en consecuencia, al ser humano.

En ese contexto las políticas públicas correspondientes, cuya ejecución es responsabilidad de las autoridades municipales, para ser eficaces, deberán tener un carácter integral, incluyente, participativo y federalista, que propicie su inserción, de plena vigencia, en las referidas concepciones de bienestar social y desarrollo sustentable.

Pero para que ello se alcance, la protección civil municipal debe privilegiar la participación activa, coordinada, corresponsable y solidaria de sociedad y gobierno, mediante el establecimiento de una nueva relación entre los individuos, entre las organizaciones, entre los sectores, así como entre los municipios, los estados y la federación, con el objetivo común de preservar a la persona y a la sociedad, ante los peligros que representa la ocurrencia de calamidades de origen natural o derivadas de la participación humana, coadyuvando al logro del desarrollo sustentable de nuestro país, y del ámbito geográfico específico que nos ocupa, propiciando la forma de vida justa, digna y equitativa a que aspiramos los mexicanos.

Para concluir, es importante reiterar la responsabilidad de las autoridades municipales, para convocar las voluntades individuales y colectivas, a efecto de, formando un solo conjunto, impulsar e instrumentar los trabajos para contar, en el corto plazo, con los consejos de protección civil, con los diagnósticos de riesgos, los mapas de ubicación geográfica de calamidades y los correspondientes planes municipales de contingencias, incorporando a los miembros de la comunidad altruistas y participativos, debidamente capacitados y equipados, que permitan enfrentar, cada vez con mayor oportunidad y mejor eficacia, las calamidades que ocurren recurrentemente en las diversas zonas y regiones del país.