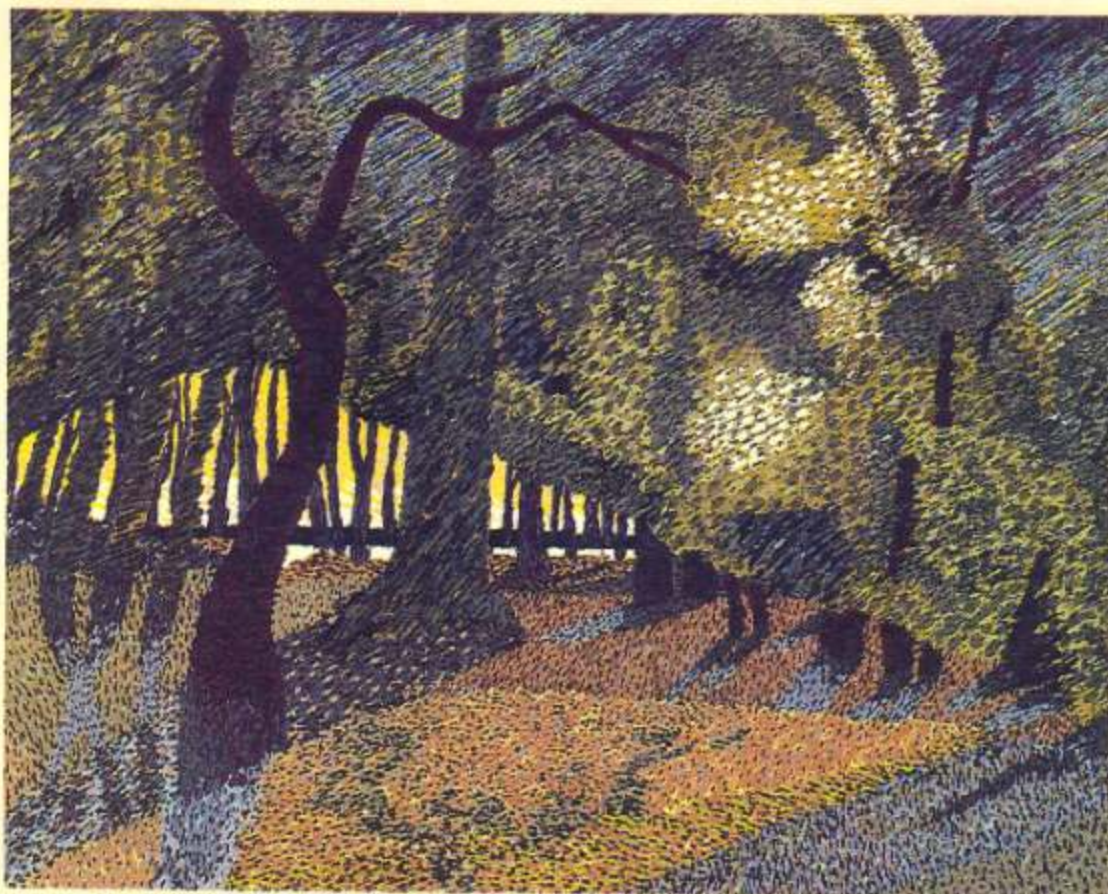


# QUÓRUM

Publicación Mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.



Alejandro Encinas • César Jáuregui • Cesáreo Morales • Jaime Sanchez S. • Raúl Trejo Delarbre • *Comentarios a las elecciones de Chihuahua y Michoacán*

Fernando Lerdo de Tejada • *Ciudad de México*

Blanca Ruth Esponda • *Población y Desarrollo*

Cecilia Soto • *Biodiversidad*

Fernando Pliego Carrasco • Daniel Bitrán • Virginia García Acosta • Mario Garza Salinas • Cinna Lomnitz • Daniel Rodríguez

Velázquez • *Los Desastres y la Protección Civil en México*

*Conclusión para el Acuerdo del Tratado de Libre*

*Comercio • Mensaje Presidencial*



## DIRECTORIO

**FERNANDO ORTIZ ARANA**  
Presidente de la Gran Comisión

**ABRAHAM TALAVERA**  
Director del Instituto de Investigaciones Legislativas

**AGUSTIN BASAVE BENITEZ**  
Director

**FRANCISCO ARROYO VIEYRA**  
Coordinador Editorial

**ENRIQUE JACOB ROCHA**  
Coordinador Administrativo

**RODOLFO BECERRIL STRAFFON**  
Coordinador Internacional

**FLORENCIO SALAZAR**  
Secretario Técnico del Consejo Editorial

**ANTONIO NEMI DIB**  
Coordinador Regional

**HECTOR GONZALEZ PEREZ**  
Asesor

**FERNANDO PINEDA ESCOTO**  
Jefe de Redacción

**ALFONSO ORTEGA LOPEZ**  
Arte y Diseño

**GABINO ORTEGA CAZARES**  
Corrector de Estilo

**ELIANA GALLARDO S.**  
Viñetas

## CONSEJO EDITORIAL:

**FLORENCIO SALAZAR**  
Secretario Técnico

Luis F. Aguilar  
Rolando Cordera  
Francisco Gil Villegas  
Fernando Gómez Mont  
Miguel González Avelar  
Angeles González Gamio  
Gabriela Guerrero Olivares  
Julieta Guevara  
Jorge Hernández Campos  
Carlos Ramírez Sandoval  
Juan Rebolledo Gout  
Luis Danton Rodríguez  
Roberto Sánchez de la Vara  
Jaime Sánchez Susarrey  
Cecilia Soto  
Manuel Terrazas  
Ricardo Valero  
José Woldenberg  
Idelfonso Zorrilla

## CONSEJO DE ADMINISTRACION:

**ENRIQUE JACOB**  
Coordinador

Manuel Díaz Infante  
Blanca Ruth Esponda  
Silvestre Fernández Barajas  
Benjamín Hedding Galeana  
Aquilés López  
Mario Alberto Navarro  
Ulises Ramírez Núñez



# MEXICO

# 75

AÑOS DE VIDA CONSTITUCIONAL  
1917 • 1992

**CAMARA DE DIPUTADOS**  
**INSTITUTO**  
**DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS**

Publicación Mensual  
Año I Núm. 5 Agosto / 92

# QUÓRUM

## NUESTRA PORTADA:

**ALEJANDRO HADDAD**

"Verano"  
54 X 64 cms.  
Técnica: Serigrafía  
45 Tintas



**QUÓRUM**, Publicación Mensual del INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS. Reg. en SEP ante la Dirección General del Derecho de Autor No. 206/98.352. Certificado de Licitud ante la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la S. G. en trámite. Certificado de Franquicia Postal ante SEPOMEX en trámite. Los artículos firmados, son responsabilidad de los autores, no reflejan necesariamente las directrices del Instituto. El material publicado, puede reproducirse todo o en partes, previa comunicación por escrito a la Revista QUÓRUM. Calle Nayarit No. 24, Col. Roma, Deleg. Cuauhtémoc, México, D.F. Tels.: 564-88-22 y 564-27-37.  
**ESTE EJEMPLAR ES GRATUITO. TIRAJE 6 MIL EJEMPLARES**

Real Academia Español, Diccionario de la Lengua Española:

**QUÓRUM** (Voz latina, genit. pl. del relativo qui, que.) m. Número de individuos necesarios para que un cuerpo deliberante tome ciertos acuerdos.

Diseño de Portada:  
Impresora Formal  
Rosa María Fierros Farell Gabriel Luis-Castillo  
Impreso en Impresora Formal, S.A. de C.V.  
Legaría 251 Col. Argentina, México, D.F. 11270

**CONTENIDO**

<b>■ SECCION TEMATICA</b>		Protección Civil
Fernando Pliego Carrasco	3	Desastres y Protección Civil en México.
Cinna Lomnitz	12	Factores de Riesgo Natural: Diagnóstico y Prevención.
Virginia García Acosta	19	Reacción Social y Memoria Histórica.
Daniel Rodríguez Velázquez	24	La Industria de la Construcción.
Mario A. Garza Salinas	29	Una Propuesta Legislativa sobre Protección Civil.
Daniel Bitrán	35	Consecuencias Socioeconómicas de los Terremotos y Consideraciones de su Futuro Impacto.

**■ SECCION: VIDA PARLAMENTARIA**

Alejandro Encinas, César Jáuregui, Cesáreo Morales, Jaime Sánchez Susarrey y Raúl Trejo Delarbre	40	Las Elecciones en Chihuahua y Michoacán
Fernando Lerdo de Tejada	57	Ciudad de México: Retos y Perspectivas
Blanca Ruth Esponda	66	Población y Desarrollo

**■ SECCION: ENLACE REGIONAL**

José Luis Castro (Chiapas)	68	La Reforma Política de la Revolución Mexicana
Cristina Díaz Salazar (Nuevo León)	72	El Tratado de Libre Comercio y Nuevo León

**■ SECCION INTERNACIONAL**

Cecilia Soto González	75	Biodiversidad, por qué no firmó Bush
Jian Hong	78	China: Asamblea Popular Nacional.
Roberto Sánchez de la Vara	82	Mijail Gorbachov y Helmut Kohl

**■ SECCION ESPECIAL: ECONOMICA**

Mensaje Presidencial	84	El Tratado de Libre Comercio.
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	87	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
Oscar Manuel Gutiérrez L.	94	La Actividad Económica en México 1988-1992.

**■ SECCION CULTURAL: RESEÑA Y CRONICA**

Mina Zamudio	100	Alejandro Haddad, Mexicano y Universal
Angeles González Gamio	101	El palacio de la Inquisición



## PRESENTACION:

El efecto negativo de los desastres en la sociedad mexicana es una problemática recurrente en las zonas urbanas y rurales. Originados en primera instancia por eventos naturales (terremotos, inundaciones, volcanes), o por descuidos imputables a individuos o instituciones, generan un alto costo en vidas humanas como también daños en las actividades económicas y en la organización política y social de numerosas comunidades.

Los desastres tienen un paralelo con los accidentes: ocasionan una interrupción brusca, abrupta, de la organización cotidiana de la población afectada. Dislocan así los sistemas de interacción social a través de los cuales resuelven sus necesidades básicas y fundamentales, entre otras, las de vivienda, alimentación y trabajo.

Sin embargo, los desastres tienen un efecto social más complejo que el producido por los accidentes: también *alteran de manera drástica las formas de interacción de los damnificados con las instituciones públicas y la sociedad en general*. Estas se ven incapacitadas, en un determinado periodo de tiempo, de articular a la población y atender sus demandas bajo métodos tradicionales de acción. Encontramos, por ejemplo, insuficiencia en los servicios hospitalarios; escasez de brigadas de rescate y salvamento; falta de agua y víveres; interrupción en los servicios de luz eléctrica; crisis en los sistemas de seguridad pública, etc. En consecuencia, los desastres involucran un doble efecto disruptivo: tanto en la vida cotidiana de los damnificados como en las instituciones públicas.

Desde esta perspectiva, la problemática de los desastres puede ser considerada como un asunto vinculado de manera estrecha *a la seguridad de la sociedad civil en general y del Estado en particular*, porque pone a discusión la capacidad de las instituciones públicas para ejercer sus cometidos legal y consuetudinariamente establecidos. Más aún, los desastres acontecidos en México durante los últimos años, *se han vivenciado frecuentemente como auténticas crisis políticas*, de orden local y federal, que han obligado no solo a cambiar a funcionarios gubernamentales, sino también a redefinir procedimientos y estrategias gubernamentales.

Reconociendo la importancia de estos fenómenos, el Sistema Nacional de Protección Civil (S.N.P.C.) tiene como objetivo replantear el manejo tradicional de los desastres en México, por parte de las instituciones gubernamentales como de la sociedad civil en general. Se busca aminorar el riesgo de su recurrencia, los efectos negativos que puedan ocasionar, y agilizar los trabajos de emergencia y de reconstrucción. En consecuencia, numerosas instituciones privadas y gubernamentales participan en sus trabajos, y en muchos

## Sociedad y Política:

Desastres  
y Protección  
Civil en México

Fernando Pliego Carrasco

Miembro del Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM



La problemática de los desastres puede ser considerada como un asunto vinculado de manera estrecha a la seguridad de la Sociedad Civil en general y del Estado en particular, porque pone a discusión la capacidad de las Instituciones Públicas para ejercer sus cometidos legal y consuetudinariamente establecidos.



lugares ha aumentado las capacidades colectivas de prevención y manejo de los desastres.

Sin embargo, a cinco años de haberse constituido, encontramos en el Sistema Nacional de Protección Civil algunas limitantes que dificultan el desarrollo de sus positivos objetivos:

- La aplicación del S.N.P.C. ha sido de carácter restringido en el territorio nacional, y las actividades de las comisiones locales frecuentemente son puntuales y esporádicas. Son numerosas las comisiones de carácter meramente formal y no operativo.
- La mayoría de los funcionarios gubernamentales carecen de información básica sobre la problemática de los desastres, como de un entrenamiento adecuado para manejar desastres y emergencias colectivas en general.
- No hay un mecanismo regular de evaluación global de las experiencias de protección civil que se realizan en México, donde participe la comunidad académica y permita potenciar las acciones exitosas y generar efectos multiplicadores.
- Y encontramos un énfasis excesivo en la comprensión de los desastres y de la protección civil desde la perspectiva de las ciencias naturales e ingeniería civil, en detrimento del enfoque de las ciencias sociales y del comportamiento humano en general. Se piensa, en consecuencia, que es suficiente con edificar bajo criterios superiores de seguridad, y se descuidan las exigencias de organización comunitaria, como de coordinación social civil —estado, para aminorar los riesgos y enfrentar los desastres.

Desde estas limitantes detectadas, el mejoramiento del S.N.P.C. es una tarea de múltiples niveles, que compete a numerosas instituciones del sector gubernamental y de la sociedad en general. Uno de ellos, prioritario, es el de ofrecer a instituciones que participan de manera determinante en la definición de las políticas públicas, información que permita avanzar en el conocimiento de la dinámica social que se genera en torno a los desastres, sea en sus aspectos sociológicos, políticos, históricos y legales, entre muchos otros más.

En la presente colección de ensayos, se ha seleccionado una muestra de trabajos importantes en torno a la protección civil y su dinámica desde una perspectiva que supera los enfoques que la reducen a las ciencias naturales, la ingeniería civil, y las actividades de rescate y salvamento. En realidad, es un problema de índole mucho más compleja que requiere una consideración integral para la definición e implementación de mejores y más adecuados reglamentos y programas de protección civil.




---

El conflicto político deriva básicamente del tipo de actividades administrativas que las autoridades gubernamentales implementan a partir de los efectos civiles y públicos de los desastres; es el resultado de las políticas públicas explícitas implícitas que guían su participación en los trabajos de emergencia y reconstrucción.

---






---

El manejo gubernamental y civil de los desastres, y la posibilidad de disminuir sus efectos negativos, depende prioritariamente de la forma en la cual la sociedad produce, distribuye y utiliza los recursos materiales, organiza sus instituciones cotidianas y constituye y ejerce el poder público. Es de manera central, un problema de vulnerabilidad social.

---

En México, como en la mayoría de los países de América Latina, los programas de protección civil que implementan los gobiernos locales y federales para enfrentar los desastres, en sus distintas fases: prevención o disminución de los efectos negativos, organización de trabajos de emergencia para atender a las víctimas, y desarrollo de actividades finales de reconstrucción, tienen una referencia tradicional a favor de la participación de especialistas provenientes de las ciencias naturales y disciplinas tecnológicas afines, y de organismos encargados del rescate y salvamento de los damnificados.

Tal referencia preferencial tiene desde luego razones fundamentales de orden teórico y empírico. Porque el aporte que en el manejo de los desastres han realizado disciplinas académicas como son la geografía, geología, vulcanología, metalúrgica y otras áreas del conocimiento científico natural, así como su expresión tecnológica básica: la ingeniería civil, ha sido destacado y comparable en su desarrollo y calidad al generado en la comunidad científica internacional. Y también, porque las actividades que numerosos organismos de salud y salvamento han implementado para la atención de víctimas, muestran la adquisición de importantes niveles de destreza y eficacia en la prestación de sus servicios.

En este contexto, en una primera perspectiva para el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a la protección civil, parecería que se ha avanzado en lo fundamental y básico para el manejo de los desastres, y que la tarea por realizar se concentraría sobre todo en la implementación nacional y sistemática de tales conocimientos y destrezas. Sería posible, por lo tanto, identificar zonas de alto riesgo; construir inmuebles e infraestructura con mayores capacidades de resistencia a las fuerzas geológicas y meteorológicas; prever el desarrollo de sequías; aumentar la capacidad de control del medio ambiente natural; rescatar con prontitud a los damnificados; reconstruir eficazmente los espacios inmuebles dañados, entre muchas otras actividades.

Sin embargo, la implementación de políticas de protección civil en sus distintas fases, *no depende únicamente* del aporte de las ciencias y técnicas relacionadas con el conocimiento de los fenómenos naturales, y de la habilidad de los organismos de rescate, salud y salvamento. Más aún, se puede afirmar que el manejo gubernamental y civil de los desastres, y la posibilidad de disminuir su efecto negativo, *depende prioritariamente de la forma en la cual la sociedad produce, distribuye y utiliza los recursos materiales, organiza sus instituciones cotidianas, y constituye y ejerce el poder público*. Es, de manera central, un problema de *vulnerabilidad social*, que está relacionada con las formas de conocimiento y destrezas humanas anteriormente mencionadas, pero también abarca otras cuestiones mucho más complejas que condicionan el funcionamiento y organización de la sociedad.



El abandono de sistemas políticos corporativos o autoritarios y la construcción de formas modernas de Gobierno basadas en una fuerte participación civil, es el mejor recurso para el manejo pacífico y concertado de las crisis originadas por los desastres.

En efecto, todo desastre tiene una relación estrecha con eventos acontecidos en el mundo físico. Pueden ser de origen natural: movimientos sísmicos, huracanes, sequías recurrentes, etc., o bien, pueden ser producidos directamente por la acción de específicos individuos o grupos, como es el caso de la expulsión de sustancias tóxicas o explosivas en el medio ambiente. Pero el evento físico, por extraordinario que sea, no es en sí mismo un desastre. Un terremoto en una zona despoblada no es un problema social, y el depósito de sustancias tóxicas en tiraderos industriales adecuados puede no ser perjudicial en términos ecológicos.

Más bien, el desastre es la consecuencia de la conjunción de esos eventos físicos con una determinada capacidad de resistencia de la comunidad humana para manejarlos y absorber sus efectos, esto es, con un específico nivel de vulnerabilidad social. Por lo tanto, un mismo evento físico puede o no generar un desastre, u ocasionar distintos grados de desastre, según las diferencias de vulnerabilidad de las comunidades humanas. Así mismo, definido un nivel de vulnerabilidad, el desastre dependerá también de la magnitud de los eventos físicos, porque no será lo mismo un sismo de 4 grados en la escala de Richter con una determinada duración, que un terremoto de doble gradación y mayor duración.

Pero la vulnerabilidad social es un problema multidimensional, y no se reduce al conocimiento ofrecido por las ciencias naturales y sus aplicaciones tecnológicas a través de la ingeniería civil. Y mucho menos se restringe a habilidades y destrezas en materia de rescate y salvamento. Como factores que intervienen y complejizan significativamente a las anteriores variables, y que es necesario considerar de manera central en la implementación de programas de protección civil, se pueden mencionar entre otros los siguientes<sup>1</sup>:

- Estructuras de mercado o políticas públicas relativas a la distribución territorial de la población, que favorecen la ocupación de espacios de alto riesgo en áreas urbanas y rurales (zonas minadas, pendientes de montañas, áreas susceptibles de inundaciones recurrentes, etc.).
- Procesos de migración y concentración demográfica en las ciudades, o de desarrollo económico, que someten a un deterioro sistemático el equilibrio ecológico con el medio ambiente natural (prioridad del automóvil sobre el transporte público; control deficiente o inexistente de las fuentes de contaminación fijas o móviles; extracción irracional de agua de los mantos subterráneos; destrucción de bosques y zonas verdes, etc.).

1. María G. Caputo, Jorge E. Hardoy e Hilda M. Herzer, DESASTRES NATURALES Y SOCIEDAD EN AMERICA LATINA. Buenos Aires, G.E.L., 1985, p. 9.



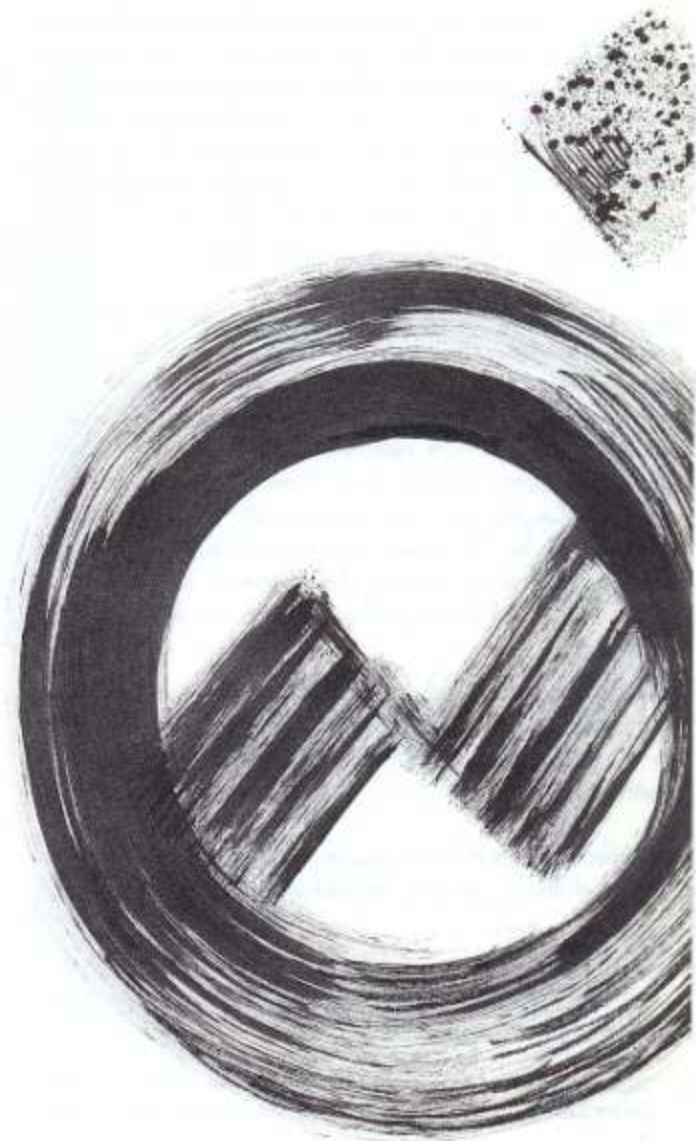
- Sistemas de estratificación social y de distribución de la riqueza, que ocasionan la construcción u ocupación de inmuebles que no cumplen con normas mínimas de seguridad y mantenimiento.
- Relaciones laborales, o formas de sindicalización, que propician el desarrollo de procesos de trabajo en condiciones potencialmente peligrosas. Por ejemplo, antes del desastre: ocupando espacios reducidos o inhabilitados para realizar desalojos de emergencia; o bien, después del desastre: ausencia de convenios de trabajo, o existencia de convenios espurios, que favorecen el incumplimiento de derechos de indemnización, atención médica, incapacidad o reinstalación.
- Carencia de sistemas de protección civil para situaciones de emergencia o desastre colectivo, o reducción de los mismos a definiciones meramente normativas, sin una correspondiente operacionalización e implementación de programas de capacitación de los funcionarios y autoridades gubernamentales encargados de aplicarlos, como por parte de la población civil.
- Políticas liberales de uso de inmuebles urbanos, o formas de corrupción pública y privada, que favorecen la ocupación de construcciones para fines que no fueron originalmente diseñadas (por ejemplo, la utilización de edificios de departamentos para la instalación de empresas u oficinas).
- Sistemas de participación de la sociedad civil deficitarios o prácticamente ausentes, que convierten a las actividades de prevención y mitigación de los desastres en tareas exclusivas de especialistas, y a los trabajos de emergencia y rescate en acciones espontáneas y poco coordinadas.
- Ocultamiento o manejo no transparente de la información por parte de altos funcionarios gubernamentales, que ocasionan problemas de credibilidad y legitimidad.
- Y finalmente, ausencia de espacios de coordinación entre los distintos actores involucrados, tanto públicos como privados, que permitan la coordinación global de las actividades, evite la duplicidad de funciones, y amortigüe los conflictos de intereses que normalmente se presentan.

Los factores mencionados, que definen de manera importante los niveles de vulnerabilidad social, determinan en consecuencia que ante la presencia de un evento físico se produzca o no un desastre en las comunidades humanas. Por lo mismo, los desastres son un proceso tendencialmente geopolítico, y afecta de manera principal —aunque desde luego no de forma única— a los países y regiones de menor de-

---

La Vulnerabilidad Social es un problema multidimensional, y no se reduce al conocimiento ofrecido por las ciencias naturales y sus aplicaciones tecnológicas a través de la ingeniería civil y mucho menos se restringe a habilidades y destrezas en materia de rescate y salvamento.

---





sarrollo socio-económico y con problemas políticos importantes<sup>2</sup>. En ellos, el nivel de vulnerabilidad es mucho mayor, y las capacidades para resistir eventos físicos, especialmente los de índole extraordinario, es claramente menor.

Pero los desastres no se identifican con los accidentes colectivos. Tienen desde luego un paralelo: ocasionan una interrupción brusca, abrupta, de la organización cotidiana de la población afectada. Dislocan así los sistemas de interacción social a través de los cuales las personas resuelven sus necesidades básicas y fundamentales, entre otras, las de vivienda, alimentación y trabajo.

Los desastres tienen un efecto social más complejo que el producido por los accidentes: también alteran de manera drástica las formas de interacción de los damnificados con las instituciones públicas y la sociedad en general. Estas se ven incapacitadas, en un determinado período de tiempo, de articular a la población y atender sus demandas bajo métodos tradicionales de acción. Encontramos, por ejemplo, insuficiencia en los servicios hospitalarios; escasez de brigadas de rescate y salvamento; falta de agua y víveres; interrupción en los servicios de luz eléctrica; crisis en los sistemas de seguridad pública, etc. En consecuencia, los desastres involucran un doble efecto disruptivo: tanto en la vida cotidiana de los damnificados como en las instituciones públicas.

Desde esta perspectiva, la problemática de los desastres puede ser considerada como un asunto vinculado de manera estrecha a la *seguridad de la sociedad civil en general y del Estado en particular*, porque pone a discusión la capacidad de las instituciones públicas para ejercer sus cometidos legal y consuetudinariamente establecidos. Y en el caso de México, como en cualquier otro país, esta ha sido la tónica constante. Lo fue en los terremotos de 1985 de la Ciudad de México; sucedió en la explosión del sistema de drenaje en zonas de la Ciudad de Guadalajara, y en muchos otros desastres colectivos.

La doble dimensión del desastre: en instituciones cotidianas y en instituciones públicas, ha sido destacado por la sociología de los desastres desde su constitución como disciplina académica.

Con antecedentes en los trabajos pioneros de Lowell Juilliar Carr en el año de 1932<sup>3</sup>, ha sido un tema recurrente desde



su establecimiento formal en el año de 1952 con la creación en los Estados Unidos de Norteamérica del "Comitee on Disaster Studies", que se transformó posteriormente en el "Disaster Research Group"<sup>4</sup>.

Desde entonces, los centros de investigación y las publicaciones periódicas especializadas han aumentado sustancialmente, y se han multiplicado en numerosos países. Y a diferencia de lo acontecidos en países como México, y la mayoría de los latinoamericanos, las políticas públicas de protección civil han incorporado de manera estratégica un enfoque multidimensional en el manejo de los desastres. Superan las tradiciones que las reducen al ámbito de las ciencias naturales y tecnologías afines, y a procesos de rescate y salvamento de víctimas.

Pero los desastres no se reducen únicamente a problemas extraordinarios que se registran en el terreno de la vida cotidiana y en las instituciones públicas, como ha sostenido el enfoque dominante de la sociología norteamericana de los desastres. Frecuentemente, de manera recurrente, se ocasionan conflictos socio-políticos alrededor de ellos, que ocasionan la *transformación de los desastres civiles y públicos, en auténticos «desastres políticos»*.

En el caso de México esto ha sido muy manifiesto. En los sismos de 1985 de la Capital se ocasionó, durante los si-

2. Anders Wijkman and Lloyd Timberlake, *NATURAL DISASTERS. ACTS OF GOD OR ACTS OF MAN?*. London, An Earthscan Paperback, 1984.

3. "Disaster an the sequence pattern concept o social change", en *THE AMERICAN JOURNAL OF SOCIOLOGY*, Vol. XXXVIII, No. 2, Sept. 1932.

4. Charles E. Fritz: "Desastres", en David L. Sillis (Coord.), *ENCICLOPE- DIA INTERNACIONAL DE CIENCIAS SOCIALES*. Bilbao, Ed. Aguilar, 1977, p. 619.



güentes seis meses, un proceso de movilización social y de conflictividad política entre el Estado y numerosas organizaciones de damnificados, que solo pudo terminar con la sustitución del Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, y del primer director del Programa de Renovación Habitacional Popular, y la firma de un novedoso acuerdo de concertación política. Y en el caso de las explosiones de Guadalajara, todavía sin desenlace definitivo, comenzó con la renuncia y juicio por responsabilidad penal de algunos de los funcionarios gubernamentales más importantes del Estado de Jalisco.

¿Por qué se origina esta transformación del desastre civil en un desastre político?, y ¿por qué es recurrente esta transformación en numerosas sociedades, no solo en la mexicana?. Al respecto, Enrico L. Quarantelli y Russell R. Dynes nos dicen lo siguiente al revisar el estado de la cuestión en el año de 1977: "*Sectores institucionales completos han sido ignorados por los sociólogos en la investigación de desastres*", entre los que destacan las cuestiones políticas. Si bien "*Brown y Goldin pueden argumentar la naturaleza inherentemente política de los desastres, parece que nadie los ha escuchado*"<sup>5</sup>. Conclusión que podemos confirmar, asimismo, en el balance posterior que hizo G.A. Kreps<sup>6</sup>, en el año de 1984.

Los intentos de explicación son relativamente recientes en la comunidad académica internacional, y algunos de los más exitosos han respondido a las preguntas mediante la articulación del estudio de los desastres con las teorías de las movilizaciones colectivas (por ejemplo, la obra pionera de Robert P. Wolensky<sup>7</sup>).

En esta perspectiva de explicación se puede sostener, en términos generales, que *el conflicto político deriva básicamente del tipo de actividades administrativas que las autoridades gubernamentales implementan a partir de los efectos civiles y públicos de los desastres*; es el resultado de las políticas públicas explícitas o implícitas que guían su participación en los trabajos de emergencia y reconstrucción.

En efecto, si el desastre implica por definición una doble cri-

5. E.L. Quarantelli y Russel R. Dynes: "Response to social crisis and disaster", en ANNUAL REVIEW OF SOCIOLOGY, Vol. 3, 1977, p. 42.
6. G.A. Kreps: "Sociological Inquiry and Disaster Research", en ANNUAL REVIEW OF SOCIOLOGY, Vol. 10, 1984, pp. 309-330.
7. Robert P. Wolensky: "Power Structure and group mobilization following disaster: a case study", en SOCIAL SCIENCE QUARTERLY, Vol. 64, No. 1, March 1983, pp. 97-110; y Robert P. Wolensky and Edward J. Miller: "The every day versus the disaster role of local officials. Citizen and Official definitions", en URBAN AFFAIRS QUARTERLY, Vol. 16, No. 4, June 1981, pp. 483-504.



sis, tanto en el terreno de la vida cotidiana de la población como en la prestación de los servicios públicos, las autoridades gubernamentales experimentan esta crisis bajo la forma de una necesidad imperiosa por restablecer la "normalidad" de sus actividades. Y esto no es el resultado de un capricho, ni de simples intereses espurios de clase o poder (que desde luego no se excluyen frecuentemente). Más bien, es el producto de la exigencia socialmente aceptada, consensualmente constituida, de que el Estado en sus representaciones locales o federales, debe cumplir con el cometido fundamental de reproducir la organización macrosocial de una determinada comunidad nacional o regional.

Y este cometido es muy importante. Significa que, para participar en los trabajos de emergencia y reconstrucción, el Estado se remite a criterios y actividades que consuetudinariamente ya ejercía en el terreno administrativo y del control político. *Estrategia que es adecuada cuando los problemas pueden ser solucionados en el marco de las instituciones tradicionales*. En el caso de los sismos de septiembre de 1985, dicha estrategia estatal resultó muy eficaz, por ejemplo, para el reestablecimiento de los servicios públicos dañados. En específico, en materia de agua potable, drenaje, electricidad, educación y servicios prestados por numerosas dependencias federales y locales. Asimismo, fue adecuada para dotar de vivienda a un grupo de damnificados: aquéllos pertenecientes a los sectores poblacionales tradicionalmente atendidos por los fideicomisos estatales (Programa Emergente de Vivienda Fase I).

Pero este tipo de participación estatal, determinada por imperativos tradicionales e institucionalizados de acción, resulta ser «por necesidad» un detonante en el desarrollo de



conflictos socio-políticos. Por una parte, porque el «reestablecimiento de la normalidad» es la reconstitución de un patrón de organización social esencialmente problemático. No se pueden entender como simples procesos consensuales de trabajo, donde los distintos actores involucrados participarían en una tarea común de beneficio a los damnificados<sup>8</sup>. Más bien, encontramos confrontación entre intereses divergentes de orden económico, político y cultural, y estructuras de dominación que generan problemas de desigualdad y distribución asimétrica de la riqueza social.

Y ante este contexto por recuperar la «normalidad», de esfuerzos para volver al pasado, los trabajos estatales de emergencia y reconstrucción explicitan de manera pública y abierta sus tradicionales limitaciones, porque aparecen problemas novedosos que exigen soluciones innovadores y diferentes. Ya no pueden ser resueltas en el marco de las estrategias institucionales y dominantes de acción porque las superan en diferentes aspectos y niveles. Y sin embargo, el imperativo estatal de «reproducir a la sociedad» se resiste a replantear fácilmente sus esquemas dominantes de administración y control político. Las inercias buscan continuar; las destrezas habituales se resisten a una renovación.

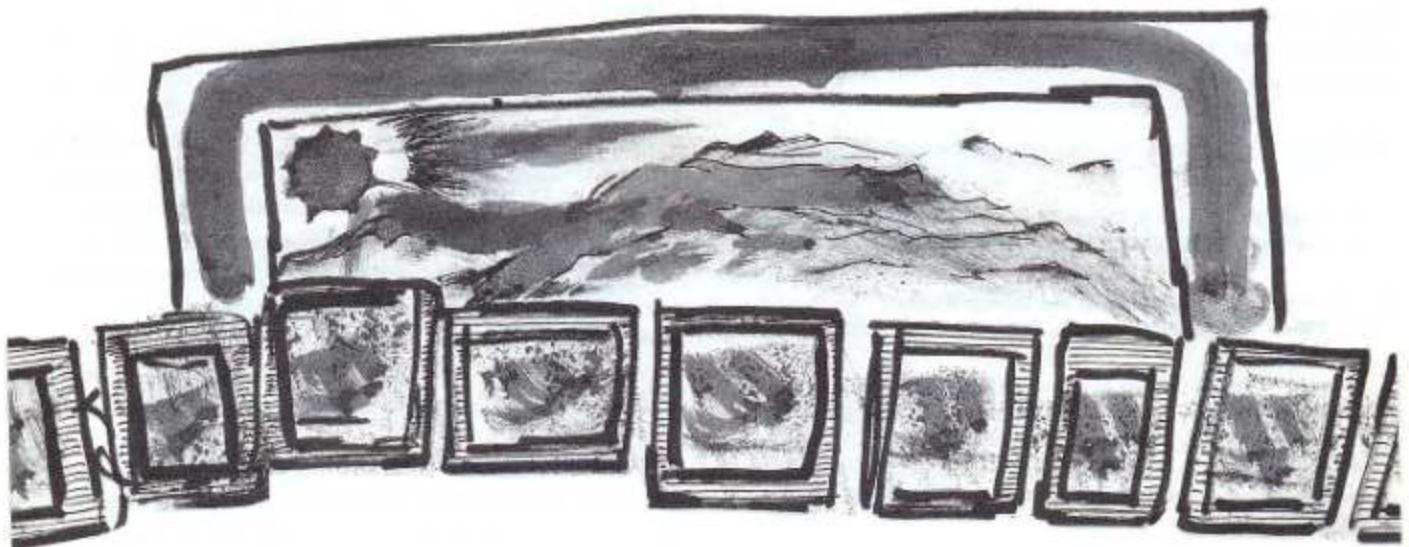
En contraparte —y este es el segundo factor que contribuye a la transformación de los desastres civiles en desastres políticos—, la sociedad civil organizada experimenta la crisis de las instituciones cotidianas y públicas como una oportunidad para transformar los esquemas dominantes de funcionamiento de la sociedad. Experimenta los desastres como una oportunidad de abrir futuro, de plantear nuevos cami-

La sociedad civil organizada experimenta la crisis de las instituciones cotidianas y públicas como una oportunidad para transformar los esquemas dominantes de funcionamiento de la sociedad. Experimenta los desastres como una oportunidad de abrir futuro, de plantear nuevos caminos, de superar problemas.

nos, de superar problemas.

Se enfrentan así dos lógicas de intervención en los procesos sociales desatados por los desastres: una de restitución del pasado y otra de su redefinición. Y ambas lógicas son la doble cara, pero incentivada, dinamizada, del funcionamiento normal que en la sociedad se presentaba con anterioridad al advenimiento de los desastres. Y ambas lógicas, en consecuencia, no pueden demandar finalmente ninguna primacía más que al alto precio de excluir a su contraparte.

8. Este es la idea subyacente en la mayoría de los trabajos referidos a la fase de reconstrucción, p. ej., Charles E. Fritz: "Disaster", en R.K. Merton y R.A. Nisbet, *CONTEMPORARY SOCIAL PROBLEMS*, New York, Harcourt, Brace & World, Inc., 1967, pp. 685-688; Galo Abril-Ojeda, *THE ROLE OF DISASTER RELIEF FOR LONG-TERM DEVELOPMENT IN LDCs*, Stockholm, Institute of Latin America Studies, 1982, p. 8; Barry A. Turner: "The Development of disasters A. sequence model for the analysis of the origins of disasters", en *THE SOCIOLOGICAL REVIEW*, Vol. 21, No. 3, Sept. 1976, pp. 764-765; William Gelman y Jesús H. Hinojosa: "Managua: un resumen del programa de reconstrucción post-terremoto", en *REVISTA INTERAMERICANA DE PLANIFICACION*, Vol. X, No. 40, diciembre 1976, pp. 40-62, etc.





Aparece entonces una exacerbación de los conflictos socio-políticos, porque ambas lógicas enuncian a la contraparte sus razones de legitimidad de manera exclusiva y excluyente. El Estado, su derecho consensualmente aceptado de garantizar la reproducción social general; y la sociedad civil organizada, su derecho de replantear las estructuras deficitarias de funcionamiento de la misma sociedad. Y tal estrategia de planteamiento, en el contexto de una crisis en el terreno de la vida cotidiana y de las instituciones públicas, ocasiona el bloqueamiento de los trabajos de emergencia, de rescate y salvamento, como las actividades de reconstrucción.

¿La transformación de los desastres civiles en desastres políticos es, en consecuencia, una fatalidad en sociedades como la mexicana?. ¿La profundización de conflictos socio-políticos previamente existentes es un resultado inevitable de lógicas de acción siempre definidas por principio?. Definitivamente no. Porque si bien las características de los desastres implican una doble crisis: cotidiana y pública, su derivación en crisis políticas puede revertirse sustancialmente, especialmente mediante el recurso de establecer y fomentar, en condiciones sociales «normales», previas a los desastres, esquemas de acción gubernamental y sistemas de participación ciudadana que, en situaciones extraordinarias, sirvan de espacios de organización y concertación de los actores sociales involucrados, que amortigüen los conflictos que de manera normal atraviesan a las sociedades. Desde estos espacios, no se excluirán las crisis derivadas por los desastres, ni la aparición de tensiones políticas y de otra índole, pero, definitivamente, se reducirían a expresiones manejables por los participantes.

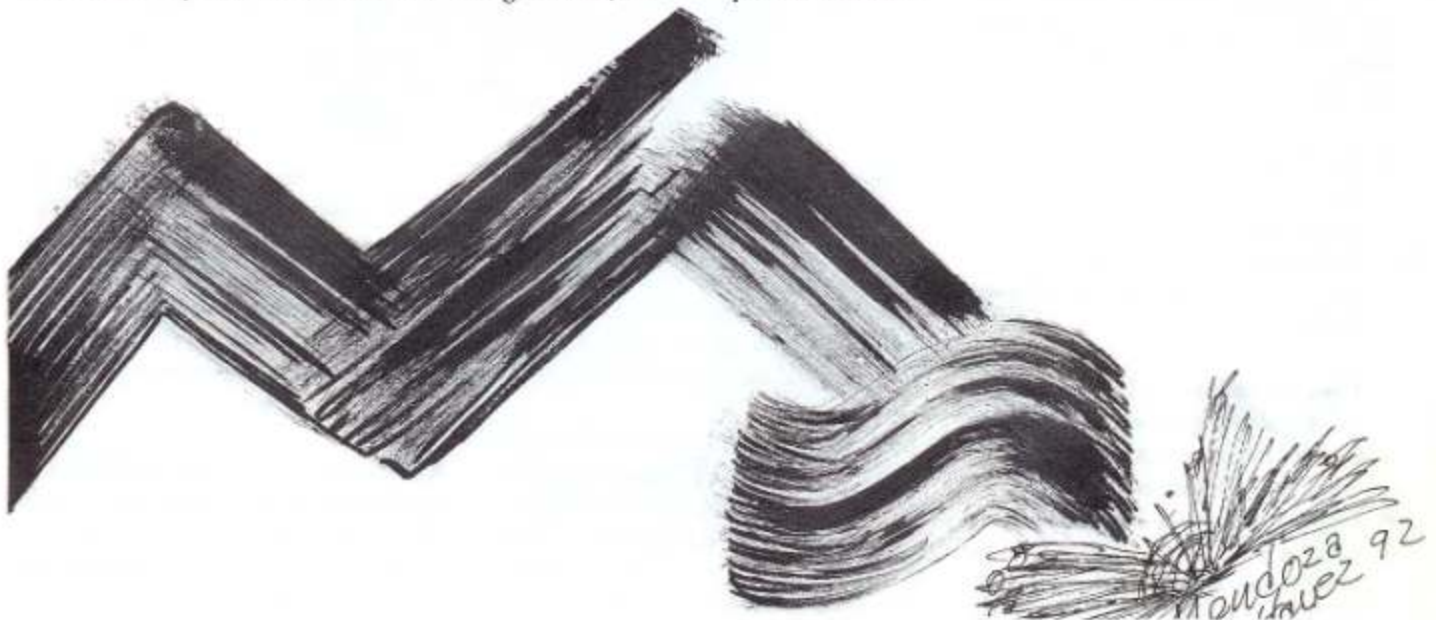
En síntesis, los procesos de transformación democrática de las sociedades (y México está dentro de esta gran tarea), el

abandono de sistemas políticos corporativos o autoritarios y la construcción de formas modernas de gobierno basadas en una fuerte participación civil, es el mejor recurso para el manejo pacífico y concertado de las crisis originadas por los desastres.

Sin embargo, tal posibilidad no será viable si, entre otros hechos, se continúan reproduciendo tres actitudes equivocadas. Por una parte, en relación a la comunidad académica de científicos sociales, el equivoco de considerar a los desastres como una temática propia y exclusiva de científicos naturales, ingenieros y rescatistas. Desde esta perspectiva, el conocimiento de la multidimensionalidad de los desastres y la vulnerabilidad social se bloquea y se reduce a problemas parciales y muy limitados.

Y por otra parte, en relación a los programas públicos de protección civil, el equivoco de marginar a la comunidad de científicos sociales en el diseño e implementación de sus programas, mediante la ausencia de fuentes de financiamiento y espacios de participación que les permitan colaborar de manera decisiva al conocimiento de la dinámica global que se genera. Y el equivoco de interpretar la dinámica de los desastres desde la esfera única y reducida de las ciencias naturales, la ingeniería civil y las actividades de salvamento.

Si al menos una pequeña parte del presupuesto y esfuerzo gubernamentales dedicados a la investigación de los desastres desde la perspectiva de las ciencias naturales, se canalizara al conocimiento social y político de los mismos, y se articula ese conocimiento con la elaboración y aplicación de los programas de protección civil, creo que avanzaríamos sustancialmente en el diseño de mejores políticas de prevención y amortiguamiento de los efectos negativos generados por los desastres.





# Factores de Riesgo Natural: Diagnóstico y Prevención

Cinna Lomnitz

Investigador Titular del Instituto de Geofísica de la UNAM



## Situación Político-legal

En México la respuesta del gobierno frente a emergencias por factores de riesgo natural dependen de tres instancias:

- Del C. Presidente de la República, quien puede ordenar medidas de emergencia;
- De las Fuerzas Armadas, a través de un plan de emergencia que se denomina DN-3;
- De la Secretaría de Gobernación, mediante los planes de protección civil elaborados por dicha Secretaría.

En Estados Unidos y otros países, el Presidente de la República se encuentra facultado para emitir una Declaración de *Area de Desastre*, para una región que puede abarcar desde un municipio hasta varios estados. Dicha declaratoria suspende ciertas garantías legales en la zona afectada y hace entrar en vigor otras, como si se tratara de un estado de guerra.

Además del gobierno mexicano existen otras instancias, tanto nacionales como extranjeras, que se movilizan inmediatamente de ocurrir un desastre natural. Ellas son notablemente:

- Los Organismos no Gubernamentales (NGO), tales como la Cruz Roja, las Iglesias, las Universidades, y las Fundaciones tanto caritativas como dependientes de los Partidos Políticos, etc.
- Los Organismos Internacionales, muchos de ellos dependientes de Naciones Unidas: el Organismo de Socorro para Desastres (UNDRO), la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo para el Desarrollo (UNDP), el Banco Mundial, el Banco Intera-

americano para el Desarrollo y muchos otros.

Las iniciativas que se originan desde fuera del país son canalizadas por las Embajadas respectivas a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En resumen, la intervención del estado mexicano en casos de desastres naturales se efectúa en forma descentralizada y más o menos independiente desde cuatro instancias principales: la Presidencia de la República, la Secretaría de

la Defensa Nacional, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores. No existe una instancia central que coordine todos los esfuerzos tanto nacionales como extranjeros, políticos, técnicos y científicos, oficiales y privados, preventivos y de auxilio a la población.

Notablemente, no existe en México el equivalente de un Consejo Nacional de Seguridad, que asesore permanentemente al Poder Ejecutivo evaluando las repercusiones de las distintas decisiones



económicas, políticas y técnicas que toma el gobierno. Ello representa, a mi modo de ver, una grave falla en la estructura del gobierno mexicano que explica en parte su vulnerabilidad ante los factores de riesgo natural y ambiental. Un ejemplo muy conocido, pero muy decidor es el siguiente. En 1985 se procedió a una devaluación importante de la moneda, que hizo que todos los valores en moneda nacional perdieran repentinamente la mitad de su valor. Semanas después, ocurrió un fuerte sismo que ocasionó graves daños en la capital de la República. Como la mayor parte de los asegurados no habían sido advertidos de que urgía reajustar el monto de sus seguros, la cantidad asegurada en dicho desastre fue mucho menor de la que correspondía a las coberturas contratadas antes de la devaluación. El beneficiario de esta omisión estratégica no fue tanto la industria nacional del seguro como los reaseguradores extranjeros, quiénes responden ante las empresas nacionales en caso de desastre. Una de estas grandes empresas había previsto el sismo desde hacía más de cinco años, gracias a la excelente labor de los geofísicos a cargo de su Departamento de Previsión de Riesgos. Ello les permitió saldar sus obligaciones con sus clientes mexicanos en cuestión de horas después del sismo. Resultado: la cantidad pagada fue quince veces menor que la que la misma empresa había desembolsado el año anterior por concepto de una granizada en la ciudad de Munich.

Es verdad que esa granizada no hizo noticia: nadie fue herido y los daños afectaron principalmente a cristales de automóviles. Pero existía una diferencia de vulnerabilidad: Munich formaba parte de una sociedad cubierta contra casi todas las eventualidades.

El gobierno mexicano pudo haber contado con un asesoramiento profesional de la misma calidad que la empresa de reaseguros extranjera. Pudo haber emitido un recordatorio a los asegurados

mexicanos en el sentido de reajustar sus primas y quizás aumentar sus coberturas después de la devaluación. México contaba con los expertos y con la infraestructura legal y técnica para ello. ¿Por qué no se hizo?

### Catástrofes y desastres. Diagnóstico

La palabra *desastre* en el sentido de "catástrofe natural" es un neologismo derivado del inglés, que ya ha sido ampliamente aceptado en México. Usaremos ambos términos de manera equivalente.

En cuanto a lo que constituye una catástrofe, o un desastre natural, no hay acuerdo. Las definiciones de los organismos internacionales aportan dos elementos equívocos: a. la incidencia de un fenómeno natural *extraordinario*, o poco común; b. la vulnerabilidad de la sociedad. Pero este tipo de definiciones descansa sobre bases filosóficas muy endeble. Pues nada de lo que es naturaleza puede ser anti-natural y mucho menos extraordinario. Un sismo o un huracán son fenómenos naturales con causas naturales. Por muy grandes que sean, sus causas son las mismas. No tiene nada de extraordinario que los haya unos más grandes que otros.

Por otra parte, un sismo no tiene nada de aterrador para los animales del campo. No causa daños en sus madrigueras ni en su habitat. Lo que mata a la gente no es el sismo sino la casa que se cae. Entonces ¿cuál es la causa del desastre? ¿El temblor o la construcción!

En rigor, desde este punto de vista, no podríamos hablar de desastres *naturales*: todos serían tecnológicos, es decir, causados por una tecnología deficiente. Pues no cabe duda que es posible diseñar y construir viviendas a prueba de temblores: cualquier ardilla lo sabe hacer.

Algunos sociólogos han llegado al extremo de negar que hubieran desastres

---

En resumen, la intervención del estado mexicano en casos de desastres naturales se efectúa en forma descentralizada y más o menos independiente desde cuatro instancias principales: La Presidencia de la República, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores. No existe una instancia oficial que coordine todos los esfuerzos tanto nacionales como extranjeros.

---



puntuales o específicos, con fechas determinadas. Consideran que hay poblaciones que viven en un desastre permanente, y que los sismos o los huracanes o las sequías simplemente dramatizan esa condición diaria, que es la única que les interesa estudiar.

Nosotros que sí estamos interesados en estudiar los desastres pensamos que se trata de fenómenos que denotan *inestabilidades* del sistema naturaleza-sociedad. Los hombres no viven fuera de la naturaleza: son parte de ella. Las sociedades con el ambiente ecológico que las rodea forman un solo sistema. Cuando este sistema se amaga por cualquier causa, genera una respuesta tecnológica del sistema. Y si esta respuesta es deficiente se producen crisis periódicas que ocasionan grandes pérdidas al sistema.

El diagnóstico de los factores de riesgo natural debe incluir, por lo tanto, un conocimiento completo del sistema naturaleza-sociedad. Un buen ejemplo es el caso del Valle de México.

#### El Valle de México: una historia de caso

En primer lugar, el Valle de México no es un valle. Ningún gran río lo atraviesa. Se trata más bien de una depresión volcánica cerrada, que se produjo en la alta meseta mexicana a consecuencias de una serie de erupciones recientes. Cuando el descubrimiento de América (el de hace 14.000 años), el Ajusco y sus conos monogenéticos estaba en plena erupción. Posteriormente y gracias a la formación de la laguna, se produjo al interior de la depresión un ambiente ecológico privilegiado y único en el mundo, que sus habitantes supieron conservar hasta la llegada de los europeos.

El Cosmógrafo Real don Enrico Martínez (nacido en Hamburgo como Heinz Martin) llegó a México con el encargo de Carlos V de verificar si la ciudad azteca de Tenochtitlan era aceptable

dentro de los reglamentos urbanísticos recientemente establecidos para el "Nuevo Mundo". Enrico Martínez dictaminó inicialmente que no lo era, por múltiples razones entre las que se hallaba su vulnerabilidad a los desastres naturales. En su libro publicado en 1604 recomienda trasladar la ciudad hacia las lomas y reservar la zona de la laguna para la agricultura. No era mala idea, pero fue combatida por el Cabildo, constituido por los nuevos propietarios españoles. Martínez ejecutó entonces una obra de drenaje sin precedentes: el Tajo de Nochistengo, que fue la primera de una serie de obras destinadas a modificar irreversiblemente la ecología de la cuenca. Otra obra comparable en su impacto al del Tajo de Nochistengo fue el Sistema de Drenaje Profundo, ejecutado hace veinte años. Al drenar la laguna se logró extraer del sistema ecológico el único elemento indispensable para asegurar el futuro del sistema: el agua.

La política de los antiguos mexicanos había sido conservacionista, en el sentido de integrarse a la ecología de la cuenca sin modificarla en lo posible. Nezahualcōyotl, el gobernante-filósofo quien floreció en el siglo 15, había mandado construir un dique para dividir la laguna en una parte potable y una parte salobre. Este tipo de soluciones que no atentan contra la integridad del sistema ecológico, es precisamente lo que hoy tenemos que buscar.

A partir de la colonización española, los efectos de los desastres naturales sobre la Ciudad de México han ido aumentando en severidad hasta la catástrofe sísmica de 1985. Sin embargo, ya en la época colonial se vió que los edificios que habían tenido tiempo de asentarse y hallar su posición de equilibrio en el subsuelo no se caían. El subsuelo de la laguna es un lodo saturado con agua, con una densidad apenas 20% mayor que la del agua. Se trata de una delgada capa, de apenas 20 a 50 metros de espesor. Su composición volumétrica es de 90% de agua. En un sismo fuerte se

---

La política de los antiguos mexicanos había sido conservacionista, en el sentido de integrarse a la ecología de la cuenca sin modificarla en lo posible. Nezahualcōyotl, el gobernante-filósofo quien floreció en el siglo XV, había mandado construir un dique para dividir la laguna en una parte potable y una parte salobre. Este tipo de soluciones que no atentan contra la integridad del sistema ecológico, es precisamente lo que hoy tenemos que buscar.

---



En el sismo de 1985 se cayeron 371 edificios de este tipo en el centro de la Ciudad de México. Ello representaba el 15.6% de los edificios en esa zona. En cambio apenas un 2% de las construcciones de menos de seis pisos sufrieron alguna avería y muy pocos se cayeron, pese al hecho de tratarse de la edificación más antigua, más deteriorada y de más baja calidad. Tales observaciones forman la base para afirmar que estos desastres son más tecnológicos que naturales.

comporta como un cuerpo de agua. El ingeniero precisa estar dotado de la imaginación creativa de un Nezahualcóyotl para encontrar soluciones urbanas compatibles con un medio tan sensible y tan diferente como es el subsuelo de la cuenca de México.

#### Riesgos naturales: clasificación

El término de *riesgos naturales* —o más exactamente, *riesgos geofísicos*— incluye sismos, erupciones volcánicas, inundaciones, sequías, ciclones o huracanes, tornados, maremotos, marejadas, trombas, derrumbes, avenidas y deslizamientos del terreno. No se incluyen desastres biológicos, tales como la epidemias, ni tampoco desastres predominantemente tecnológicos tales como el accidente nuclear de Chernobyl o las recientes explosiones en Guadalajara.

Los riesgos naturales o geofísicos tienen poco en común, aparte de que sus causas son estudiadas por distintas ramas de la geofísica tales como: la sismología, la vulcanología, la oceanografía, la meteorología, etc. Su raíz tecnológica y social se hace cada vez más evidente a través de los enormes cambios acaecidos en el impacto de los riesgos naturales durante los últimos cien años. En cuanto a las erupciones volcánicas, por ejemplo, anteriormente hasta el 50% de las víctimas eran ocasionadas por el hambre y la carencia de auxilios médicos debido a la dificultad de llegar hasta las zonas volcánicas con equipos de rescate. Hoy el número de víctimas es el mismo de antes, pero se debe principalmente a la destrucción de poblados situados en el camino de las corrientes de lodo o de gases calientes que descienden por las laderas del volcán. El fenómeno geofísico no ha cambiado; lo que se ha modificado es la vulnerabilidad del sistema naturaleza-sociedad. Gracias a la nueva tecnología de las comunicaciones no existe ya el problema en llegar hasta el sitio de un desastre con razonable rapidez. En cambio, debido al crecimiento de la población mundial, hoy existen

muchos asentamientos en zonas de alto riesgo, tales como las laderas de los volcanes activos.

El mismo análisis puede hacerse con todas y cada uno de los riesgos naturales. En cuanto a los ciclones, hoy se conoce bastante bien la ruta de estos fenómenos y generalmente se les puede detectar y monitorear desde el momento de su formación sobre el mar hasta su inminente ingreso a la costa, sea del Pacífico o del Golfo de México. Suele existir una amplia advertencia al respecto y a través de los medios de difusión, muy especialmente de la televisión. En consecuencia, las pérdidas de vidas debidas a colapsos de viviendas por ciclones se han hecho cada vez más raras. En cambio, ha aumentado el número de casos de individuos y familias enteras sorprendidos y atrapados por repentinas avenidas en barrancas, arroyos secos o vados, que anteriormente no se usaban para fines residenciales.

En el caso de los sismos, no se registraron elevadas tasas de mortandad hasta que se introdujo el uso de los edificios de más de seis pisos de alto en suelo blando. En el sismo de 1985 se cayeron 371 edificios de este tipo en el centro de la Ciudad de México. Ello representaba el 15.6% de los edificios en esa zona. En cambio, apenas un 2% de las construcciones de menos de seis pisos sufrieron alguna avería y muy pocos se cayeron, pese al hecho de tratarse de la edificación más antigua, más deteriorada y de más baja calidad. Tales observaciones forman la base para afirmar que estos desastres son más tecnológicos que naturales.

Las sequías y las inundaciones afectan enormes zonas del territorio nacional. La prevención eficaz de estas gravísimas catástrofes requiere una planificación mucho más activa tanto al nivel estatal como federal. Al igual que en países vecinos, como Estados Unidos, hay en México grandes áreas expuestas por su cota o por su situación geográfica a re-



petidas inundaciones o sequías. Por lo tanto, es necesario arbitrar medidas de protección efectivas y económicamente viables, medidas que en Estados Unidos se han transformado en políticas preventivas perfectamente establecidas.

La elevada sismicidad y vulcanidad de México comporta una obligación de proteger las poblaciones amagadas. Con la reciente creación del Centro Nacional para la Prevención de Desastres (CENAPRED), se ha dado un paso inicial en esta dirección, el que debe sin embargo convertirse en una fuente de nueva legislación. El CENAPRED depende de la Secretaría de Gobernación y funciona gracias a un convenio con el Gobierno de Japón. Una de las mayores dificultades ha sido precisamente la virtual imposibilidad de trasladar al sistema naturaleza-sociedad mexicana las soluciones implementadas en el correspondiente sistema japonés. Como se trata de sistemas muy diferentes, hace falta una paciente investigación para ir desarrollando soluciones que sean efectivas y viables para el caso de México.

### Sismicidad de México

En ninguno de los casos de riesgos naturales es tan importante el factor de interacción naturaleza-sociedad como en el del diagnóstico del riesgo sísmico. En el caso de México, pese a la elevada incidencia de sismos fuertes —tres veces la de California— podría decirse que si pudiéramos quitar el riesgo al centro de la Ciudad de México lo demás sería de escaso impacto.

Lo notable es que la Ciudad de México se encuentra alejada de las principales fuentes de actividad sísmica del país. La zona de subducción que afecta a México se encuentra a cincuenta kilómetros mar afuera, frente a las costas del pacífico. Comprende las zonas costeras de los estados de Jalisco, Nayarit, Colima, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas. Se trata de una especie de costura de la corteza terrestre, donde el

fondo del mar avanza en dirección a la costa y al no conseguirlo se hunde bajo ésta. Este proceso ocurre a razón de unos seis centímetros al año, pero la velocidad de subducción no es constante. A veces la placa oceánica se atora durante varias décadas para luego brincar dos metros en cuestión de segundos. Es lo que sucedió precisamente en el sismo del 19 de septiembre de 1985. Afortunadamente tales sismos grandes son poco frecuentes.

En el sismo de 1985 la zona epicentral fue una faja de 200 km. de largo que se extendió a lo largo de la costa desde Playa Azul, Mich. hasta Petatlán, Gro. El ancho de la faja fue de 50 km. La Ciudad de México no solo no estuvo en la zona epicentral sino que estaba a unos 400 km. de distancia al interior. Sin embargo, fue la región más afectada. ¿A qué se debe su alta vulnerabilidad?

La costa mexicana del Pacífico registra dos o tres grandes sismos por siglo. Cuando ocurren a una distancia de hasta 400 km. del Distrito Federal suelen afectarlo gravemente. El más fuerte de estos eventos sísmicos fue probablemente el de 1845: el más desastroso fue definitivamente el de 1985. En México los primeros edificios de más de seis pisos de altura fueron introducidos a partir de 1945, gracias a la disponibilidad de elevadores de importación. Inmediatamente se comprobó su vulnerabilidad a los sismos en suelos blandos lagunares de la Ciudad de México; sin embargo, por consideraciones económicas su uso se ha extendido y actualmente puede considerarse que forman parte del cuadro urbano de México. Es más: debido al incremento desmesurado en los precios del terreno urbano en la Ciudad de México la vivienda de menos de seis pisos se ha hecho incosteable. Por tal motivo, las Normas de construcción del Distrito Federal consideran, a partir del sismo de 1957, disposiciones antisísmicas similares a las de California para el diseño y la construcción de edificios altos.

---

No podríamos hablar de desastres "naturales": todos serían tecnológicos, es decir, causados por una tecnología deficiente. Pues no cabe duda que es posible diseñar y construir viviendas a prueba de temblores: cualquier arquitecto lo sabe hacer.

---



La Torre Latinoamericana, edificio de 44 pisos de alto, diseñado por Leonardo Zeevaert y Nathan Newmark, ha sido sin duda el edificio pionero en América Latina y el más exitoso. Resistió varios grandes sismos, entre ellos el de 1957 y el de 1985. Esta excelente construcción demostró al mundo que era posible enfrentar con éxito los problemas constructivos que plantea la arcilla de la laguna de México. Leonardo Zeevaert ha descrito detalladamente la filosofía constructiva que lo inspiró, y que se basa en una actitud de respeto al ambiente natural de la laguna, actitud que no siempre ha sido imitada por sus discípulos. Zeevaert mandó excavar unos cimientos profundísimos para la Torre Latinoamericana, exigiendo que fuera sustentada parcialmente por flotación. El agua bombeada de los cimientos fue restituida al subsuelo circundante, intentando conservar sus propiedades originales. La destrucción en 1985 de numerosos edificios vecinos y menos antiguos que la Torre demostró a qué punto eran necesarios los preceptos de Zeevaert en el sentido de respetar la naturaleza del subsuelo de la Ciudad.

Las Normas de Construcción del Distrito Federal han sido reformadas muchas veces, para adecuarlas a las experiencias recogidas después de cada temblor. En la versión de 1976, que se encontraba en vigencia al ocurrir el sismo de 1985,

se exigía una base de diseño muy estricta que estipulaba formalmente una aceleración horizontal de base de 24% de la gravedad. En las nuevas Normas de 1987 esta exigencia básica ha sido incrementada a 40% de la gravedad, lo que significa un aumento de 66% con respecto a la norma anterior. Vale la pena preguntarse: en vista del hecho que los representantes de la ingeniería mexicana reconocieron luego de los sismos de 1985 que la norma anterior había sido insuficiente, ¿es adecuada la nueva norma?

### Conclusiones y Recomendaciones

Antes de intentar dar respuesta a esta importante pregunta, trataremos de esbozar algunas consideraciones que se refieren a los riesgos naturales en general.

Toda modificación del sistema naturaleza-sociedad comporta riesgos. La actual crisis urbana de la Ciudad de México fue inducida precisamente por tales modificaciones. No es necesario pensar en los sismos: debido a la sobrepoblación y al hecho que en un 90% el suministro de agua depende del bombeo de agua subterránea, se ha producido un hundimiento del centro de la ciudad a tal punto que el espejo de agua de la Laguna de Texcoco hoy se encuentra arriba del nivel de las calles del Centro. Así el riesgo de inundaciones se ha

incrementado considerablemente. Lo mismo puede decirse del riesgo de sequía debido a la sobrecarga de los acuíferos (la extracción excede la recarga natural), y su contaminación con aguas residuales o industriales. La floreciente agricultura de la Cuenca de México se ha arruinado y los ejidos de la cuenca se han dedicado a recibir "invasiones" que equivalen a vender sus terrenos a los fraccionadores ilegales. De este modo, la tradicional ecuación "corrupción-contaminación" se comprueba una vez más. Como escasea el agua en las nuevas urbanizaciones, los riesgos sanitarios crecen paralelamente a los naturales.

Cabe preguntarse por qué la falta de políticas urbanas no es autolimitante, en el sentido de que cese paulatinamente la presión demográfica sobre el Distrito Federal. Con el tiempo, la escasez de terreno y de agua debería contrapesar los alicientes que causaban la migración a la gran ciudad. En efecto, algo de eso ya está ocurriendo. Pero el hecho es que la situación en el campo también ha ido empeorando, debido a la falta de políticas agrarias efectivas. En conclusión, la Ciudad de México sigue siendo comparativamente más atractiva, pese a sus graves problemas, para una fracción significativa de la población rural.

En el sismo de 1985, la distribución geográfica de los daños fue significativa.

---

No es posible lograr una interacción efectiva con la ciudadanía cuando el gobierno está disperso y "descentralizado". Por fortuna, México posee un centro histórico espléndido que es altamente apropiado a la creación de una capital administrativa moderna. No lo está utilizando plenamente debido a la ausencia de una política urbana efectiva.

---







Comprendía principalmente las zonas de orilla de la antigua laguna. En primer lugar estaban las orillas en torno a la antigua isla de Tenochtitlan, desde Tlatelolco y la Alameda hasta Circunvalación y la Colonia Guerrero, pasando por Izazaga. El Centro propiamente sufrió pocos daños, por encontrarse encima del nivel medio de la laguna original. Por otra parte, la zona comprendida entre el Eje Central y el Parque de Chapultepec estaba cubierta por aguas someras: era una zona pantanosa que en gran parte se secaba todos los años. Los mayores daños se registraron en partes de esta zona que antes formaban pequeñas playas y márgenes pantanosos. En tales zonas no basta hincar pilotes para proteger los edificios de los sismos. Los pilotes sostienen el peso del edificio pero no evitan su movimiento lateral durante el temblor. En cambio, los edificios dotados de estacionamiento subterráneo o de sótanos profundos no se cayeron. Para aprender de los sismos es necesario fijarse en tales detalles.

Nuestro diagnóstico es simple. Los riesgos naturales van en aumento, debido a la mayor urbanización de México y a la falta de políticas urbanas y agrarias efectivas que tomen en cuenta los movimientos de población. Esto no es ninguna novedad. Se ha dicho muchas veces. La falta de políticas efectivas siempre es costosa, ya que cuesta menos prevenir

los daños que repararlos. Algunos de estos daños pueden ser, además, irreparables. Finalmente, el costo político de la inacción puede ser más alto que el económico.

Las políticas que se recomiendan en tales casos pueden ser de dos clases: aparatosas y discretas. Entre las aparatosas están los grandes proyectos, al estilo de Enrico Martínez y de sus discípulos modernos. Consisten en construir Tajos de Nochistenco para tratar de sacar de la Cuenca de México el agua, el aire, en fin todo. En mi opinión, el altísimo costo de tales proyectos aparatosos no reditúa. Por el contrario, los efectos a largo plazo suelen contribuir a causar los riesgos naturales que pretenden evitar.

Las políticas discretas y, a mi modo de ver, las más efectivas, consisten en que el gobierno dé el ejemplo a la ciudadanía en economizar recursos y en organizar sus actividades en forma racional. Esto puede hacerse con éxito cuando las actividades del gobierno están a la vista y son accesibles a todos los ciudadanos. No es posible lograr una interacción efectiva con la ciudadanía cuando el gobierno está disperso y "descentralizado". Por fortuna, México posee un centro histórico espléndido que es altamente apropiado a la creación de una capital administrativa moderna. No lo está utilizando plenamente debido a

Debido al incremento desmesurado en los precios del terreno urbano en la Ciudad de México la vivienda de menos de seis pisos se ha hecho incosteable. Por tal motivo, las normas de construcción del Distrito Federal consideran, a partir del sismo de 1957 disposiciones antisísmicas similares a las de California para el diseño y la construcción de edificios altos.

la ausencia de una política urbana efectiva.

Mediante una serie de discretas y sabias expropiaciones, el gobierno puede restituir al centro histórico de la Ciudad de México parte de su silueta original, creando lagos, parques y sitios de recogimiento y de asamblea popular. Todas las dependencias del gobierno federal caben en el centro histórico, sin necesidad de continuar la demolición de los monumentos históricos que constituyen su mayor atractivo. Al contrario, hay que restituirles su visibilidad que hoy es obstaculizada con tanto edificio mal hecho. No soy urbanista pero sé que los hay en México y en Europa que lograrían aportar soluciones congruentes con las ideas de los grandes urbanistas mexicanos del pasado, tales como Lorenzo Rodríguez. Hay quienes consideran esta solución como aparatosas. No lo es si se considera el actual presupuesto del gobierno para construcciones administrativas. Lo que recomiendo es un cambio de enfoque, nada más. Los riesgos naturales, como los políticos, se combaten con imaginación.

Un país que supo producir hombres como Nezahualcóyotl, como Lorenzo Rodríguez, como Leonardo Zeevaert y tantos otros, merece una capital con futuro, una capital segura y capaz de sustentar una convivencia digna y más humana.



## Ante los Desastres

## Reacción Social y Memoria Histórica

Virginia García Acosta

Investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)

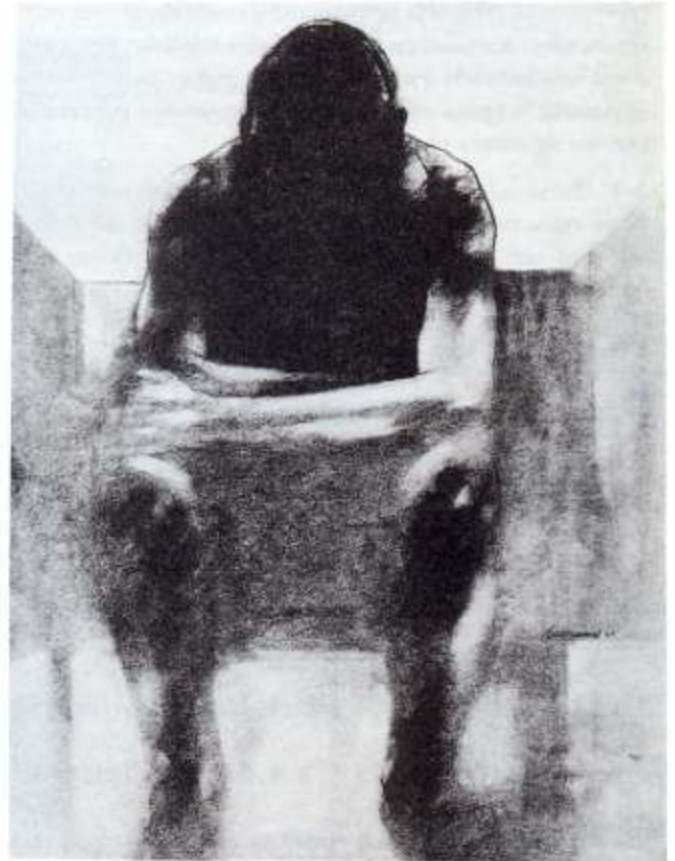
Ante la presencia de un desastre, provocado ya sea por un fenómeno natural destructivo o bien por intervención de la mano del hombre, las sociedades afectadas tienen determinadas reacciones que que no se presentan de manera aislada. Dichas reacciones responden a una particular formación histórica, a una determinada cultura, y, sobre todo, a una específica situación social, política y económica. Las condiciones de riesgo y de vulnerabilidad de una determinada sociedad influyen de manera definitiva en los efectos provocados por un desastre, a la vez que condicionan el tipo de respuesta que dicha sociedad presenta.

En este ensayo nos referiremos a algunas de las que hemos denominado respuestas y reacciones sociales, que se dieron en México ante la presencia de fenómenos naturales destructivos. Tomamos el caso de los sismos ocurridos en nuestro país a lo largo de cuatro siglos y medio de su historia, es decir, desde mediados del siglo XV hasta fines del siglo XIX.

Resulta importante aclarar que los registros históricos sobre los sismos mexicanos constituyen registros cualitativos. Es decir, se trata de información descriptiva sobre qué pasó, cuando ocurrió, de qué manera se enfrentó, etc. La etapa instrumental de la sismología mexicana, esto es, la medición formal del fenómeno sísmico, se inició hasta la primera década del siglo XX. Por lo tanto, la información obtenida para el período previo la constituyen registros de temblores de intensidad V o más, es decir, corresponde a los casos de sismos efectivamente sentidos por la población.

Tomando en cuenta lo anterior, resulta alarmante que hayamos logrado detectar varios miles de sismos a lo largo de 450 años de nuestra historia. Esto significa que, en promedio, cada año se presentaban cerca de una decena de sismos fuertes en nuestro país. El resto, no siempre percibidos por la población, seguramente duplicaría el número de eventos sísmicos.

A partir de la organización, sistematización y análisis de esta enorme cantidad de registros, obtenidos por un numeroso equipo de investigación en archivos, bibliotecas y hemerotecas de la Ciudad de México, de una decena de ciudades de



provincia y en el Archivo General de Indias en Sevilla, hemos sacado algunas conclusiones relacionadas con el asunto que ahora nos ocupa, esto es sobre las reacciones y respuestas sociales ante los sismos durante las cuatro centurias pasadas.

En principio, he dividido esta respuesta en tres tipos, con base en:

1. Los sectores involucrados
2. Las características de la respuesta
3. El momento en que surge la respuesta.



Las condiciones de riesgo y de vulnerabilidad de una determinada sociedad influyen de manera definitiva en los efectos provocados por un desastre, a la vez que condicionan el tipo de respuesta que dicha sociedad presenta.

Veamos cada uno de estos tres tipos por separado.

1. Tomando en cuenta a los sectores involucrados, encontramos la presencia permanente y continúa de tres sectores sociales: sociedad civil, autoridades e Iglesia, esta última como una instancia con alto grado de poder, particularmente durante la época colonial. En estos casos nos enfrentamos con los siguientes tipos de respuesta:

1.1. Sociedad civil: incluye respuestas de diversa índole, tanto estructuradas como no estructuradas, de parte de la sociedad que resintió el temblor. Dichas respuestas están fuertemente determinadas por el nivel social de los grupos:

1.2. Autoridades: sean éstas federales, estatales o municipales/locales, cuyas respuestas eran más de índole formal e inmediatistas:

1.3. Iglesia: su respuesta se da particularmente a través de colectas, reconstrucción y, particularmente, rezos y procesiones.

2. Con base en las características de la respuesta, es posible llevar a cabo una división que se refleja de la siguiente manera:

2.1. Respuesta social                      2.3. Respuesta religiosa

2.2. Respuesta económica              2.4. Respuesta política

Las dos primeras, esto es la respuesta social y la económica, se pueden identificar en algunos casos con la solidaridad social y económica, frecuentemente presente al ocurrir este tipo de desastres. Con el objeto de ilustrar la forma en que se manifestaba este segundo tipo denominado características de la respuesta, mencionaré algunos ejemplos referidos particularmente a las respuestas social y económica.

Para el período Novohispano, las referencias al respecto no son muy abundantes. A lo largo de los tres siglos coloniales encontramos que:

- a). La misma sociedad civil participaba en la reedificación de sus ciudades o pueblos;
- b). Se hacían listas de los "sujetos acaudalados y pudientes"



en ciertas ciudades, se les citaba y se les requería y exhortaba a que cada uno aportara la cantidad deseada, "por vía de préstamo sobre los propios y rentas de la ciudad", "con calidad de réditos o sin ellos";

c). Se recolectaban limosnas "de personas caritativas" (de alguna manera estos últimos eran donativos más "voluntarios" que los anteriores).

Para el siglo XIX las referencias en este sentido son más numerosas, producto no de una mayor respuesta de este tipo, sino debido a que la documentación para ese solo siglo es tres veces más abundante que la de los tres siglos previos. Dichas referencias nos hablan de:

- a). Reconstrucción con dinero de vecinos, sobre todo en provincia y en particular para reconstruir edificios eclesiásticos;
- b). Cooperación de indígenas con trabajo personal, sin estipendio;
- c). Cooperación de vecinos del lugar con materiales de construcción;
- d). Cooperación de vecinos de la Ciudad de México, particularmente en el terrible temblor denominado de Santa Teresa (ocurrido el 7 de abril de 1845 e identificado en sus características y magnitud con el de septiembre de 1985), sin calidad de reintegro (o sea como donativo). Las sumas recogidas se repartían "en proporción al esta-





do en que se encuentren las familias", para lo cual se pedía a éstas lo demostraran con "documentos que acrediten su indigencia y sus padecimientos". Lo "sobrante" se destinaria a reconstruir edificios públicos (sobre todo iglesias y hospitales):

- e). Exhortación y obtención de fuertes donativos de particulares acaudalados, cuyos nombres invariablemente aparecerían en los periódicos o diarios de mayor circulación (como ejemplo podemos citar el caso de Francisco Iturbe, patzcuarenses que costeó la reconstrucción de la Catedral de Pátzcuaro, destruida por el sismo de abril de 1845):
- f). Solicitud y, en ocasiones, otorgamiento de exenciones de impuestos, por ejemplo de la contribución correspondiente por propiedad de una finca:
- g). Solicitud y, en ocasiones, otorgamiento de "excepción de derechos" a materiales de construcción (cal, piedra, madera) para reconstrucción de los edificios dañados;
- h). Solicitud en ciertos pueblos y ciudades no afectados por un determinado sismo, de aportar donativos para otros pueblos y ciudades si dañados, siempre aduciendo que "nunca se sabe cuándo nos tocará a nosotros";
- i). Nombramiento de juntas de beneficencia en pueblos y ciudades, compuestas por una variedad de miembros de la comunidad en cuestión (por ejemplo del juez y el párroco locales, más un vecino), las cuales distribuían los donativos. Al respecto, existe información más

Resulta alarmante que hayamos logrado detectar varios miles de sismos a lo largo de 450 años de nuestra historia. Esto significa que, en promedio, cada año se presentaban cerca de una decena de sismos fuertes en nuestro país.

abundante relativa a donativos, caridades y limosnas, que sobre la actividad efectiva de las autoridades correspondientes, particularmente de las civiles. La Iglesia participaba más activamente y no sólo en la organización de plegarias y procesiones:

- j). Apertura de registros (actuales números de cuenta de cheques) para recibir donativos tanto para ayudar a los damnificados como también para la reconstrucción particularmente de templos.

3. De acuerdo al momento en que se presenta, encontramos las siguientes respuestas o "reacciones", diferencia conceptual a la cual me referiré más adelante:

### 3.1. Inmediatas:

- Abandono de hogares/emigración
- Bandidaje
- Alza de precios (sobre todo de materiales de construcción y de productos de consumo básico)
- Colectas
- Recuento de daños
- Religiosas

### 3.2. Mediatas:

- Creación de albergues o campamentos improvisados
- Expedición de leyes, ordenamientos, u otros.

### 3.3. Largo Plazo:

- Expedición de leyes, edictos, etc.
- Interpretaciones científicas
- "Olvido" (mecanismos de defensa).

Los tres tipos de respuesta que, de manera sumamente simplificada hemos presentado, relacionadas con los sectores involucrados, las características de la respuesta y el momento en que ésta surge, permiten señalar algunas conclusiones muy generales sobre la forma en que se enfrentaron los sismos en el pasado.

En primer lugar, encontramos que inmediatamente después



del sismo se daban dos tipos de lo que yo llamaría más bien "reacción" y no respuesta, pues prefiero conservar el término "respuesta" para aquélla que ya responde a una acción, que toma en cuenta el fenómeno como tal e incluso sus efectos (cuando estos son ya conocidos). Estos dos tipos de "reacción inmediata" eran:

1. La que surgía cuando había pasado mucho tiempo de "silencio sísmico" y que se caracterizaba por un enorme descontrol, desorganización, inseguridad e incapacidad para actuar de manera colectiva. Esta reacción estaba determinada particularmente por el desorden y la reacción individual;

2. Aquélla que se presentaba cuando aún se recordaba el sismo anteriormente ocurrido en el mismo lugar. La "memoria histórica" en este caso no cubre más de una generación, es decir, sólo se recordaba un sismo que hubiera ocurrido como máximo 30 años antes y, necesariamente, en el mismo lugar. Si el sismo ocurrió 30 años antes pero en otro lugar, aún si éste era cercano al afectado, no era recordado. Sólo en algunos de estos últimos casos (no muy abundantes seguramente debido al tiempo promedio que tarda en acumularse de nuevo suficiente energía para provocar un sismo de elevada magnitud como para merecer ser recordado), la reacción inmediata resultaba ser más "consciente", entendiéndose por ello el adoptar determinadas actitudes que permitieran lograr cierta seguridad: esconderse en tal sitio, colocarse de tal manera, salir del inmueble, etc.

Dentro de estas reacciones inmediatas y ya en épocas tardías, hacia la segunda mitad del siglo XIX, encontramos las de aquellos individuos interesados o incluso de científicos preocupados por las manifestaciones y características del fenómeno como tal. Observaban su duración, su dirección o los efectos paralelos de un temblor. Tal es el caso del famoso Conde de la Cortina, José Gómez de la Cortina quien, a partir de sus acuciosas observaciones, aseguraba que durante un sismo su lapicero de metal se había imantado, lo cual lo llevó a lanzar su teoría sobre los temblores y su relación con el electromagnetismo.

En segundo lugar, se puede afirmar que no existe constancia

Se puede afirmar que no existe constancia de que, a lo largo de cuatro siglos y medio de constante actividad sísmica en nuestro país, se haya presentado una "reacción inmediata" organizada o estructurada ante los sismos.





La posibilidad de enfrentar de una manera más efectiva los efectos desastrosos de fenómenos destructivos como los temblores, se ampliará considerablemente sabiendo que hacer y no, como hasta ahora, ignorando absolutamente que pasa, por qué pasa y cómo se debe actuar.

de qué, a lo largo de cuatro siglos y medio de constante actividad sísmica en nuestro país, se haya presentado una "reacción inmediata" organizada o estructurada ante los sismos. No existen por tanto registros de que, en este sentido, se haya aplicado algún tipo de prevención, excepto en algunos pocos ejemplos relacionados con medidas sobre tipos de construcción. Es a partir de esta respuesta, expresada en términos negativos, que nos hemos referido a la falta de "memoria histórica" y, por ende, de "cultura sísmica" que debería haberse creado históricamente.

La revisión que, a partir de un enorme cúmulo de material obtenido, hemos llevado a cabo en este breve ensayo, refleja así una evidente ausencia de "memoria histórica" relacionada con los efectos desastrosos ante la presencia de fenómenos naturales destructivos. Esta ausencia, que se refleja claramente en una falta de previsión histórica, casi absoluta, ante fenómenos que, como los sismos, han azotado de manera periódica nuestro país, ha sido en buena parte responsable de haber experimentado destrucción y muertes cíclicas, especialmente en sociedades particularmente vulnerables, como la nuestra.

La posibilidad de lograr construir lo que algunos hemos denominado una "cultura sísmica", entendida como el conjunto de conocimientos, creencias y prácticas que una sociedad tiene como producto de su experiencia histórica, constituye una tarea y un reto colectivos. El avance científico de los especialistas, en términos de predicción, medición y conocimiento de los fenómenos sísmicos, debe ir aparejado al estudio por parte de los científicos sociales en términos de la situación pre y post-desastre y la capacidad organizativa y de reacción de la sociedad, tomando en cuenta el avance logrado por el conocimiento histórico en estos aspectos. Las autoridades, por su parte, deberán constituirse en los agentes portadores, transformadores y diseminadores de este conocimiento hacia la sociedad en su conjunto, a través de una sensibilización, motivación y capacitación sociales. La posibilidad de enfrentar de una manera más efectiva los efectos desastrosos de fenómenos destructivos como los temblores, se ampliará considerablemente sabiendo qué hacer y no, como hasta ahora, ignorando absolutamente qué pasa, por qué pasa y cómo se debe actuar.





## La Prevención de Desastres y:

# La Industria de la Construcción

Daniel Rodríguez Velázquez

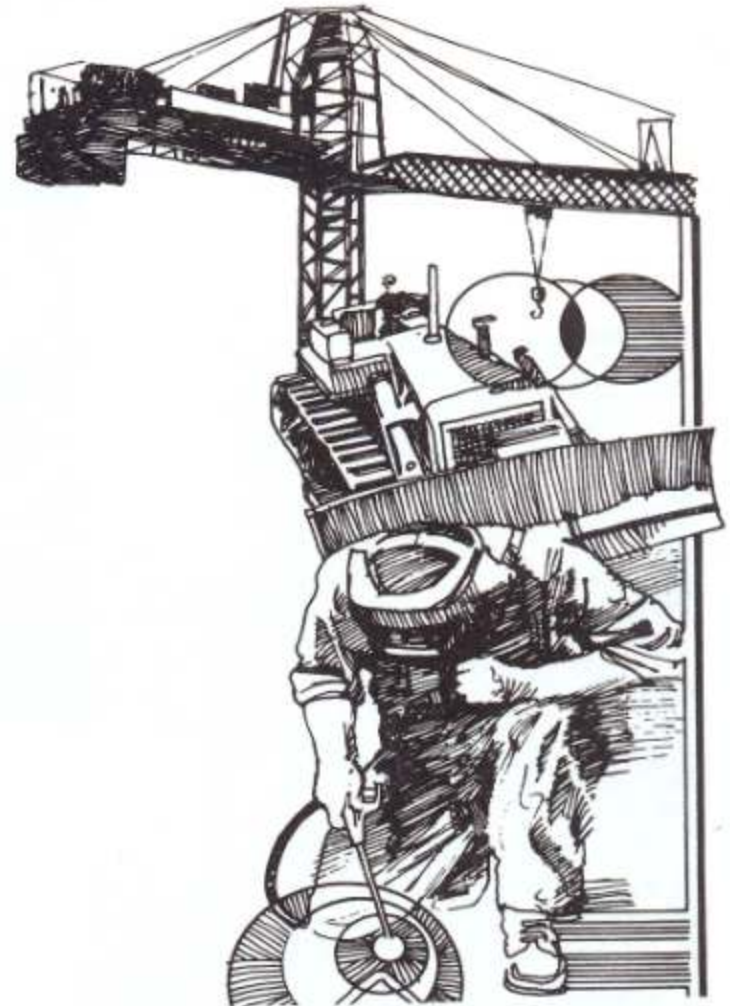
Miembro del Consejo Mexicano de Ciencias Sociales (COMECOS)

Los desastres son procesos relativos a la destrucción de vidas humanas, bienes materiales, soportes de la actividad económica y del medio ambiente. Se distinguen varias modalidades de los desastres:

- Derivados de **fenómenos naturales** (por agentes perturbadores geológicos e hidrometeorológicos) o inducidos por **decisiones, políticas y actividades asociadas al modelo de desarrollo** (agentes perturbadores químicos, sanitarios y socio-organizativos).
- Por su ocurrencia pueden ser **súbitos**, como es el caso de los desastres derivados de terremotos o de explosiones, o **acumulativos** (de evolución lenta), como sucede con las sequías.
- **Predecibles**, ya sea por su carácter cíclico (como son los daños causados por huracanes y lluvias intensas) o por las formas de organización de procesos productivos diversos (explotación de recursos forestales, distribución de hidrocarburos, etcétera), o **no pronosticables** (destacando los sismos).
- **Concentrados** en determinados centros de población, urbanos o rurales, o **dilatados**, al abarcar varias zonas, regiones o países.

Uno de los principales factores de vulnerabilidad es el riesgo de derrumbes, incendios y explosiones provocados por la acción de sismos, huracanes, cortos circuitos, fugas de sustancias peligrosas e hidrocarburos, entre otras causas.

Del medio ambiente construido (que expresa la intervención social en la adecuación del entorno natural a las necesidades humanas), destacan por su vulnerabilidad: vivienda, equipamiento urbano (de salud, escuelas y abasto, entre otros), industrias, inmuebles e instalaciones de servicios y comercio (oficinas, telecomunicaciones, centros comerciales), monumentos históricos y obras de infraestructura (carreteras, presas).



Uno de los principales factores de vulnerabilidad es el riesgo de derrumbes, incendios y explosiones provocados por la acción de sismos, huracanes, cortos circuitos, fugas de sustancias peligrosas e hidrocarburos, entre otras causas.



Se considera que las ciudades son los espacios habitados donde los efectos destructivos son mayores, tanto por la concentración de población como por la centralización de actividades productivas, tecnológicas e inmobiliarias. El hecho de que los centros urbanos carezcan de planeación integral incrementan las condiciones de riesgo, ya sea por la ocupación de áreas inundables, propensas a los efectos de sismos, cercanas a zonas industriales, etcétera. Por lo anterior los márgenes de seguridad no se logran por la sola emisión de normas y programas, por lo que se requiere de políticas públicas fincadas en decisiones concertadas y asignaciones financieras que, por razones de interés social, definan criterios de obligatoriedad para todos los agentes involucrados en la prevención de desastres. En este sentido un principio básico debe ser que la prevención tenga prioridad financiera legislativa y programática sobre las medidas de mitigación y reconstrucción.

En virtud de lo anterior, la prevención se basa en el análisis y conocimiento de la vulnerabilidad, así como en la comprensión de que la sola ocurrencia de un fenómeno no constituye en sí mismo un desastre, a menos de que ocurra sobre un asentamiento humano vulnerable a los efectos destructivos. Es sabido que en los procesos de urbanización —tanto en ciudades como en algunas zonas rurales— la industria de la construcción tiene un papel relevante, articulando aspectos de diseño, estructuras, mercado del suelo, materiales, tecnologías y estudios del subsuelo, entre otros.

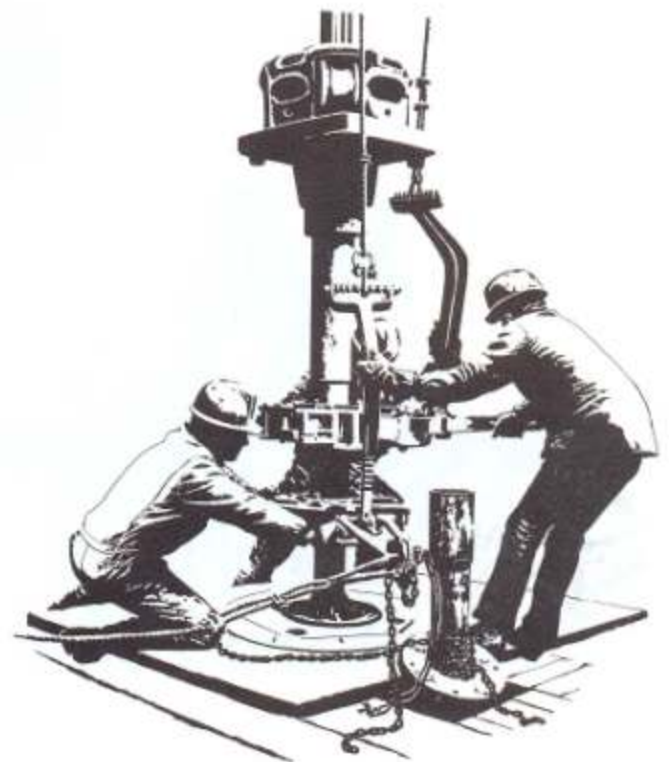
Por otra parte, esta actividad tiene una doble relación ante los desastres, tanto como posible generadora de condiciones de riesgo como por constituir una base para prevenir o reducir los desastres, en función de determinadas características de los procesos constructivos, entre otros, los siguientes:

- Organización laboral y nivel de capacitación de la mano de obra.
- Nivel tecnológico de las empresas constructoras.
- Formación técnico-profesional y ética de los responsables de la construcción y de la supervisión de las obras.
- Inclusión u omisión de aspectos de mantenimiento y conservación de los inmuebles (que incluye cuestiones del régimen de propiedad).
- Grado de cumplimiento de las normas de construcción, usos del suelo y zonificación.
- Incorporación de normas y técnicas especializadas de prevención, emergencia y protección civil.
- Manejo de los costos y eficiencia —de largo plazo— de las obras ejecutadas.
- Control de calidad y modernización empresarial.
- Concentración de capital y tecnologías de punta en algunas empresas y subsectores de esta actividad.
- Dependencia a los ciclos económicos y a la promoción de obra pública.

El hecho de que los centros urbanos carezcan de planeación integral incrementan las condiciones de riesgo, ya sea por la ocupación de áreas inundables, propensas a los efectos de sismos, cercanas a zonas industriales, etcétera.

No obstante la complejidad señalada, ha prevalecido la idea de priorizar la ingeniería sísmica, como el principal eje técnico para acceder a mejores niveles de seguridad en las construcciones, sobre todo en inmuebles de alta afluencia de personas y de usos específicos que requieren mayores niveles de seguridad, como son las presas, plantas industriales, etcétera. El hecho de que prevalezcan algunas irregularidades como la especulación y el uso inadecuado del suelo urbano, la falta de controles gubernamentales y medidas internas de control de calidad y eficiencia integral entre los constructores, la violación de normas y reglamentos básicos para la seguridad y la ausencia de una "cultura del mantenimiento" (dada la preferencia tradicional otorgada a la primera etapa de la edificación, que es la construcción en sentido restringido), y sus repercusiones en situaciones de desastre, plantea la necesidad de revisar qué se ha hecho y con qué objetivos.

Es importante considerar el significado de las coyunturas relativas a los desastres recientes, por lo que revelan y aclaran





Se buscaba contar con instrumentos jurídicos que permitieran controlar y prevenir las condiciones pre-desastre en el ámbito de la construcción y la urbanización, dada la magnitud del desastre de 1985.

acerca de los límites de la normalidad y de las estructuras construidas, además de representar momentos excepcionales para la reflexión, discusión, elaboración y puesta en marcha de alternativas inmediatas y de largo plazo acerca de las causas de los desastres y su prevención.

Por las repercusiones sociales, políticas, legislativas y en materia de Administración Pública que han tenido, destacan los sismos de septiembre de 1985 y las explosiones ocurridas en Guadalajara en mayo de 1992, no obstante que a la fecha se han registrado, cuando menos otros cuatro desastres importantes, como fueron la erupción del volcán Chichónal en Chiapas (1982), las explosiones de San Juan Ixhuatpec, Tlalnepantla (1984), la devastación originada por el Huracán Gilberto en la Península de Yucatán y los estados del sureste (1988) y el incendio de miles de hectáreas de selvas en Quintana Roo —con una extensión equivalente a la superficie del Distrito Federal— (1989).

Como consecuencia del desastre de 1985 hubo una serie de



modificaciones y renovaciones al marco jurídico y programático en materia de prevención y protección civil, sin precedente en nuestro país. La Comisión Nacional de Reconstrucción, creada en octubre de 1985, estableció varios comités de trabajo, destacando el de Reconstrucción del Área Metropolitana de la Ciudad de México, cuyas principales propuestas fueron: **modificación del reglamento de construcciones del DF; redefinir alturas permitidas de los edificios, usos del suelo, densidades e intensidades de construcción** a nivel de reglamentos y programas de desarrollo urbano; **excluir los usos urbanos** (en zonas lacustres, forestales, cerriles, inundables, etcétera).

Otro Comité importante fue el de Prevención de Seguridad Civil, cuyo principal aporte fue elaborar las bases y el Programa del **Sistema Nacional de Protección Civil**, en el cual se definen tres subprogramas: de prevención, de auxilio y de apoyo. El primer subprograma se compone de medidas "destinadas a evitar y/o mitigar el impacto destructivo de (los) desastres de origen natural o humano". Cabe señalar que una de las premisas del SNPC ubica la importancia de orientar el crecimiento de los asentamientos humanos (existentes y nuevos).

En 1987 es promulgada la **Ley de Salud para el DF**, que prevee las obligaciones que deberán ser cubiertas en cuanto a permisos, notificación de inicio y terminación de obra y ejecución de obras sanitarias, definiendo las especificaciones y sanciones para construcciones en terrenos pantanosos y prohibición de descargas residuales en cuerpos de agua. También establece la obligatoriedad de que inmuebles de afluencia masiva cuenten con escaleras de emergencia.

En el mismo año son reformados los **reglamentos de zonificación y de construcciones del D.F.** En el primero se precisan criterios para la asignación de usos y destinos, considerando aspectos habitacionales, áreas de servicios, industrias, suelos de vocación agropecuaria y forestal. Además define criterios más rigurosos en cuanto a constancias, licencias y aprobaciones y las causales de clausura, suspensión o demolición de obras.

En cuanto al **reglamento de construcciones**, se legisló acerca de previsiones contra incendios, construcciones dañadas, normas de seguridad sísmica, sobre todo en materia de zonificación según la naturaleza del subsuelo<sup>1</sup> y considerando el tipo de construcción<sup>2</sup>.

1. Se consideran tres zonas: I, de lomas; II, de transición y III (lacustre).
2. Incluye el tipo A (hospitales, estaciones de bomberos, centrales de telecomunicaciones, gasolineras y subestaciones eléctricas, entre otras), de importancia estratégica en función de que un colapso "tendría graves consecuencias, particularmente catastróficas"; el tipo B ("construcciones comunes", de uso habitacional, comercial, de oficinas, etc.).



También se incluyeron disposiciones relativas a los responsables de obra y aspectos afines. Se buscaba contar con instrumentos jurídicos que permitieran controlar y prevenir las condiciones predesastre en el ámbito de la construcción y la urbanización, dada la magnitud del desastre de 1985.

Cabe señalar que en la **Ley de Desarrollo Urbano del DF** (promulgada desde 1976) se consideraban tres criterios básicos de la prevención, como son la conservación de bosques, mantos acuíferos, monumentos históricos, el mejoramiento de zonas deterioradas física o funcionalmente y la seguridad, medidas para evitar daños en instalaciones, construcciones y obras públicas y privadas.

De entre las múltiples adecuaciones institucionales, normativas y programáticas promulgadas entre 1987 y 1991, tenemos la creación de la **Asamblea de Representantes del DF** (que entre sus comisiones de trabajo tiene la de Seguridad Pública y Protección Civil), la constitución del **Centro Nacional de Prevención de Desastres** (con varias funciones, como son la promoción de investigaciones y actividades de capacitación y la difusión de tecnologías y conocimientos relativos a la prevención de desastres).

También se cuenta la creación de la **Subsecretaría de Protección Civil y Readaptación Social** y de la **Dirección General de Protección Civil** dependiente de la Secretaría de Gobernación.

A nivel de programas sectoriales para el periodo 1990-1994, destacan el **Nacional de Desarrollo Urbano** (que determina criterios para el control del crecimiento urbano a fin de prevenir o reducir los riesgos así como controles de usos del suelo). En el **Programa Nacional de Protección Civil**, se agregan cinco estrategias (de instrumentación -prevee la ejecución de acciones concertadas y coordinadas—; de equipamiento; de difusión y capacitación; de intercambio científico y tecnológico y de normatividad —que reconoce la carencia de un marco jurídico integral—).

Por otra parte, la ARDF emite el **Reglamento de Protección Civil para el DF**, concebido como "de orden público e interés general" y cuyas disposiciones "son obligatorias para las autoridades, organizaciones e instituciones de carácter público, privado y social". La *prioridad* del reglamento son los inmuebles de afluencia masiva y permanente de personas, razón por la cual contempla disposiciones referentes a inspección y sanciones en caso de que no se cumpla con aspectos de señalización equipos y material para emergencias, simulacros de evacuación y otras medidas de seguridad.

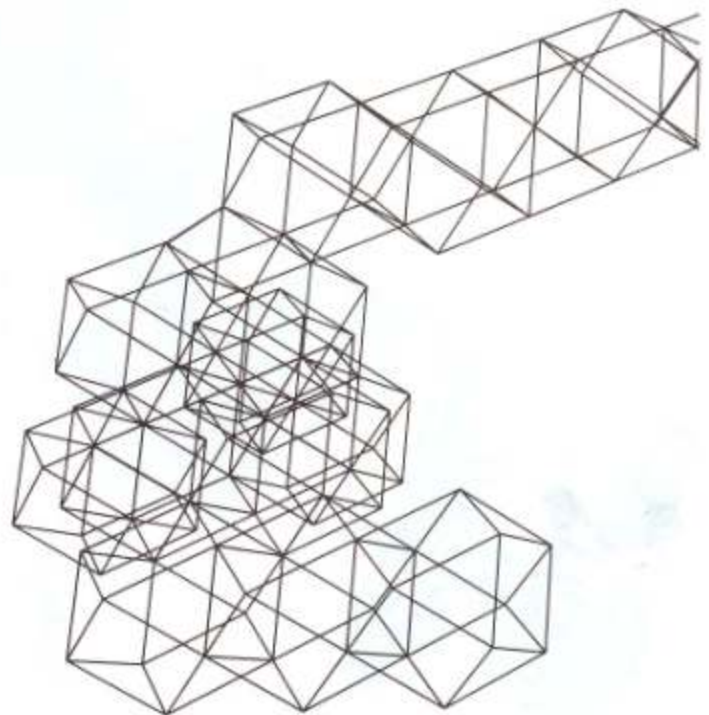
Cabe señalar que hasta 1992 ninguna Entidad Federativa, con excepción del DF, contaba con Programa de Protección Civil y Atlas de Riesgos. Durante 1991 es publicado el

**Programa de P.C. del DF**, definiendo como "parte sustantiva y función básica" de la protección civil a la prevención. Derivado de este programa el mismo año es instituido el **Plan Emergente para Sismos**, que propone acciones concretas respecto a la evaluación de daños, determinación de áreas afectadas, rehabilitación de sistemas, servicios e inmuebles prioritarios, remoción de escombros y demoliciones, donde se reconoce la importancia de los diversos agentes sociales relacionados con la construcción (industriales, agrupaciones profesionales, constructores, etc.).

En el **Convenio de Concertación para la Prevención y auxilio en caso de Desastre**, firmado en 1991 por diversas instituciones, grupos, asociaciones y sectores sociales, se definen las siguientes acciones de prevención: campañas de información a la población en los medios masivos; identificación de zonas de seguridad y señalización de emergencia en centros de trabajo e inmuebles de afluencia masiva; "es obligatorio el reforzamiento estructural de los inmuebles calificados como tipo A"; determinación de los sitios de auxilio.

*Las explosiones ocurridas en Guadalajara* también han tenido repercusiones importantes en materia de prevención de desastres.

No obstante su trascendencia para la segunda ciudad más poblada del país, hasta ahora las principales medidas se orientan hacia la Ciudad de México, dentro de la tradición centralista prevaleciente.





Hasta la fecha el documento más importante resultado de esta tragedia (denominado "Estrategia para la Prevención de Desastres, Mitigación de riesgos y Protección Civil en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México"), enfoca sus actividades hacia industrias, instalaciones e infraestructura de alto riesgo (accidentes industriales, distribución de gas, sistema hidráulico —drenaje y alcantarillado—, instalaciones de PEMEX)—, además de algunos aspectos reglamentarios (sustancias y residuos tóxicos y peligrosos), que se han venido trabajando operativamente en los últimos meses.

Sin embargo, aún existen grandes carencias: en la mayor parte de los Estados de la República se carece de organización, recursos, diagnósticos, programas y reglamentos para una eficaz prevención de desastres.

Este breve recuento de lo que se ha hecho a nivel institucional, operativo y jurídico indica claramente que *no existe una estrategia específica acerca de las tareas de la industria de la construcción en la prevención y mitigación de desastres.*

Al prevalecer actitudes —entre servidores públicos, empresarios y "de la sociedad en general"— que de alguna manera contribuyen a la alta vulnerabilidad e ideologías patrimonialistas que bloquean el trato directo entre autoridades y ciudadanos (tal y como fue señalado por el Presidente de la República a una semana de los sucesos de Guadalajara—,



queda claro que aún predomina la acción postdesastre, ha habido descuido de las tareas preventivas y de las responsabilidades del ramo de la construcción, por lo que señalaremos a grandes rasgos algunas *propuestas* que coadyuven a superar esta situación:

- En el **ámbito económico y financiero**, se requiere del establecimiento de mecanismos que garanticen efectivamente el nivel de prioridad que deben tener las tareas preventivas, vinculando las distintas etapas del proceso constructivo con los aspectos de suelo (uso y naturaleza), zonificación y mantenimiento de los inmuebles; se trata de hacer más eficientes la inversión pública y privada, y evitar la aplicación incorrecta de los recursos, orientándola a partir de esquemas de control de calidad en una perspectiva integral, que permita superar las prácticas premodernas que dan lugar a especulación y falta de supervisión adecuada.
- En el **campo de las políticas públicas**, es preciso articular las acciones de Planificación Urbana, Desarrollo Económico, Prevención de Desastres y Protección Civil, estableciendo compromisos y responsabilidades que incluyen aspectos de modernización tecnológica y de actitudes, ya que no podrá hacer eficiencia social si se carece de una visión integral de los riesgos y sus componentes social, técnico y de toma de decisiones, como lo recuerdan una y otra vez los desastres.
- En el **campo de las políticas públicas**, es preciso articular las acciones de Planificación Urbana, Desarrollo Económico, Prevención de Desastres y Protección Civil, estableciendo compromisos y responsabilidades que incluyen aspectos de modernización tecnológica y de actitudes, ya que no podrá hacer eficiencia social si se carece de una visión integral de los riesgos y sus componentes social, técnico y de toma de decisiones, como lo recuerdan una y otra vez los desastres.
- En el **nivel legislativo**, es preciso que además de la revisión, modificación y creación de normas, se tenga en cuenta la necesidad de vigilar que se proceda con pleno apego al marco legal vigente, mismo que contiene disposiciones preventivas importantes, y que su incumplimiento en varios casos ha desencadenado situaciones de desastre; además, se precisa de legislar acerca del perfil profesional y ético, tanto de las autoridades competentes en la materia, como de los empresarios y profesionales responsables de la planeación, ejecución, supervisión y reparación de las obras, incluyendo a los usuarios de las edificaciones, a fin de contar con una base normativa que responsabilice a todos los actores sociales vinculados con la industria de la construcción.



Legislar en la Materia

*Una Propuesta Legislativa  
sobre Protección Civil*

Mario A. Garza Salinas

Catedrático de la Universidad Iberoamericana  
Premio Nacional de Administración Pública 1988.

**U**no de los desafíos que tiene aún nuestro país en materia de protección civil, es lograr una adecuada regulación jurídica, para ello, este artículo pretende aportar algunas ideas al respecto, el trabajo se divide en dos partes: En la primera se expone un breve diagnóstico de la situación jurídica actual y en la segunda se plantea una propuesta para normar de la mejor manera posible a la protección civil en México.

I.— Diagnóstico

En nuestro país, la protección civil es un aspecto relativamente nuevo, por consiguiente se puede afirmar que estamos aprendiendo a legislar sobre la materia. Desafortunadamente, existen algunos "vacíos" legislativos que hace falta cubrir para enfrentar situaciones de emergencia provocadas por algún fenómeno destructivo. Sin embargo, es importante mencionar los antecedentes y avances que se tienen al respecto: el 6 de mayo de 1986, se publica en el *Diario Oficial* el Decreto por el que "se aprueban las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y el Programa de Protección Civil que los mismos contienen". Aquí se presenta un diagnóstico y se da a conocer el Sistema Nacional de Protección Civil del Gobierno Mexicano cuyo objetivo es: "Proteger a la persona y a la sociedad ante la eventualidad de un desastre provocado por agentes naturales o humanos, con base a acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas humanas, la destrucción de bienes materiales y el daño a la naturaleza".

Posteriormente, se emite el Decreto por el que se "crea el Centro Nacional de Prevención de Desastres", publicado en el *Diario Oficial* del 20 de septiembre de 1988, que contiene la organización y atribuciones del Centro como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Este órgano se define como el instrumento técnico que permite ampliar el conocimiento de los agentes perturbadores, afectables (la sociedad, los bienes materiales y el ambiente) y reguladores (normas, instrucciones, programas y medidas de

El 6 de mayo de 1986, se publica en el *Diario Oficial* el Decreto por el que "se aprueban las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y el Programa de Protección Civil que los mismos contienen".





Se emite el Decreto por el que se "crea el Centro Nacional de Prevención de Desastres" publicado en el Diario Oficial del 20 de septiembre de 1988, que contiene la organización y atribuciones del Centro como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.



protección civil); así como promover y alentar la investigación, la capacitación y la difusión de tecnologías y conocimientos científicos relativos a la prevención y mitigación de desastres para coadyuvar a la preparación y autoprotección de la población contribuyendo de esta manera en la conformación de la cultura de protección civil. Por otra parte, la CENEPRED instrumenta y apoya la operación de redes de detección, monitoreo, pronóstico y medición de riesgos, en cooperación con las dependencias responsables.

El 13 de febrero de 1989 son publicadas en el Diario Oficial de la Federación reformas y adiciones al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, creando la Subsecretaría de Protección Civil y Readaptación Social y la Dirección General de Protección Civil en donde se señalan las atribuciones en materia de protección civil para la Secretaría de Gobernación.

El 11 de mayo de 1990, se publica en el Diario Oficial el decreto en el que se "crea el Consejo Nacional de Protección Civil, como órgano consultivo, de coordinación de acciones y participación social en la planeación de la protección civil", este Consejo es la instancia consultiva y de coordinación en la cual se busca una mayor participación de la sociedad, tanto en la formulación de programas como en la ejecución de los mismos. Este Consejo así como los estatales y municipales son órganos de consulta donde representantes de los sectores público, social y privado trabajan en forma corresponsable acerca de las acciones que se realizarán en protección civil. El Consejo está encabezado por el Presidente de la República, como Secretario Ejecutivo, está el Secretario de Gobernación y como Secretario Técnico del Consejo, está el Subsecretario de Protección Civil y Readaptación Social de la propia Secretaría de Gobernación.

El 20 de agosto de 1990 se publica en el Diario Oficial el "Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal" que contiene la conformación del Consejo de Protección Civil para el Distrito Federal con las atribuciones que le corresponden, los lineamientos para la elaboración de su Programa, y además de una serie de disposiciones sobre la materia aplicables sólo en el Distrito Federal.

Dicho reglamento consta de 56 artículos y once capítulos dispuestos de la siguiente manera:

- I.- Disposiciones generales.
- II.- De las atribuciones en materia de Protección Civil.
- III.- Del Consejo y de los consejos delegacionales.
- IV.- Del programa general, de los programas delegacionales y de los sub-programas del protección civil.
- V.- De la declaratoria de emergencia.
- VI.- De los grupos voluntarios y de las brigadas.



- VII.- De la capacitación a la población.
- VIII.- De las inspecciones.
- IX.- De las sanciones.
- X.- De las notificaciones.
- XI.- Del recurso de inconformidad.

En este reglamento, cabe destacar por su importancia dos artículos; El 6o. y el 39.

El artículo 6o., establece la obligación de los propietarios de inmuebles a tener un "programa específico de protección civil". El artículo 39, obliga a las escuelas, fábricas, industrias, comercios, oficinas, unidades habitacionales y otros establecimientos en efectuar simulacros, cuando menos tres veces al año.

Por último, el 29 de mayo de 1991, se publica en el *Diario Oficial* el "Programa Nacional de Protección Civil" que contiene antecedentes, el objetivo general, los subprogramas relativos a los fenómenos perturbadores de acuerdo a la siguiente clasificación atendiendo a su origen, como serían de tipo geológicos, hidrometeorológicos, químicos, sanitarios y socioorganizacionales, así como las cinco estrategias del Sistema Nacional de Protección Civil, que son las siguientes:

- De instrumentación, la cual se prevé la ejecución de acciones de concertación y coordinación para avanzar en la constitución o reactivación de los consejos locales de protección civil, dotar de recursos a las unidades de protección civil e impulsar la elaboración de programas por tipo de fenómeno en el ámbito de los subprogramas de prevención, auxilio y recuperación.
- De equipamiento, se aplicarán guías metodológicas para la estructuración de comités y programas internos de protección civil, se diseñarán y equiparán sistemas de comunicación para casos de emergencia y sistematizar los acervos de información (directorios de responsables y suplentes, inventarios y atlas de riesgos).
- De difusión y capacitación, incluye la promoción de convenios de colaboración y coordinación con la comunidad científica, para la difusión de nuevas tecnologías y de investigaciones diversas por medio de cursos, seminarios y foros de interés para la población en su conjunto y que aporten resultados prácticos para la mitigación de daños. También incluye el establecimiento de una comunicación permanente con grupos de opinión representativos y la promoción de jornadas locales de protección civil y campañas de comunicación social que contribuyan a inducir entre la ciudadanía la adopción de actitudes de autocuidado y autopreparación y aprender conductas de actuación entre la ocurrencia de desastres, con la finalidad de avan-



El 13 de febrero de 1989 son publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación reformas y adiciones al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, creando la Subsecretaría de Protección Civil y Readaptación Social y la Dirección General de Protección Civil en donde se señalan las atribuciones en materia de protección civil para la Secretaría de Gobernación.



zar en la creación de una cultura de protección civil.

- De intercambio científico y tecnológico, se plantea adquirir recursos tecnológicos y obtener apoyos en los países con mayor desarrollo en la materia mediante el establecimiento de convenio de cooperación e intercambio, en el marco del Decenio Internacional.
- De normatividad, en este apartado se reconoce la necesidad de contar con el marco jurídico unificado para regular la protección civil poniendo el mecanismo de consulta a los ciudadanos como una vía de promover la participación ciudadana.

Asimismo ese año en 1991, la Secretaría de Gobernación, publica un importante documento, a fin de articular mejor las estrategias y acciones del Programa Nacional de Protección Civil a través del Atlas Nacional de Riesgos, el cual contiene tres grandes apartados: antecedentes, un diagnóstico, y la identificación de los principales riesgos de origen geológicos, hidrometeorológicos, químicos, sanitarios y sociorganizacionales en el territorio nacional.

En resumen, los ordenamientos que se han publicado sobre esta materia son: tres decretos, un reglamento, la modificación de un reglamento, la modificación de un reglamento interior, un programa y un atlas de riesgos. Se puede inferir que existe un avance legislativo; sin embargo, es importante aclarar que persisten una serie de "lagunas" o "vacíos" jurídicos que no contemplan tales ordenamientos, y que son de alguna manera necesarios de atender, con objeto de normar y articular el conjunto de disposiciones anteriormente citadas en este nuevo campo. A continuación se mencionarán algunos de los aspectos detectados que harían falta de cubrir.

Será conveniente que se especifiquen los ámbitos de competencia de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, para definir qué le corresponde concretamente a cada uno, a fin de proporcionar una sola unidad orgánica. También será necesario precisar las facultades de los miembros que intervienen dentro del Sistema Nacional de Protección Civil, así como determinar los mecanismos de coordinación entre la Federación y los Estados, como tam-



bién la forma de canalizar a las distintas organizaciones participativas tanto del sector privado como social en los casos de emergencia, pues actualmente se mencionan pero no se indican los procedimientos.

Dictar y emitir los principios generales de acción en materia de protección civil, con objeto de procurar la congruencia de los contenidos de los planes y programas. Considerando fundamentalmente las acciones de prevención, mitigación, auxilio, restablecimiento.

Fijar límites de responsabilidades tanto para el sector público como privado y social para los casos de emergencia, con la finalidad de reglamentar las acciones de cada sector y en su momento poder deslindar responsabilidades.

Establecer los criterios para el cumplimiento de los acuerdos internacionales, así como definir las modalidades, cooperación y asistencia con otros países en caso de desastre.

Regular lo relativo de la información y declaratoria de emergencia, así como el establecimiento de la difusión de una cultura de protección civil.

Con objeto de cubrir las "lagunas" o "vacíos" jurídicos mencionados, se requerirá revisar los Artículos 29, 73 y 122 Constitucionales, para efectuar algunas reformas o adiciones, para elevar a rango Constitucional la protección civil, pues dichos artículos contienen una alusión indirecta y un espacio adecuado para insertar la protección civil.

---

**El 11 de mayo de 1990, se publica en el Diario Oficial el decreto en el que se "crea el Consejo Nacional de Protección Civil, como órgano consultivo, de coordinación de acciones y participación social en la planeación de la protección civil".**

---



El 20 de agosto de 1990 se publica en el Diario Oficial el "Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal".

El Artículo 29, se refiere a los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otra situación que ponga en peligro a la sociedad; el Presidente de la República, junto con los titulares de las Secretarías de Estado, podrá suspender en todo el país o en un lugar determinado las garantías, a fin de hacer frente a tal situación. En este artículo podrán especificarse también los casos de desastre.

Respecto al Artículo 73 Constitucional, que habla sobre las facultades que tiene el Congreso, sería necesario agregarle la facultad para expedir leyes en materia de protección civil.

En relación al Artículo 122, los Poderes de la Unión no sólo presentarán protección a los Estados contra invasión o violencia exterior, sino también sería conveniente señalar que proporcionará auxilio en los casos de desastre. Las reformas a los artículos mencionados, serán los fundamentos constitucionales para elaborar el marco jurídico de la protección civil.

## II.— Propuesta

El marco jurídico en cuestión que se propone es la promulgación de una **Ley Federal de Protección Civil**; sería Federal por las siguientes razones: Es necesario que la federación conserve y mantenga la unidad orgánica en caso de una emergencia a nivel nacional, a través del establecimiento de los lineamientos generales de acción en materia de protección civil aplicable para las Entidades Federativas; la competencia exclusiva de la Federación para canalizar la cooperación y asistencia internacional, además de la facultad del Consejo Nacional de Protección Civil para coordinar las acciones de emergencia en el territorio nacional, sobre todo en los casos cuando un fenómeno destructivo impacte o involucre a dos o más estados, y en las situaciones en que la emergencia se circunscriba al interior de una Entidad Federativa, corresponderá a las legislaturas locales regular el sistema estatal de Protección Civil, para atenderla "in situ".

La **Ley Federal de Protección Civil** que se propone será básicamente el marco legal que se encargaría de sistematizar todos

El 29 de mayo de 1991, se publica en el Diario Oficial el "Programa Nacional de Protección Civil".





aquellos ordenamientos "dispersos" emitidos, así como llenar todas las "lagunas" o "vacíos" existentes en la materia. Su contenido correspondería los siguientes rubros:

- I.- De los ámbitos de competencia de la Ley; se referirá a las atribuciones que les correspondan tanto a la Federación como a los órganos locales.
- II.- Del Sistema Nacional de Protección Civil. En este capítulo se incluirán sus objetivos, finalidades, estructuras, y funciones.
- III.- De la integración y facultades de los miembros que componen el Sistema Nacional de Protección Civil. En este apartado de la Ley se establecerá cómo y quienes conformarán el sistema, y se definirán las funciones que les correspondan a cada uno.
- IV.- Del Programa Nacional de Protección Civil. Especificará las líneas de acción para elaborar de manera



Los ordenamientos que se han publicado sobre esta materia son: tres decretos, un reglamento, la modificación de un reglamento, la modificación de un reglamento interior, un programa y un atlas de riesgos.

- V.- De los mecanismos de coordinación. Le corresponderá precisar los dispositivos de coordinación entre la Federación y los Estados y las relaciones interestatales en caso de emergencia.
- VI.- De las acciones de prevención, auxilio y restablecimiento. Consistirá en definir las obligaciones que tiene que llevar a cabo la Federación y los Estados para situaciones de emergencia originados por algún tipo de desastre, de carácter geológicos, hidrometeorológicos, químicos, sanitarios y sociorganizativos.
- VII.- De la información en casos de desastre. Se refiere a los criterios para declarar formalmente un desastre, así como el contenido y uso de los medios de difusión para transmitir la información.
- VIII.- De la ayuda internacional. Consistirá en definir el conducto para llevar a cabo la cooperación internacional, así como los procedimientos para enviar y recibir asistencia de los diferentes países y grupos internacionales.
- IX.- De la cultura de Protección Civil. Las autoridades gubernamentales promoverán y desarrollarán actividades de sensibilización y difusión entre las población sobre sus derechos y obligaciones de autoprotección y colaboración ciudadana en materia de protección civil.
- X.- De las responsabilidades. Para efecto de garantizar la integridad física de las personas y seguridad de sus bienes, previa declaración formal de un desastre, podrán imponerse limitaciones temporales, así como efectuar trabajos de rescate, auxilio y recuperación de la población, tanto por los sectores público, como privado y social.

La Ley Federal de Protección Civil que se propone será básicamente el marco legal que se encargaría de sistematizar todos aquellos ordenamientos "dispersos" emitidos, así como llenar todas las "lagunas" o "vacíos" existentes en la materia.



América Latina

# Consecuencias Socioeconómicas de los Terremotos y Consideraciones de su Futuro Impacto

Daniel Bitrán

Investigador de la Comisión Nacional del Agua

## I. Efectos Generales

Los fenómenos naturales de origen geológico causan desastres frecuentes, de intensidad variable en América Latina y el Caribe, la presencia del "anillo de fuego" a lo largo de la costa del Continente sobre el Pacífico y otras líneas de contacto entre las placas tectónicas, provocan intensos terremotos y erupciones volcánicas en la región.

Tanto los terremotos como otro tipo de fenómenos naturales causan a menudo pérdidas de vidas y lesiones entre la población, daños e interrupciones en los servicios básicos y en la infraestructura social y económica, así como pérdidas de existencias y caída de la producción. Además, estas pérdidas directas e indirectas tienen efectos secundarios en las variables macroeconómicas, que obstaculizan los esfuerzos de las autoridades por alcanzar un crecimiento sostenido y disminuir los niveles de pobreza.

Los terremotos al igual que los fenómenos de índole meteorológico, producen:

- Además del crecido número de víctimas, una disminución importante de la disponibilidad de viviendas e instalaciones de salud y enseñanza.
- Una disminución temporal de los ingresos de los estratos sociales menos favorecidos, y un incremento correspondiente de las tasas ya elevadas de subempleo y desempleo;



- Interrupciones temporales de los servicios de suministros de agua y saneamiento, electricidad, comunicaciones y transporte;
- Escasez temporal de alimentos y de materias primas para la producción agrícola e industrial.

Entre las pérdidas económico-sociales más frecuentes provocadas por los terremotos, se encuentran:

- Un número variable de víctimas que en general tiende a ser mayor que el provocado por otro tipo de fenómenos naturales;
- Pérdidas de acervo de capital —en infraestructura física y social— que

son también, generalmente, más elevados que las causadas por otros fenómenos.

- Cuando dicho fenómeno geológico origina inundaciones o corrientes de lodo, las pérdidas de producción y de tierras son mayores.

La experiencia de América Latina muestra que las pérdidas de producción y otros efectos indirectos, probablemente sean mucho mayores en el caso de fenómenos hidrometeorológicos que en el de los terremotos.



En cambio, la experiencia de América Latina muestra que las pérdidas de producción y otros efectos indirectos, probablemente sean mucho mayores en el caso de fenómenos hidrometeorológicos que en el de terremotos. Así mismo, aquellos fenómenos afectan generalmente una superficie geográfica más extensa que los de origen geológico:

De acuerdo con la metodología desarrollada por la CEPAL y la UNDRD para la evaluación de los efectos económico sociales de los fenómenos naturales, éstos pueden dividirse en efectos directos, los efectos indirectos y efectos secundarios.

Entre los efectos directos se incluyen básicamente las pérdidas en el acervo de capital y en las existencias. Entre los efectos indirectos se incluye la baja de la producción en la zona afectada, el aumento de los gastos para proporcionar servicios o mantener un nivel dado de condiciones de vida, etc. De cierta manera, los efectos indirectos pueden considerarse como pérdidas en la "red de distribución" del sistema económico. Los efectos secundarios consideran la disminución del crecimiento y el desarrollo económico; aumento de la inflación; problemas de balanza de pagos; aumento de los gastos y el déficit fiscal y la disminución de las reservas monetarias, entre otros<sup>1</sup>.

## II. Terremotos violentos ocurridos en América Latina entre 1972 y 1987.

### a) Consideraciones Generales.

En América Latina las pérdidas económicas generadas por los terremotos ocurridos, durante las últimas dos décadas, representaron entre el 3% y el 83% del PIB de los países afectados, según la intensidad del fenómeno natural, la extensión de la región afectada y el tamaño y grado de desarrollo del país que sufrió el desastre. Por ejemplo, en el caso de Nicaragua la ciudad que sufrió los mayores daños en el terremoto

En América Latina las pérdidas económicas generadas por los terremotos ocurridos durante las últimas dos décadas, representaron entre el 3% y el 83% del PIB de los países afectados, según la intensidad del fenómeno natural, la extensión de la región afectada y el tamaño y grado de desarrollo.

de 1972 fue Managua, en la que se concentraba la actividad productiva y la población, la magnitud de los daños ascendió a más del 83% del PIB, de los cuales 66.6% correspondieron a pérdidas directas y 16% a indirectas.

En Guatemala el nivel de pérdidas correspondió al 16.5% del PIB, 16.1% fueron daños directos y .4 indirectos, las pérdidas humanas ascendieron a 23,000 personas. En este caso el impacto en el PIB no fue tan elevado, a pesar de las pérdidas humanas, porque las zonas afectadas correspondieron principalmente a población de escasos recursos cuya actividad económica no representaba un peso significativo dentro del PIB.

En el caso de México, las pérdidas ascendieron a 4,337 millones de dólares, que correspondían al 3.2% del Producto Interno Bruto de 1985, de las cuales 2.8% eran pérdidas directas y .4% indirectas; en el Salvador las pérdidas totales representaron el 22.8% del Producto Interno Bruto, 17.2% de pérdidas directas y 5.5% indirectas; y, en Ecuador las pérdidas totales causadas por el terremoto de 1987 ascendieron a 12.3%, 2.3% directas y 10.0% indirectas.

Para los casos de Nicaragua, Guatemala, México y El Salvador, las pérdidas directas fueron mayores por la destrucción de viviendas y otros tipos de infraestructura social, infraestructura de

1. Jovel, Roberto "Los Desastres Naturales y su incidencia Económico-Social". Revista de CEPAL, No. 38 Naciones Unidas.

Se prevé que en el futuro se incremente el impacto y los efectos económicos-sociales de los desastres naturales en particular el de los terremotos, en los países en desarrollo. Ello no obstante que se espera que tenderá a mejorar, con el tiempo los mecanismos de alerta y prevención de la población frente a estas contingencias.

transporte y existencias de bienes domésticos y comerciales. En el caso de el Ecuador las pérdidas indirectas tuvieron mayor relevancia, éstas se reflejaron en las dificultades de la recuperación productiva del país.

#### b). Breve análisis por país

**Nicaragua 1972.** Un terremoto originado por fallas tectónicas, poco profundas destruyó la mayor parte del centro de Managua a finales de 1972. Se derrumbaron o quedaron dañados la mayor parte de los edificios comerciales y públicos así como las viviendas y otros tipos de infraestructura social. Además, se vio considerablemente afectada la capacidad industrial.

Al haberse encontrado el epicentro del terremoto en la propia Ciudad de Managua, sus efectos fueron extraordinariamente intensos y resultaron además agravados por las deficiencias de construcción de numerosas edificaciones. Se estima que una zona urbana de 27 km<sup>2</sup> resultó dañada, de la cual alrededor del 50 por ciento quedó devastada por completo.

Entre los principales efectos sociales se contaron 6,000 muertos, (1.4% de la población de Managua) 20,000 heridos; y 300,000 personas que quedaron sin hogar (70% de la población total de la ciudad). Además, unas 58,500 personas quedaron temporal-

mente sin empleo o en situación de subempleo, debido a la destrucción o daño de sus lugares de trabajo.

**GUATEMALA 1976.** Un fuerte terremoto causado por el desplazamiento de las placas tectónicas del Caribe, de Cocos y de la América del Norte, con epicentros situados a lo largo de una gran falla geológica que atraviesa el país, causó extensos daños en muchas aldeas y ciudades medianas del interior y en la Ciudad de Guatemala.

Se estimó que perecieron unas 22,800 personas, lo que hace de este terremoto —junto con la erupción del Volcán Nevado del Ruiz en 1985— el fenómeno más destructor para la vida humana en la historia reciente de Centroamérica. Además, 76,000 personas resultaron heridas y más de un millón —casi el 19% de la población del país— quedó sin hogar.

**México 1985.** En septiembre de 1985 un terremoto de extraordinaria magnitud —8.1 en la escala de Richter—, originado en la brecha de Michoacán y con efectos magnificados por las condiciones especiales del subsuelo, causó extensos daños en un sector densamente poblado del centro de la Ciudad de México.

El terremoto y las réplicas subsiguientes causaron la muerte de alrededor de 10,000 personas; otras 30,000 resultaron con lesiones físicas o alteraciones síquicas y alrededor de 150,000 personas quedaron sin hogar.

Unas 33,600 viviendas resultaron destruidas y 65,000 más experimentaron daños de consideración. Las instalaciones del sector de la salud se vieron notablemente reducidas, por cuanto muchos hospitales y clínicas resultaron destruidos o con daños irreparables. Cerca de la quinta parte de los establecimientos de enseñanza de la capital se derribaron o quedaron seriamente averiados. También resultaron afectados,



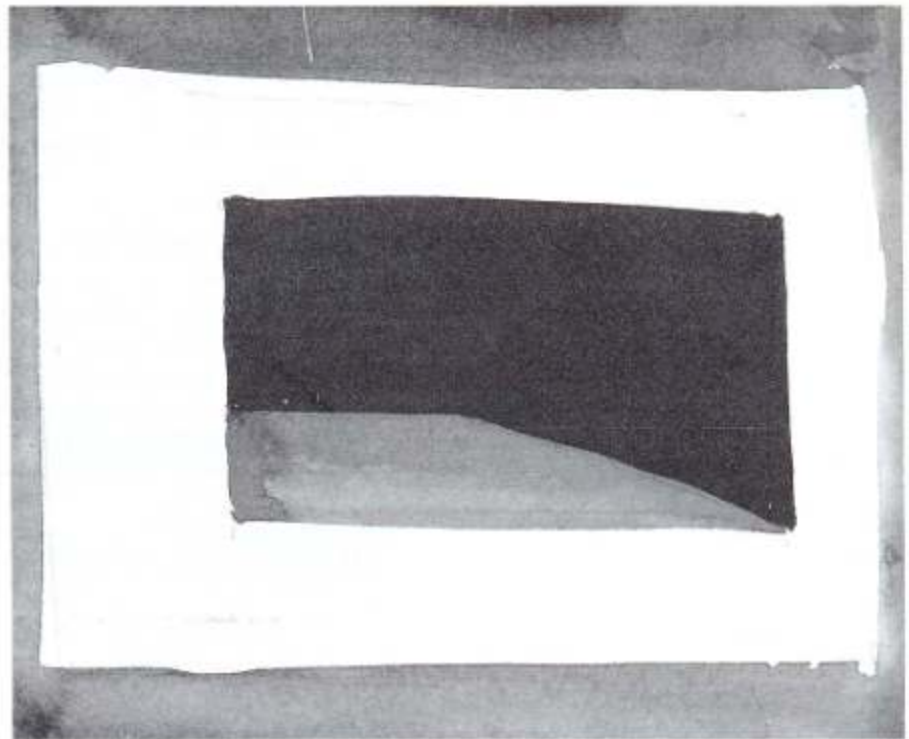
Los efectos indirectos pueden considerarse como pérdidas en la "Red de Distribución" del sistema económico. Los efectos secundarios consideran la disminución del crecimiento y el desarrollo económico; aumento de la inflación; problemas de balanza de pagos; aumento de los gastos y el déficit fiscal y la disminución de las reservas monetarias, entre otros.

aunque en menor grado, los servicios de suministro de agua, electricidad y telecomunicaciones en el sector céntrico de la capital.

**El Salvador 1986.** Este terremoto causó la muerte a unas 1,200 personas; más de 10,000 resultaron heridas, y cerca de 500,000 experimentaron la pérdida parcial o total de sus hogares y pequeños negocios. Como ha ocurrido casi siempre con estos desastres en América Latina, las condiciones de vida de los sectores más pobres de la población fueron los más gravemente afectadas, con pérdidas de viviendas, servicios básicos y fuentes de ingreso.

En general se registraron daños considerables en los servicios básicos, de abastecimiento de agua y alcantarillado, electricidad y telecomunicaciones. Se destruyeron total o parcialmente gran cantidad de edificios en los sectores de salud y enseñanza, así como infraestructura, maquinaria y existencias pertenecientes a la industria y el comercio. Además, el funcionamiento de la administración se vió interrumpido temporalmente por la destrucción de edificios y la pérdida o destroz de archivos y sistemas de comunicación.

Como se dijo, su efecto social fue aún más significativo, se incrementó apreciablemente el ya considerable déficit de



vivienda. Y en general, las graves consecuencias sociales del desastre se agregaron a las condiciones de vida muy deficientes de una población que venían padeciendo los efectos de una guerra civil.

**Ecuador 1987.** Este desastre causó la muerte de cerca de 1,000 personas. Más de 5,000 personas hubieron de ser evacuadas de la zona del desastre y reubicadas en albergues temporales. Cerca de 3,000 viviendas resultaron completamente destruidas y 12,500 más hubieron de repararse. Varios hospitales y centros de salud fueron afectados también. Los sistemas de suministro de agua y de alcantarillado quedaron averiados, así como numerosos establecimientos de enseñanza.

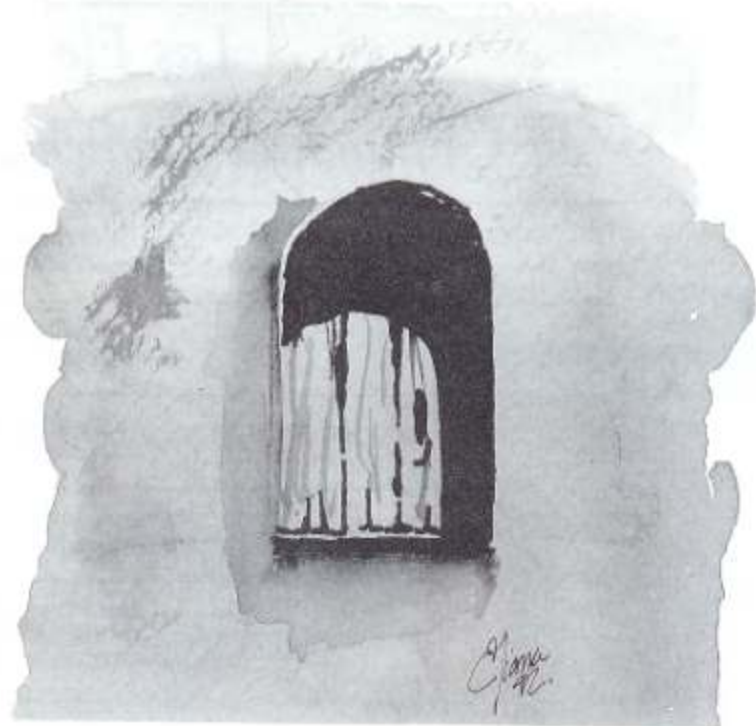
Las corrientes de lodo causadas por el terremoto y las lluvias ulteriores destruyeron más de 40 kilómetros del oleoducto transecuatoriano, utilizado para transportar el petróleo de la región amazónica a las refinерías y los centros de exportación situados en la costa del Pacífico, así como la única carretera que

une las provincias orientales con el resto del país. Además, la producción agrícola se vió afectada por la erosión de tierras agrícolas causada por avalanchas, y las inundaciones arrastraron miles de cabeza de ganado y recubrieron de lodo grandes extensiones de pastizales.

### III. Consideraciones del impacto socioeconómico futuro de los terremotos en América Latina

Tradicionalmente los fenómenos naturales, en especial los terremotos, causan mayores daños cuando se presentan en países en desarrollo que cuando ocurren en países desarrollados. Esto se debe, principalmente, a las modalidades que asumió la urbanización en estos últimos, caracterizada por la escasa calidad y seguridad de la infraestructura urbana.

Además, como ya mencionamos, las grandes concentraciones urbanas han provocado la magnificación de las consecuencias de los terremotos, los desastres ocurridos en Nicaragua en 1972 y en México en 1985, que afectaron zonas urbanas, presentaron pérdidas



humanas y materiales significativamente mayores, por ejemplo, a las ocurridas por el terremoto de el Ecuador, que afectó zonas principalmente rurales.

Aunque las evidencias no son numerosas, escasos 20 años, y por tanto no permiten establecer conclusiones definitivas, se prevé que en el futuro se incrementará el impacto y los efectos económicos-sociales de los desastres naturales en particular el de los terremotos, en los países en desarrollo. Ello, no obstante que se espera que tenderá a mejorar con el tiempo los mecanismos de alerta y prevención de la población frente a estas contingencias.

Esta hipótesis se basa principalmente en dos fenómenos: por una parte, el avance hacia una mayor densidad tecnológica de los procesos productivos y, por la otra, la persistencia de los procesos de aglomeración demográfica urbana.

Por un lado, el desarrollo y manejo de tecnología nuclear, biotecnológica, informática, etc., provoca riesgos de ca-

tástrofes desconocidas en décadas anteriores, dado el crecimiento que se prevé en la infraestructura correspondiente.

Además, este desarrollo tecnológico eleva el potencial destructivo de los fenómenos naturales tradicionales porque puede desencadenar accidentes tecnológicos, como fugas de productos químicos, tóxicos o radioactivos. Esta situación se agudiza en los países en vías de desarrollo al instalarse complejos tecnológicos avanzados sin contar con la infraestructura de seguridad adecuada para enfrentar posibles riesgos o contingencias. Así también, en el caso de desastres tecnológicos podría incrementarse la cobertura de los mismos, afectando regiones distantes de donde ocurrió el fenómeno.

Por el otro, el crecimiento de las ciudades provoca que los terremotos tengan mayores consecuencias a nivel de mayores pérdidas humanas y materiales dada la concentración demográfica y de la infraestructura social y económica que ello implica.

Para los casos de Nicaragua, Guatemala, México y El Salvador, las pérdidas directas fueron mayores por la destrucción de viviendas y otros tipos de infraestructura social, infraestructura de transporte y existencias de bienes domésticos y comerciales. En el caso de el Ecuador las pérdidas indirectas tuvieron mayor relevancia, éstas se reflejaron en las dificultades de la recuperación productiva del país.

Para el caso de América Latina es probable que los efectos de los terremotos y de otros fenómenos naturales se vean incrementados por la magnitud de los índices de pobreza registrados en la Región, agudizados durante la llamada década perdida, que han provocado, entre otros factores, deficiencias en las condiciones de vida, en la calidad de la vivienda y en las medidas de seguridad. Además, el incremento explosivo de las zonas urbanas que concentra grandes masas de población en zonas reducidas, genera que al colapsarse se incremente el número de pérdidas humanas y materiales.

Se prevé, además, que ante una posible recuperación económica de la región sea necesario destinar fuertes inversiones para el desarrollo de infraestructura, debido al déficit existente en esta materia, a fin de contrarrestar la vulnerabilidad que tienen estos países frente a contingencias naturales y tecnológicas.

En resumen, las grandes concentraciones de población ocasionadas por la urbanización, los elevados niveles de pobreza y los riesgos originados por la utilización de nueva tecnología pueden incrementar las consecuencias de los terremotos y demás fenómenos naturales.



*Las Elecciones  
en Chihuahua y Michoacán*

Agustín Basave

**q**uiero darles la bienvenida a Quórum y agradecerles su presencia a cada uno de ustedes. Si les parece, podemos empezar esta discusión sobre las elecciones en Chihuahua y Michoacán con una ronda de exposiciones de cinco minutos cada una, y continuar después con una serie de réplicas de tres minutos por persona.

Alejandro Encinas

Las elecciones de Chihuahua y Michoacán deben llamarnos a todos a hacer una reflexión muy profunda sobre lo que son los procesos electorales en nuestro país, y que debemos de despojarnos en gran medida de la forma en que actualmente se está desarrollando el debate sobre estos dos procesos, no basta hacer un análisis sobre las dos elecciones en particular, sino, de como ha ido evolucionando el desarrollo de las distintas jornadas electorales a raíz de 1988 en nuestro país y junto con ello, ver las condiciones en que estas se desarrollan y la actividad de los órganos electorales; La participación del Gobierno Central y la actitud de los diferentes Partidos Políticos, porque no podemos verlo como hechos aislados, sino, como todo un proceso en el que cada vez se va configurando más en el país la necesidad de arribar a elecciones verdaderas. En el caso de Michoacán y de Chihuahua está planteándose por primera vez con mayor nitidez, la posibilidad no solamente de ir a las elecciones en condiciones de competitividad similares entre diferentes partidos, sino, el reto para poder establecer elecciones transparentes, limpias y convincentes para los ciudadanos.

Lamentablemente, las elecciones de Chihuahua y Michoacán no pueden ser elecciones que pudiéramos verlas como procesos similares, sino, por el contrario estamos hablando de procesos muy contrastantes, donde hay una dualidad no solamente en el discurso de los partidos contendientes; evidentemente el discurso del PRI en Chihuahua es muy distante al del PRI en Michoacán y el discurso de los partidos competitivos, el caso del PAN en Chihuahua y el PRD en Michoacán, son discursos muy contrastantes también. En el caso del PAN en Chihuahua, es un discurso muy moderado que viene cimentándose desde décadas atrás y en el caso del PRD en Michoacán es un discurso que no logró definir su propio perfil a lo largo de la campaña electoral; del discurso

**Alejandro Encinas**  
Diputado Federal, PRD

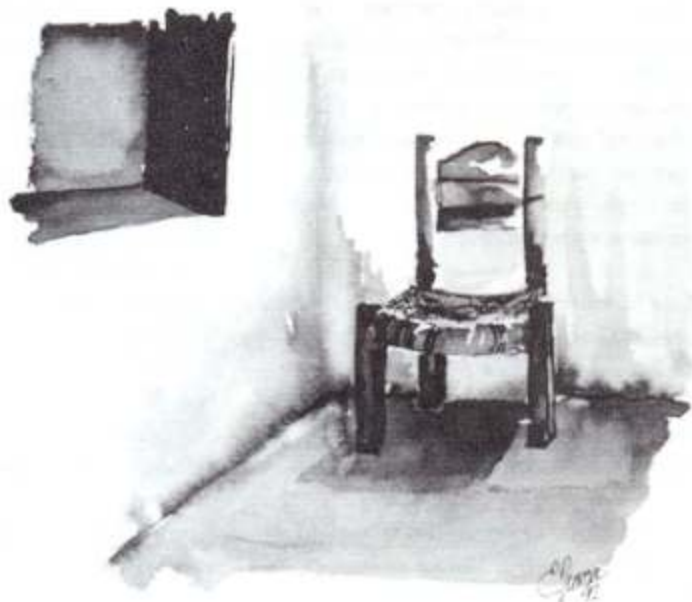
**César Jáuregui**  
Diputado Federal, PAN

**Cesáreo Morales**  
Diputado Federal, PRI

**Jaime Sánchez Susarrey**  
Analista Político y Miembro del Consejo Editorial de la Revista Quórum.

**Raúl Trejo Delarbre**  
Analista Político, y Director del Suplemento  
"Política" del Diario "El Nacional".

**Agustín Basave Benitez**  
Director de la Revista Quórum



que inició en la búsqueda de espacios de concertación, de diálogo, de reflexiones y en búsqueda de acercamiento para el acuerdo político, y que lamentablemente, en el transcurso de la campaña independientemente de las justificaciones que puedan encontrarse por la actitud que las autoridades electorales desarrollaron en la preparación de la jornada electoral, es un discurso que finalmente rompe con el perfil y regresa a lo que fue tradicionalmente el discurso deslegitimador del PRD.

Hay una dualidad muy fuerte en el tratamiento del Gobierno Federal hacia los dos procesos locales. Los dos procesos se caracterizan por una fuerte intervención del Gobierno Federal en su definición y en las decisiones políticas que se fueron adoptando a lo largo del proceso electoral con matices muy discrepantes. En el caso de Chihuahua, un discurso del Presidente de la República muy proclive a favorecer la limpieza electoral y a reconocer al contendiente, como un contendiente con capacidad de alternarse en el gobierno de Chihuahua; y un discurso en Michoacán en donde se refuerza toda la campaña que trató de fundamentar o definir el perfil del Partido de la Revolución Democrática como un partido ligado con la violencia.

En un lado se habla de la necesidad del respeto al voto y en otro estado se habla de evitar la pérdida de la legalidad y la posibilidad de llegar a una confrontación violenta. Actitudes diferentes, incluso, en el manejo de recursos federales, si bien, en Chihuahua hubo una intervención fuerte de los recursos del Programa Nacional de Solidaridad, no fue ni con mucho de la magnitud del que se realizó en el Estado de Michoacán; recursos que estuvieron a disposición del candidato del Partido Revolucionario Institucional y que de hecho creó una gran desigualdad que sigue presente en Chihuahua, pero que tuvo una dimensión desproporcionada en el Estado de Michoacán.

Tratando de concretar algunas ideas, nosotros deberíamos de evaluar y hacer un balance de estos procesos electorales, también viendo desde atrás, porque si bien se trata de plantear la derrota del PRD en Michoacán como la derrota del discurso contestatario, lo cierto es que había que ver cuáles han sido sus discursos en los procesos anteriores; inclusive en los espacios donde el PRD ha creado las opciones más claras de acercamiento y de concertación política en un proceso local, me refiero, por ejemplo, a las elecciones en el Estado de México en 1990, en donde el discurso del PRD fue diametralmente distinto al que predominaba en esos momentos en la Dirección Nacional del PRD; fue aplastado y se sentó un precedente del "todo o nada", también en contra de nuestro partido. Hay que ver y evaluar lo que son los antecedentes de estas elecciones, particularmente en Guanajuato y San Luis Potosí, que llaman la atención para



tener claro quienes han ido hoy avanzando cada vez más en unas elecciones más claras, en las que se permita una mejor competitividad entre los partidos y que se creen condiciones de competitividad en igualdad de condiciones y circunstancias.

#### César Jáuregui

En este caso concreto me referiré exclusivamente al caso de las elecciones en Chihuahua, porque son de las que tengo conocimiento.

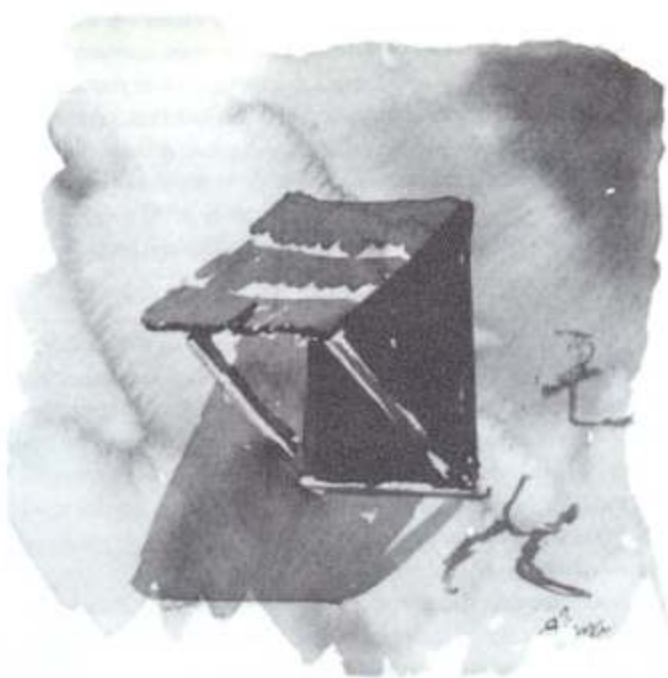
En Chihuahua, vivimos un proceso que aunque no estuvo exento de irregularidades, que si se dieron y muchas, si contó con algunas condiciones de legalidad que hicieron transparente el proceso y sobre todo permitieron a la ciudadanía garantizar que su voto iba a contar e iba a ser respetado; esta situación tuvo como consecuencia que la votación alcanzara niveles del 65%; que son en un país que transita hacia la democracia razonablemente aceptados. Observamos que en esta elección, a diferencia de las anteriores, el proceso aceptó la participación de los partidos de una manera más activa y no como en ocasiones anteriores en la que el Gobierno se cerraba totalmente a la participación, no solamente de los candidatos, partidos políticos o ciudadanos. Ahora el Partido de Acción Nacional realizó una auditoría al Padrón Electoral y pudimos detectar fallas a tiempo, pudimos corregirlas, pudimos señalar las situaciones, lo que antes no se daba; de igual manera irregularidades graves como



el acopio de credenciales de elector en manos de funcionarios electorales que fueron señaladas, fueron destituidos los funcionarios y actualmente se les sigue proceso penal. Estos hechos insólitos, que tal vez en años anteriores parecerían increíbles, se dieron en Chihuahua y eso permitió que los partidos transitaran con mayor confianza hacia el Proceso Electoral y que se les diera la participación que corresponde; ese es un avance de la Ley Electoral de Chihuahua, el que cada vez más se deslinda el gobierno de ser él, el control del proceso electoral para dejarlo en manos de la ciudadanía y de los partidos políticos; lo que le da más certidumbre al Proceso Electoral.

No varió en mucho la estrategia del Gobierno y de su Partido en el desarrollo de las campañas electorales en Chihuahua, pues se siguió dando la simbiosis que anteriormente ya habíamos conocido perversa, la señalamos, entre partido y gobierno; señalamos casos concretos, desgraciadamente en algunos de ellos no se actuó. Como fue el caso de Alcaldes que públicamente señalaron favorecer al candidato del Partido Oficial Jesús Macías, o el caso de derroche de recursos públicos en favor de los candidatos del Partido Oficial, como es el caso de las camionetas en Ciudad Juárez, un hecho notorio y reconocido, también se dió el despilfarro total, que se le revirtió al Partido Oficial de manera negativa, porque fue tan descarado el uso de recursos que la ciudadanía se indignó con tanta publicidad negativa que estaba recibiendo. El PRONASOL, fue otro de los elementos que también se dió en Chihuahua, de manera notable el incremento, que el mismo Presidente Carlos Salinas de Gortari anunció en dos ocasiones dichos aumentos en el estado; eso lo seguimos señalando como una situación anormal, que no debe darse en los procesos electorales el que acuda el Jefe del Ejecutivo a señalar su apoyo hacia un candidato de su partido y de una manera como apoyó hacia el gobierno; y que pende sobre los ciudadanos como una amenaza en caso de que no vote por tal o cual candidato, no le serán entregados dichos recursos de PRONASOL.

En Chihuahua se dió la consolidación de un liderazgo efectivo y de un proyecto de gobierno, este liderazgo de Francisco Barrio se remonta a los años de 1983, cuando aún sin ser militante activo de Acción Nacional, ya ejercía funciones de liderazgo en el Frente Cívico de Participación Ciudadana en Ciudad Juárez; y desde luego ese liderazgo se ha venido incrementando por la lucha decidida y congruente, que ha venido incrementando a lo largo de los años y que naturalmente tuvo como consecuencia lógica el resultado de la votación mayoritaria en su favor en Chihuahua. Pero lo que más se valora, más que el triunfo de la Gobernatura de Acción Nacional, es el hecho de que hoy como nunca en Chihuahua se marca un hito histórico en que por primera vez un partido de oposición va a tener la mayoría en un



Congreso Local; esta situación que le da preponderancia al Poder Legislativo, como sucede en los países democráticos que se precien de serlo, constituye un parteaguas realmente, porque ni en Guanajuato ni en Baja California actualmente se ha dado esa situación y ello va a propiciar que las leyes que se creen, que se realicen y se transformen del marco jurídico de Chihuahua; se va a dar en un marco mayoritario, y sobre todo va a asentar muy claramente las tesis del Partido Acción Nacional, diferenciándolas del Partido Revolucionario Institucional; como actualmente se ha venido confundiendo alevosamente. En concreto eso fue un resumen, una síntesis de el Proceso Electoral de Chihuahua, falta mucho por hacer, pero hoy es el primer paso.

#### Cesáreo Morales

Ciertamente Michoacán y Chihuahua en términos de desarrollo, de sistemas de partidos y de participación presentaron rasgos muy diferentes, sin embargo Hay algunos aspectos comunes a ambas elecciones. En primer lugar, independientemente de la salida que vaya a tener Michoacán, que esperamos sea la de la legalidad, en ambos estados la elección muestra que tenemos condiciones estructurales favorables a la democracia. Aparece en la práctica una nueva relación entre PRI y Gobierno del PRI, se conforma claramente la definición del PRI como Partido del Gobierno, con lo cual se abre efectivamente un mundo nuevo en el terreno de la democracia, de la relación entre partidos e incluso de la relación entre gobierno y sociedad; como par-



tido en el gobierno la sociedad lo califica de acuerdo a sus éxitos o fracasos en las políticas públicas aplicadas y en los éxitos o fracasos de sus gobiernos; y en segundo lugar, a partir de las preferencias electorales que en ocasiones, como eventualmente en Chihuahua, no están ligadas necesariamente a la imagen de un Gobierno o concretamente de un Gobernador. Cada vez más estamos en una sociedad "ciudadanizada", en la que los intereses y la satisfacción de ellos pasa por la acción individual y que aún las organizaciones sociales, como tales, no toman un nuevo lugar en la dinámica social ya diferente al que tuvieron hasta finales de los años ochentas; cuando prácticamente entraban a una crisis de su lugar dentro de la sociedad, así como de la interlocución que estas organizaciones mantenían con el gobierno y con la propia sociedad.

En estas condiciones estructurales favorables, nos encaminamos a una rápida normalización democrática, es decir a considerar que la democracia es simple y sencillamente un método para elegir gobierno y para elegir por ello programas de gobierno de acuerdo a las opciones de los ciudadanos o de acuerdo a la oferta de los partidos políticos y para desdramatizar así cada una de nuestras elecciones que de pronto, ya sean municipales o estatales como en este caso, pareciera que sobre todo, los partidos piensan, que entran a una especie de batalla final, no se trata de ninguna batalla final, se trata simple y sencillamente de elegir gobierno. Chihuahua más que Michoacán demuestran en este momento que po-

demos caminar rápidamente hacia una normalización democrática. En este contexto favorable es evidente que el sistema de partidos y la competencia entre ellos ha alcanzado una alta competitividad y esto es ya una gran ganancia. La legalidad es el único marco de referencia, tanto de las actitudes y procedimientos de los partidos, como para contar los votos, tenemos que atenernos a los procesos de legalidad y a las cifras de la legalidad; a la verdad de la legalidad; si, andamos buscando otras verdades establecida mediante presiones políticas, entonces estamos fuera. Y en tercer lugar, también la ciudadanía camina cada vez más hacia una cultura de la participación democrática, que sin duda rápidamente hechará raíces como tradición y nos permitirá entonces en efecto elevar la calidad de nuestra democracia.

### Jaime Sánchez Susarrey

Ambas elecciones tienen puntos en común, y en eso coincido con Cesáreo Morales, cuando menos tienen elementos muy visibles, que son: La aprobación de una Ley Electoral por consenso en ambos casos, la verificación del padrón, en ambos casos con resultados positivos de esta verificación y aparentemente una actitud de parte de los representantes del PRI en los Organos Estatales Electorales favorables a la negociación y a los acuerdos con la oposición, hayan sido éstos impulsados desde el centro o no, me parece que este es un hecho que ha estado presente en estas elecciones y en este sentido me parece que el gran reto del 12 de julio era justamente crear este marco de legalidad que impidiera que se repitiera los esquemas de San Luis Potosí y de Guanajuato; es decir conflictos que necesariamente y fatalmente iban a desembocar en otro tipo de contienda que ya no sería estrictamente lo que se da en la confrontación de los programas y en las urnas, y en este sentido hasta el momento el saldo es complicado, porque por una parte en Chihuahua esto está completamente fuera de cuestión, es decir no se pone en cuestión la legalidad del proceso, mientras que en Michoacán tenemos una situación de litigio post-electoral cuyo desenlace está todavía por verse. En ese sentido hubo un intento muy positivo de tratar de encuadrar, estas elecciones en el marco estricto de la legalidad y que además constituyen independientemente del saldo del 12 de julio hacia adelante, un ejemplo hacia adelante para el reto de los Estados de la República; es decir después de la reforma del COFIPE, las legislaciones estatales en la mayoría de las Entidades o en la totalidad de ellas, con legislaciones, sino, premodernas por decirlo así son legislaciones que no se ajustan a las necesidades ya demandadas, que se hicieron evidentes el 6 de julio del 88. Entonces el gran cambio que se puede observar en las elecciones del 12 de julio, es justamente esta voluntad de acoplar los tiempos locales a los tiempos federales después de la reforma al COFIPE, en este sentido Chihuahua y Michoacán e incluso el caso de Guerrero, donde también la legislación fue aprobada por consenso, mar-





can una especie de camino que debe seguir necesariamente el resto de las Entidades para poder efectivamente volver a los procesos electorales locales, procesos más transparente y más confiables.

Hay dos cuestiones que puntualizar, primero, en referencia a la intervención de César Jáuregui y que tiene que ver en relación a la actitud del PAN. Ha habido aparentemente un discurso dual, pero que fue no solamente un discurso post-electoral, sino, también pre-electoral, es decir, pese a que se cumplieron toda esta serie de hechos insólitos —como él los llamó—, de repente hay un discurso en el interior del PAN que dice, ganamos no porque se nos hubieran dado una serie de garantías, sino, porque logramos derrotar un fraude o una contienda totalmente desigual y que en este sentido el triunfo del PAN es un triunfo avalado por sus propias fuerzas. Aquí la pregunta sería y es justamente lo que importa, desde el punto de vista de la construcción de esta cultura de la legalidad, qué hubiera pasado en Chihuahua si hubiera ganado el PRI con esta pequeña diferencia con la que ganó el PAN, es decir estaría el PAN a partir de estas condiciones electorales dadas, (o sea una serie de hechos insólitos por una parte, y por otra una serie de desigualdades en cuanto al uso de recursos, etc.), hubiera estado el PAN o no en la disposición de aceptar la legalidad de su derrota, esto es vital.

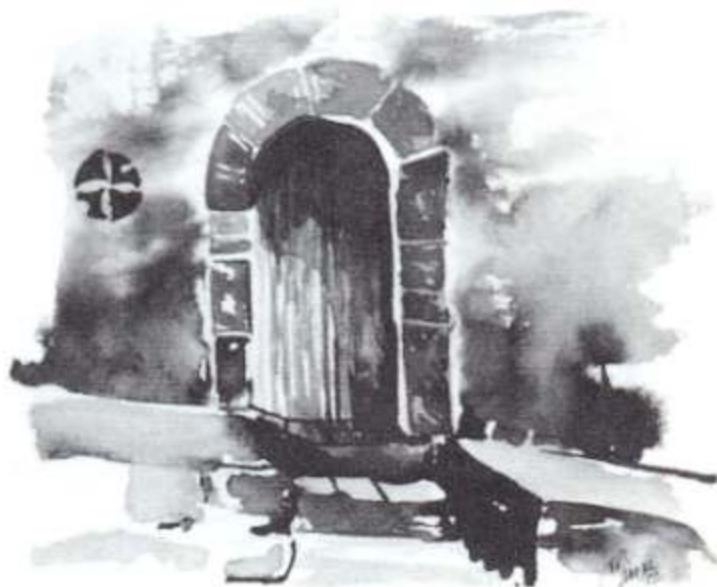
Y en el caso de la postura que adoptó el PRD en el proceso electoral de Michoacán, donde por un lado llama la atención lo que dijo Alejandro Encinas, en el sentido de un discurso dual que no logró asumir al final de cuentas un perfil ni en el sentido de una disposición más clara y más abierta hacia la negociación, ni tampoco en el sentido de la confrontación, esto fue pre-electoral y ahora post-electoralmente; se ve un discurso dual muy fuerte e independientemente de este discurso dual, que es reflejo de todas las corrientes que están en el seno del PRD; existe preocupación por las declaraciones y las entrevistas en la prensa y en concreto en la Revista Proceso, de que la situación electoral en Michoacán se está convirtiendo ya en un antecedente fundamental o pre-electoral hacia el 94, y que ya está importando poco en esta línea lo que sucedió realmente en Michoacán, sino que se está convirtiendo ya en una especie de calentamiento de motores y el despertar de toda una serie de movilizaciones; una especie de insurrección civil nacional que se hecharía a andar a partir de la elección en Michoacán.

En este sentido es muy preocupante que este proceso electoral se quiera volver en parte de un escenario nacional hacia 94, que acelera el tiempo y que se está actuando fundamentalmente por una línea de confrontación y denuncia antigobiernista, que en poco va a ayudar justamente a enmarcar al PRD dentro de un proceso de transición y de negociación

que hasta ahora en los resultados posteriores al 6 de julio del 88 se ve como mucho más negativo su saldo, de lo que ha sido el saldo de la negociación y de la concertación que ha tenido por ejemplo Acción Nacional. Estas cuestiones que dentro de las impugnaciones de la oposición parece ser la más sólida, es la necesidad de que el PRI deslinde más claramente del Gobierno, y la cuestión de los recursos, ahí es donde la oposición del PRI es más vulnerable a las críticas de la oposición.

### Raúl Trejo Delarbre

Es pronto para hacer un balance de dos elecciones que han sido muy esperadas y el hecho de la expectación misma que han suscitado, debiera llamarnos a una reflexión. Estamos teniendo un panorama electoral nacional con más peculiaridades regionales y estatales cada vez más competido, habrá expectación por las elecciones en Chihuahua y Michoacán como no la hay por las de Aguascalientes y Tlaxcala, por decir solo dos ejemplos; porque había competencia de los dos principales partidos de la oposición, pero todavía (y coincido en parte con Cesáreo Morales), seguimos dentro de esta construcción de una cultura política más sólida, de prácticas ciudadanas más regulares con la idea de que las elecciones tiendan hacer, o así se ve por parte de la actitud de los partidos y del gobierno mismo, como los momentos climáticos de la actividad política y no momentos de regularidad que debieran ser en cualquier sociedad, que sea o que aspire hacer democrática. En, cada elección como decía Ce-





sáreo Morales tendemos a esperar la conclusión final o el destino final o la definición final de cada partido político y esto por una parte crea expectativas ciudadanas que no acaban de cumplirse, y que crea confusiones entre los mismos partidos; se está tendiendo a crear una suerte de hartazgo ciudadano, o para decirlo menos drásticamente, de distanciamiento regular de los ciudadanos respecto del mundo político.

No podemos estar calentando los motores varios años antes y estar esperando que en cada elección se defina todo, porque, por cierto no en cada elección se apuesta todo por parte de los partidos políticos; habría que comparar por ejemplo la enorme abstención que se mantuvo en Michoacán respecto de los comicios apenas de agosto de 1991, que resulta de esta feria de enconos en los que solemos convertir nuestras elecciones y aderezado con una actitud de pernicioso suspicacia de parte de todos.

Los episodios que se vieron hace pocas semanas en las reacciones a algunas encuestas, encuestas que anticiparon el que sería a la postre el resultado posible o creíble de las elecciones Michoacanas y se tendió por parte de muchos comentaristas, observadores y aún dirigentes políticos a descartar con más prejuicio que razón política y en una actitud muy anti-intelectual y muy ignorante el ejercicio de las encuestas como procedimientos que son, y eso son nada más, para medir la voluntad ciudadana en un momento muy específico; y permitimos así analizar las tendencias posibles. En el caso de las encuestas hubo no solo la reiteración de una actitud anti-intelectual, sino, de una gran cantidad de suspicacias que se mantienen en los partidos y transmitiéndose de ellos a sectores sociales importantes, respecto de los procesos electorales. Las elecciones chihuahuense y michoacana no son comparables porque se trata de estados muy distintos con historias, situaciones económicas y ciudadanas muy diferentes; Acción Nacional en Chihuahua tenía muy abonado el camino hacia el éxito a la postre electoral, tenía un candidato atractivo y tenía, esto es muy importante, similitudes programáticas en términos de la actuación de sus personajes principales con el Gobierno Federal actual, no hay que olvidar que el Sr. Barrio vino a Los Pinos a ver al Lic. Salinas, cosa que no se dió en la competencia perredista-priista en el caso michoacano. En el PRD se dió un discurso y una actitud dual con consecuencias políticas, una de concertación que parecía articular el discurso de Cristóbal Arias, un político muy inteligente que trató de borrar su imagen de "motinero" que se había forjado por actuaciones anteriores, insistiendo en que quería un gobierno de concertación, una actuación de diálogo, a veces parecía que Cristóbal habla no solo para sus potenciales electores; sino para el poder político en la Ciudad de México y eso entró en colisión muy rápida como lo han dicho incluso algunos diri-

gentes perredistas, con la actitud lamentable de la Dirección Nacional del Partido de la Revolución Democrática, pero exacerbado con dos circunstancias que no podemos dejar de señalar; hubo un ostigamiento claro del Partido Revolucionario Institucional y de militantes de éste, en contra del PRD en distintos episodios de Michoacán, y hubo un manejo poco ético y muy preocupante de los medios de comunicación, tanto de diarios locales, es el caso de la Voz de Michoacán, como de medios nacionales, es el caso del mismo día de las elecciones, en que TELEVISION e IMEVISION que tendían a tratar de desprestigiar al PRD y a su dirigente nacional e influir la decisión de los votantes en Michoacán. De parte del PRI hay una actitud más flexible ahora, este partido aún no se acostumbra a empezar hacer otra cosa diferente del Gobierno Federal, hay preocupación constatable de alguno de sus dirigentes para buscar consensos y no buscar solamente apoyos, pero falta todavía mucho en la construcción de una actitud distinta. Ojalá en las agendas de nuestras discusiones a la luz de experiencias como éstas, pensemos en serio en comenzar a reglamentar lo que ha sido una demanda de varios partidos, no siempre atendida, como es el ejercicio de los recursos de campaña, los partidos debieran tener la obligación legal de informar que reciben y cuanto gastan y como lo gastan; y en reglamentar también el manejo de los medios de información sobre los asuntos políticos.





Alejandro Encinas.

Tengo que aclarar que hablo a título estrictamente personal porque efectivamente, todavía hay discrepancias con algunas de las cuestiones que se han planteado a nivel oficial dentro del partido, pero eso ayuda a enriquecer la discusión y no hago cargo, de que no tengo todos los elementos de lo que está sucediendo ahora en Michoacán. Lo que señalaba Cesáreo Morales, desgraciadamente en las elecciones de Chihuahua y Michoacán no se avanzó en el deslinde de diferenciar cada vez más al PRI del aparato gubernamental, (hablaba Trejo Delarbre) de la desmedida relación que mantuvo el PRI en la campaña con el aparato gubernamental local y federal, nos damos cuenta de que todavía estamos lejos de que pueda irse dando una separación más clara entre el partido y el gobierno; que es uno de los reclamos que van definiéndose como punto central de la agenda de la democratización de nuestro país. Efectivamente no encontramos con una sociedad cada vez más "ciudadanizada", lo que desgraciadamente no ha jugado en favor de los partidos, efectivamente ha habido un incremento muy importante de la participación ciudadana; pero desgraciadamente los partidos hemos sido muy poco atractivos para captar esa inquietud ciudadana, conducirla y darle alguna organización o una forma de expresión política.

Muchas ocasiones la sociedad va por encima de los partidos,



en buena medida el hecho de que el día 12 de julio no haya habido violencia en Michoacán, obedeció justamente a una actitud ciudadana muy ajena a la activo que los principales partidos contendientes habían asumido a lo largo de la campaña: efectivamente vamos avanzando en un sistema con partidos de mayor competitividad nacional, desgraciadamente no es una situación de competitividad nacional, sino, es una competitividad muy regionalizada, todavía no está muy clara la configuración de un sistema bipartidista; estamos ante la presencia de partidos competitivos en las regiones. Hay quienes están pretendiendo inducir esta polaridad, este bipartidismo en el país. Estamos ante la eventualidad de fortalecer algunos partidos en las regiones y dar otro espectro al sistema de partidos en nuestro país, estamos de acuerdo en que la legalidad sea el marco de referencia de las actividades de los partidos y del conteo de los votos; por eso, no se subestimaría el hecho del posible acuerdo político que se adoptará entre el PRD y el PRI para el cotejo de actas, no se vería como un mecanismo extralegal; sino, como un acuerdo político que ayudaría mucho a sanear la actividad partidista y la actividad electoral dentro de los partidos.

Sobre la cuestión de la dualidad del discurso, que tanto Jaime Sánchez Susarrey como Raúl Trejo se referían en el caso del discurso del PRD, efectivamente el PRD hizo un esfuerzo muy importante en Michoacán por encontrar puntos en común: esa Ley Electoral aprobada por consenso, la idea de la verificación del padrón y la idea de la posibilidad de acuerdos reales. Lamentablemente a la hora de instrumentar alguna de las disposiciones tanto en la legislación, como en la verificación del padrón, no fue posible avalar estas acciones lo que hubiera permitido llegar a los acuerdos entre los partidos.

La verificación del padrón fue uno de los elementos que distorsionaron en lo fundamental el Proceso Electoral de Michoacán.

Todas las observaciones e impugnaciones que hizo el PRD durante la verificación del padrón no fueron atendidas, un ejemplo, en el caso de Pátzcuaro de 1200 empadronados a los cuales se detectaron en el padrón como gente que no estaba vecindada, gente que tenía otro domicilio, gente que había fallecido; se interpusieron todos los recursos en tiempo y forma y ninguno solo de esos 1200 detectados en el padrón fueron dados de baja, ni hubo modificación alguna en el caso del Distrito de Pátzcuaro y eso creó que junto con otras acciones que se presentaron en el proceso electoral, y que fueron enardecido el ambiente; crearon un terreno fértil, justamente para que el discurso que se había originado inicialmente en el PRD en Michoacán de concertación, de acercamiento, de crear espacios para una mejor contienda electoral, disminuyera y fuera ganando consecuentemente

en el PRD el discurso de la confrontación.

Si bien Francisco Barrio se entrevistó con Salinas en Los Pinos, y aun cuando no lo haya hecho Cristóbal Arias, no hubiera sido esto un factor para enturbiar el proceso, independientemente de las entrevistas con el Ejecutivo o no; los procesos deberían ser claros y transparentes. Sin embargo hubo esfuerzos serios y muy importantes para que Arias se entrevistara con Salinas, desgraciadamente, aun cuando había canales muy directos no se pudieron concretar estas entrevistas, lamentablemente la decisión de entorpecer el proceso en Michoacán se demostró el 5 de febrero después del discurso de Cuauhtémoc en Querétaro; lo cual fue un elemento que impidió la concreción de la entrevista entre Salinas y Arias, y todo esto son cosas que habrían de modificarse.

#### César Jáuregui

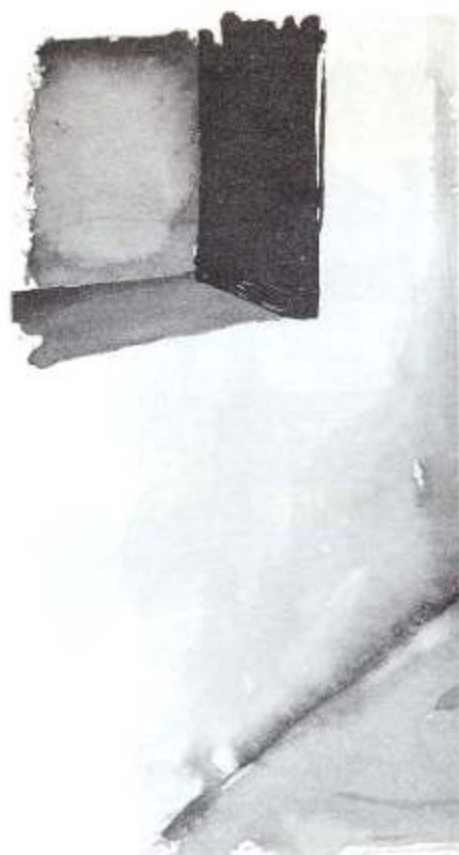
Respecto a las preguntas de Jaime Sánchez Susarrey, en el sentido de cual sería el escenario en que se manejaría Acción Nacional una vez que se hubo hablado de la legalidad si el voto no hubiera favorecido al candidato de Acción Nacional. Hemos señalado desde un principio en nuestro discurso y es lo que señalaban de la dualidad, que la legalidad en Chihuahua se trató siempre como una cuestión en la que deberían ser obligadas las autoridades, pero siempre se dió, está solamente por la presión de los partidos políticos, un ejemplo, hemos dicho que no del todo se cumplió con el proceso electoral tal y como lo señala el marco jurídico, tan es así, que en el caso de algunos candidatos del Partido Revolucionario Institucional, señalamos la ilegalidad, que a ellos les perjudicaba por no contar con algunos requisitos constitucionales, las presiones que hicimos trajeron como consecuencia que efectivamente renunciarán dos de esos candidatos y un consejero ciudadano que formaba parte de la Comisión Estatal Electoral. Sin embargo, no se actuó del todo apegado a la legalidad porque no se hizo por voluntad del gobierno, sino que se actuó en base a la presión de un partido político que con la Ley en la mano señalaba una irregularidad. Esto debe de quedar muy claro, la legalidad disto mucho de ser todo lo perfecto que algunas veces se menciona, creemos que el proceso fue limpio, no del todo limpio, si hubiéramos encontrado después del día 12 de julio un escenario que desfavoreciera al candidato de Acción Nacional; no tendríamos más remedio que seguir señalando estas fallas, estas irregularidades como ahora. Digo que si se dieron; a eso estábamos comprometidos en un Pacto de Civilidad que se firmó y que personalmente considero que los Pactos de Civilidad los firman los incivilizados, porque en México no tienen por qué darse este tipo de cuestiones; pero que sin embargo, ahí se establecieron las condiciones por las cuales se iba a dar el reconocimiento tanto por un candidato como por el otro y el abrazo del triunfo que se dió; y el



cual se conoce ya como "el abrazo del sicomoro", es uno de los medios que estaban contemplados en ese Pacto de Civilidad, como el reconocimiento y triunfo del candidato vencedor.

Indudablemente que algunas personas cuestionan que las tendencias hayan sido muy prematuras cuando se dieron los reconocimientos, sin embargo en los países inclusive en los que empiezan incipientemente a transitar por la democracia como Nicaragua, la legislación de allá establece que con el 5% ya habría una declaración a las 12 de la noche; y esto es ya una cuestión de Ley, no es una cuestión de voluntad de las autoridades o de los partidos políticos, entonces aquí era claro el reconocimiento del triunfo del Sr. Francisco Barrio. Coincidió por último con el señalamiento que hace el compañero Cesáreo Morales del establecimiento y de la necesidad de que vayamos formando una cultura democrática, que creo en Chihuahua, cada vez con la madurez que está demostrando la ciudadanía, se ve más objetivamente, tal es el caso que ahora vamos a convivir los partidos políticos y eso es muy saludable para el PRI, les va hacer muy benéfico para ellos su transitar en la oposición; porque indudablemente algún día tendrán que volver al poder en Chihuahua. Como partido siempre lo hemos señalado, que la democracia significa alternancia, quizás no el PRI o el PRD, sino del partido que más se signifique; por otra parte va a hacer muy





saludable que se gobierne por un lado el Partido Oficial en la capital del Estado y en el Gobierno del Estado Acción Nacional, eso ya significa un voto diferenciado que la ciudadanía muestra cada vez más madurez y mayor avance en la cultura democrática a la que los partidos estamos comprometidos en seguir estimulando.

#### Cesáreo Morales

En relación con lo que señalaba Jaime Sánchez Susarrey, sin duda que este es un debate abierto acerca del uso indebido de los recursos por el PRI. Este aspecto de uso indebido de los recursos públicos de alguna manera está reglamentado y de alguna manera se evita, el debate está más en el punto de que tanto un partido del gobierno se beneficia o actúa unilateralmente a favor del mismo, no hay que, independientemente de que hagamos todos los análisis teóricos que se puedan, pues de nada nos sirve como el PRD insiste y algunas veces el PAN, en hablar de Partido de Estado, eso no nos lleva a nada; puede ser muy bonito calificar al Partido de Estado y demás, pero eso no nos hace avanzar ni medio paso la cuestión y hay que tomarlo como una cuestión práctica y en efecto abordar el punto de la reglamentación del uso de recursos a través del COFIPE, no se trata de nuevo de la gran reforma política; sino de mejorar alguna de las cosas simplemente.

Una segunda cuestión, nuestro Proceso Electoral como tal

tiene muchos requisitos o tiene muchos actos que lo hacen muy complejo y muy difícil y que favorecen a que en cada instancia, cada paso haya prácticamente una querrela; lo que lo hace muy, muy complejo y casi imposible de resolver. La cuestión del cotejo de actas en Michoacán, parece una salida imposible que está fuera de la legalidad y fuera de los órganos competentes para calificar y para publicar resultados. Pronto habría que pensar en una especie de simplificación de esos procesos; los partidos han reconocido precisamente que en el COFIPE se introdujeron candados enormes inmanejables, por ejemplo está simplemente la insaculación que es de una complejidad enorme y que trae muchas insatisfacciones, se discute aún si los funcionarios electorales en Michoacán, en las casillas, eran los mismos que en el 91, y esto fue una oposición muy persistente del PRD. El proceso es muy, muy complejo, muy difícil y que por ello tendría que simplificarse, pero en todo caso son cuestiones muy prácticas en torno a las cuales deben caminar los partidos con acuerdos para una reforma y respetando estos independientemente de que deben existir en los partidos, diríamos que una especie de insatisfacción permanente en torno a la calidad de la democracia. Sin embargo, debe ser posible estar de acuerdo en que la legalidad es más o menos adecuada y buena como uno de los varios elementos para sacar adelante un proceso democrático.

#### Jaime Sánchez Susarrey

Lo que interesaría subrayar de esto, es la distinción que a partir del caso Chihuahua se tendría que hacer muy internamente entre lo que es un proceso electoral viciado y un proceso electoral que a lo mejor no cumple las normas locales de una contienda democrática. Las normas ideales de esta posible contienda democrática tienen que ver con una serie de factores, pero de cualquier manera ciertamente tiene que haber un mínimo de cuestiones legales para que esto pueda ser sancionado como legal o como no legal; en ese sentido es fundamental distinguir estos dos ámbitos, porque de otra manera vamos a caer, en una cultura contestataria a medias, es decir que lo único que valida la legalidad del proceso sería la derrota del contendiente; en este caso la derrota del Partido en el Gobierno, este sería el único criterio si se adopta como elemento fundamental el que ningún proceso cumple con este ideal democrático y esto tendría que ver con cuestiones como el PRONASOL o con cuestiones como la diferencia en el uso de recursos. Eso es lo que nos enseñaría Chihuahua en ese sentido, que si Acción Nacional efectivamente aun cuando hubiera perdido esta elección hubiera asumido que en lo esencial fue un proceso estrictamente limpio, no completamente legal porque esto es imposible; pero en fin que se trataría de una derrota en las urnas y que por lo tanto no se podría más que asumir como eso. Esto es lo que nos marca una gran distancia con las elecciones poste-



riores y lo que marcaría en todo caso el mínimo indispensable que tendría que llevarse a todas las elecciones tanto locales como federales, para que efectivamente se empiece a producir y a consolidar esta cultura de la legalidad, una cultura que tendría que ver entonces fundamentalmente no nada más con las prácticas del Gobierno y del Partido del Gobierno o en el Gobierno, sino también con la responsabilidad de la oposición política; es una responsabilidad que tendría que asumir a partir de un mínimo de condiciones la posibilidad de mejorar hacia adelante los procesos electorales, pero de asumir sus derrotas, como derrotas legítimas y que no deben de ir más allá del marco legal.

En este sentido, la gran enseñanza de Chihuahua y lo que debería a partir de allí motivar la reflexión del conjunto de los partidos políticos, en el caso de Michoacán desgraciadamente lo que tendríamos justamente sería el esquema opuesto, es decir, un proceso que desde el principio estaba prácticamente condenado a transformarse en un conflicto político por una serie de razones que no tuvieron nada que ver exclusivamente con los procesos legales, sino con la contienda política que ahí se está dando y esto va a seguir siendo una especie de elemento disonante, en nuestro proceso de transición y de construcción de una cultura democrática hacia adelante; y que si se consolida esta línea de confrontación y de denuncia permanente, pues lo que tendremos no nada más en las elecciones hacia adelante ahí donde el PRD

es fuerte, sino en la misma elección del 94, será de nuevo este escenario de inconformidades. Esto sería un escenario de grandes riesgos para el PRD, es decir, las condiciones políticas del país y el hecho de que se estén efectuando este tipo de Procesos Electorales cada vez más creíbles y más transparentes, le están quitando credibilidad a las denuncias y esto a su vez puede tener como impacto en la ciudadanía una pérdida de credibilidad, ya no al partido que tradicionalmente ha ganado las elecciones, o a la confiabilidad o no, de los marcos legales y de las autoridades electorales, sino, de la misma oposición política.

El costo de credibilidad que puede enfrentar el PRD en Michoacán tanto en las elecciones locales posteriores y probablemente en el 94, será extremadamente oneroso y puede poner en riesgo su capacidad de ofrecerle a la ciudadanía un canal de participación más o menos confiable.

#### Raúl Trejo Delarbre.

Esta erosión del PRD, como una erosión de lo que quiméricamente hemos llamado "el flanco izquierdo de la política mexicana", es una de las consecuencias más lamentables y más preocupantes; mal que bien en México, incluso dentro del PRI se han extendido izquierdas o corrientes o personas que se asumen esa vocación y que han contribuido tanto a equilibrar, como a matizar o a influir las decisiones políticas. El PRD, no ha desaparecido de ninguna manera, pues sigue siendo un partido actuante y que sigue teniendo influencia en Michoacán; pero no hay duda que se trata de un partido evidentemente dividido y erosionado; que tiende aún a consolidarse —las querencias son ilusiones— y sobre todo de las consecuentes predicciones catastróficas de quienes hablarían de un bipartidismo en México, no como el que decía Alejandro Encinas, que se forma entre el PRI y el PRD en Michoacán y el PRI y Acción Nacional en Chihuahua. Sino, en términos nacionales con la consolidación de dos opciones entre las cuales hay coincidencias, las hay en los programas de Acción Nacional y el Revolucionario Institucional, sino también en esa fuente de contrapesos, de matices y de influencias que ha sido para llamarlo genéricamente la izquierda o las izquierdas mexicanas. Estamos ante un escenario preocupante por la consolidación de una sola opción en términos por ejemplo de una política económica y la debilidad de otras opciones que hemos tenido en México.

En segundo lugar, es el asunto de las finanzas, ciertamente hay reglamentaciones como dice Cesáreo Morales, para el manejo de los recursos que merced a la legislación electoral reciben los partidos: Lo que no existe de manera clara son dos cosas: Por una parte la obligación de los partidos, puesto que son instituciones públicas igual que la Cámara de Diputados, igual que la Universidad Nacional, etc., y depen-

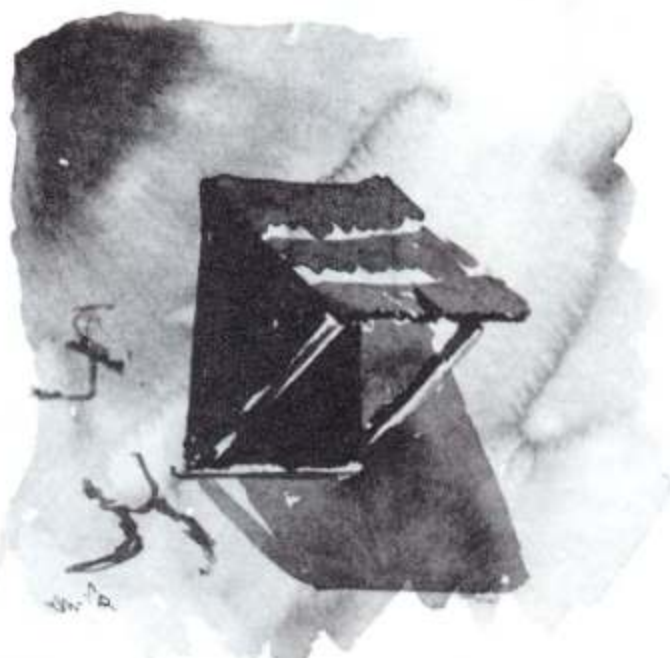


den en parte de subsidio público o de fondos públicos, de informar regularmente sobre sus gastos y sobre sus fuentes de financiamiento y la otra, pensando en experiencias no lejanas como la de Estados Unidos, sería la posibilidad de que existieran topes máximos para las campañas electorales, lo mismo en un Municipio que en un Estado, que en el resto de la República.

En tercer lugar el asunto del Gobierno y la Política, es evidente que en todo el mundo, cualquier grupo en el Gobierno, cualquier Partido en el Gobierno trata de influir en la política mucho más allá de las acciones estrictamente partidarias; el Sr. Bush va a los estadios de beisbol haciendo política, puesto que está en campaña electoral. Seríamos muy ingenuos si esperásemos que el Gobierno del Presidente Salinas y sus Funcionarios no trataran de influir con sus acciones y sus declaraciones los resultados electorales; otra cosa muy distinta es la aplicación indebida si es que existiera de recursos públicos para apoyar la campaña de un candidato o de otro. Creo que fue evidente en Michoacán como en un gesto discutible pero políticamente eficaz, el que el Presidente Salinas influyó en la ciudadanía michoacana cuando manda un mensaje a los electores de aquella entidad; lo cual no hizo en Chihuahua. En todo caso podemos reconocer como natural y como una fuente de influencias el hecho de que la figura presidencial tiende a influir mucho más que la figura del partido en unas elecciones competidas como éstas, no olvidemos que en algunas encuestas la gente decía que iba a votar por el PAN en Chihuahua y decir que estaba de acuerdo con la gestión del Presidente de la República el Lic. Salinas; lo importante es que tratamos de que estas inevitables presencias de los poderes políticos en distintos espacios de la contienda política no tuvieran ambigüedades y fueran muy claras, si nos falta avanzar un poco en la distinción de fuentes de adhesión y de clasificación de las formas. Es importante como fuente de acopio de votos, pero, muy equivocado como fuente de estabilidad política el hecho de que el Programa Nacional de Solidaridad tenga en sus emblemas los mismos colores que ya sabemos que son los de la bandera y que también tiene el Partido en el Gobierno.

Por último, habría que esperar que las elecciones para decirlo simplistamente se resuelvan a partir del cómputo de los votos y todavía no llegamos a eso, tenemos las experiencias lamentables de Guanajuato y San Luis Potosí, y hoy prácticamente a días de los comicios en Michoacán seguimos sin tener una decisión oficial sobre los resultados electorales; en Chihuahua la Comisión Estatal Electoral, ya declaró gobernador electo a Francisco Barrio y esto por razones que conocemos y que tienden también a oscurecer las decisiones finales que bien a bien no habían ocurrido en Michoacán.

Alejandro Encinas



Comentaré brevemente tres cosas, una que no había contestado a Jaime Sánchez Susarrey y que tiene que ver con lo del calentamiento hacia 94 y la actitud que está asumiendo el PRD, efectivamente no ha cuajado un perfil el discurso político del PRD y que existe una dualidad en cuanto a buscar una redefinición respecto a la actitud con el Gobierno Central y que ha predominado en buena medida la actitud contestataria. Eso sigue vigente, pero no es solamente el único factor que inside en este calentamiento hacia 94 y algo que puede permear las sucesivas elecciones locales como único elemento disonante, que como Jaime señala, hay dos disonancias muy fuertes en este proceso de luchar por una transición hacia la democracia; una efectivamente puede ser atribuible al PRD y a su actitud hacia el Gobierno Central, pero también hay una actitud del Gobierno Central en el sentido de liquidar al PRD, afortunadamente en el caso de Michoacán no se logró el aplastamiento del PRD, hay hasta ahora una salida política, no diría decorosa, sino, donde incluso hay un avance importante del Partido en Michoacán; porque el PRD afortunadamente no se ha ido erosionando. Hay un dato muy curioso de lo que sucede en Michoacán, si bien hemos perdido la interlocución con el Gobierno Central y el PAN se ha convertido en el interlocutor natural; curiosamente han coincidido los dos factores en las elecciones en Michoacán, aún con los triunfos del PAN en Baja California y Chihuahua, el PRD avanza, si vamos analizando los resultados de las elecciones en Micho-



acán a partir de 1990, vamos a encontrar un incremento muy importante en su votación y este fenómeno es muy curioso porque en la medida en que aumenta la votación en números absolutos y relativos del PRD, disminuye el número de empadronados, es un juego que valdría la pena hacerle un seguimiento, porque el PRD lejos de perder su base social en el caso particular de Michoacán, ha ido consolidando un sector cada día más importante y de mayor presencia en el Estado y cada vez más cercano al resultado electoral del 88 con el Frente Democrático Nacional; con la diferencia de que ahora hay una estructura orgánica mucho más consolidada, independientemente de los graves problemas que el partido tiene a su interior, si nosotros vemos la cobertura de representantes de casillas en la organización municipal del partido esta es mucho más extensa que la que había hace apenas un año. En el caso del uso indebido de recursos públicos, no solamente se trata del uso indebido o la extracción de recursos, desgraciadamente sigue vigente el seguir convirtiendo las acciones del gobierno, en acciones de campaña, es un problema real que deberá tener que buscar su reglamentación y junto con ello poner ciertos límites como ya se ha planteado a los recursos que los partidos deberán disponer en las campañas electorales. Y una cosa de la que hablaron ustedes sobre las encuestas de acuerdo a los resultados, hay encuestas buenas y encuestas malas y aun cuando todo mundo tiene derecho a hacer uso de ellas y levantarlas con lo que su metodología le da a entender, pero desgraciadamente e independientemente del resultado de las encuestas, el factor fue favorable al calentamiento y a la tensión política que no se supo calibrar en su magnitud y que desgraciadamente fue alentada mucho por el uso que hicieron los medios de información de sus resultados. Independientemente de los resultados que arrojen las encuestas, en este caso hubo toda una política para incidir en el electorado en función de los resultados de las encuestas.

**César Jáuregui**

Una simple derrota del Partido Revolucionario Institucional, Partido Oficial, no valida por sí sola un proceso electoral, un proceso electoral adquiere rangos de validez cuando se dan las condiciones de legalidad estrictas, que se deben de cumplir cuando se dan en un marco de equidad, y que actualmente todos sabemos que no se dan en los procesos electorales, y cuando también haya un deslinde de la autoridad como órgano de control del proceso electoral; en la medida en que se va avanzando en esta situación los procesos se vuelven más confiables, hay más certidumbre en los resultados electorales y la ciudadanía se vuelca en las elecciones —como decía Raúl Trejo, todavía no llegamos a eso—, estoy totalmente de acuerdo con su señalamiento. Actualmente los partidos como el PAN tenemos no solamente que luchar por convencer al electorado de nuestro programa político, sino que también tenemos todavía que

andar checando el Padrón Electoral, vigilándole las manos a los Funcionarios Electorales; situaciones que no se deben de dar, los partidos políticos debemos llegar a un marco en el que actuemos precisamente como eso, como partido político realmente y como una opción para el electorado y no como vigilantes del proceso que es una situación anormal en cualquier situación. Por lo que hace a la reglamentación de los recursos que aquí tanto se ha señalado, pues sí, en principio a todo mundo agradecería que los partidos contarán con un tope en la utilización de los recursos, pero actualmente en México no están dadas las condiciones como para que se den a la luz pública las preferencias electorales de la ciudadanía, es así porque la represión que pudiera vivirse todavía es muy grande y todavía se da en esos términos, lo que no permitiría que se dieran a conocer quienes apoyan de manera decidida a tal o cual partido político; en este sentido, las encuestas son la prueba más evidente de que el anonimato es la mejor arma que tiene el elector para sentirse seguro con el secreto de su voto, por eso mucha gente no da a conocer sus preferencias y por eso se caen las encuestas en México y se caen también en los regímenes donde se conocen que son totalitarios como en Nicaragua, en donde en todo tipo de encuestas señalaban favorito a quien hoy es la oposición en ese país.

Para que las condiciones de igualdad requerida se den en los Procesos Electorales, pues efectivamente el gobierno tiene





mucho por hacer, no solamente los Partidos Políticos; para empezar, como decía anteriormente el Partido Oficial debe sentirse cada vez más Partido Político, y al gobierno por su parte deslindarse de ello, que los Programas Oficiales no constituyan Programas del Partido como el PRONASOL y que cada vez se reconozca que el partido representa una opción para el electorado, una más de tantas, no la única como actualmente se contempla en muchas regiones de nuestro país; en la medida que esto se avance va a hacer benéfico, como va a hacer benéfico para los chihuahuenses y como va a hacer benéfico para todo México.

## Cesáreo Morales

Una lección de carácter general que nos ofrecen los Estados, en Chihuahua, y esperemos que la ratifiquen los resultados en Michoacán, los cuales sí hay como resultados oficiales en la Comisión Estatal Electoral y lo único que falta por el momento es el proceso de la calificación tanto de Diputados Locales como de Gobernador; la de Diputados Locales fue el 26 de julio y la de gobernador el 12 de agosto, pero los resultados oficiales de la Comisión Estatal Electoral declararon ya como triunfador a Eduardo Villaseñor y hasta emitió una opinión en relación con el cotejo de actas como algo extralegal. Entonces uno de los resultados, es que en la práctica tenemos democracia, no es que estemos en la transición a la democracia, sino que tenemos democracia; que de lo que se trata es de elevar su calidad, de ampliarla y de

el análisis estratégico, por ejemplo, para el PRD que partía o que ha partido precisamente de la transición hacia la democracia y que en algún momento dado buscó como una especie de Programa Ético el llamado a la Democracia o el constituirse como el actor democrático puro, aún frente al PAN con el que tuvieron contiendas muy fuertes en cuanto a que tanta contribución daba el PAN a favor de la democracia. Extrapolando lo que sucedió concretamente con Vaclav Havel en Checoslovaquia o con algunos otros líderes que se constituyeron en polos de atracción ética ante el autoritarismo, eso no funciona ya, digamos en los hechos esto está probado que el ciudadano acepta que está en un régimen democrático y que va a votar, bueno pues eso es ya una gran ganancia porque cuando menos eso ya clarifica las tareas que son muy concretas y que deben realizar a través de acuerdos los partidos; ahora ciertamente queda todavía mucho por analizar y quizás discutir y acordar en lo relativo a campañas porque aún puede haber una reglamentación en la propia ley respecto a campañas, aún respecto a encuestas puede haber una reglamentación cosa que sucede en otros países y que se puede hacer; las encuestas no solo se equivocan aquí en donde dice el Diputado César Jáuregui, sino también se equivocan en Inglaterra, es decir las encuestas se pueden equivocar en cualquier parte. El hecho de que no hayan resultado los pronósticos de las encuestas sea en Chihuahua sea en Michoacán, no es un hecho totalmente contingente, también debemos ir aceptando que pueden irse haciendo encuestas y que en efecto las hay buenas y las hay malas y que peor será para el partido que las haga malas si piensa que eso le va a servir como instrumento de trabajo, porque no se encontrará más que con desencantos, pero previamente fabricados.

## Jaime Sánchez Susarrey

Volvería con lo que comencé la primera intervención, parece que la expectativa que abren los Procesos Electorales de Michoacán y Chihuahua con todas las diferencias de cada uno de estos casos, es justamente el hecho de que las Legislaciones Locales deben adecuarse a las demandas que se expresaron claramente el 6 de julio del 88; en términos federales esto comenzó a hacerse con el COFIPE y en términos federales estamos en una situación como la que expresó Cesáreo Morales, es decir el problema no es la gran reforma electoral de la Ley, sino, ir logrando acuerdos puntuales para mejorar y diferenciar perfectamente organismos, funcionamientos, campañas, recursos, etc., sin embargo esto no es el caso de las legislaciones locales. El gran salto que se da el 12 de julio es justamente eso, es decir leyes aprobadas por consenso, formas de verificación que son confiables y en general procesos tan limpios que habrían llevado a la oposición, en el caso de Acción Nacional, si nos atenemos a su buena fe, a que hubieran reconocido la derrota aun cuando hubieran señalados una serie de cuestiones que se podrían

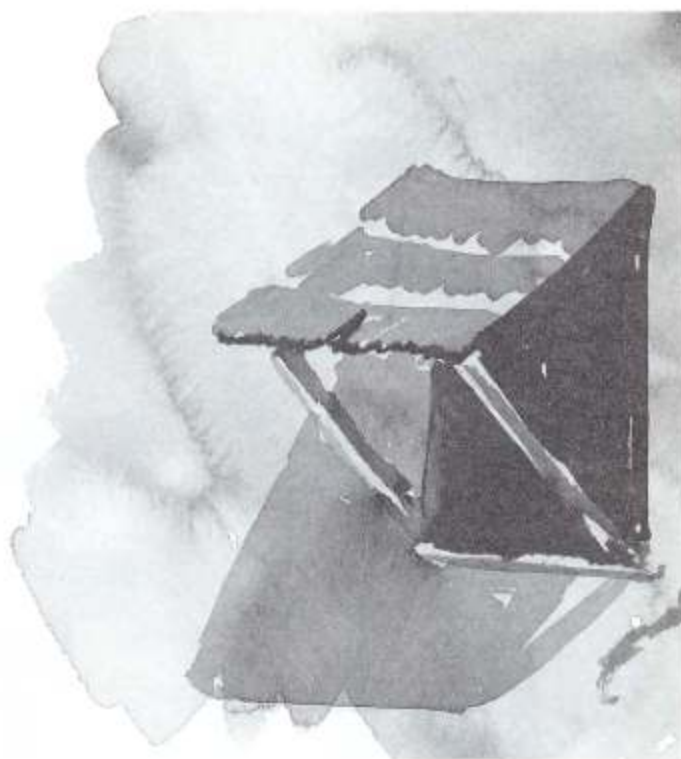




perfeccionar; esto es una gran lección y que México, no se compone nada más de tres estados, sino de treinta y uno y que justamente lo que está por continuarse es la adecuación de estos marcos legales en las Entidades Estatales, por supuesto que no se traduce necesariamente en elecciones más competidas, por razones obvias, porque la oposición no tiene la misma fuerza en todas las Entidades. Pero en fin de cualquier manera, esta es la gran tarea pendiente y que es fundamentalmente de orden local que las Entidades adecúen sus marcos legales a las nuevas demandas de la ciudadanía, y en este sentido quedan dos tareas pendientes que ya han sido enunciadas y reconocidas: la posibilidad de reglamentar los recursos me parece que contribuiría a que efectivamente las quejas de la oposición estuvieran más acotadas y que este flanco más importante, es el flanco más débil del PRI en este momento. Pero es importante que la oposición, tanto del PAN como del PRD, que son los partidos más fuertes, asuman que efectivamente hay una serie de litigios que no se van a resolver tan fácilmente; y ahí se incluirían cuestiones como el PRONASOL que sí es legítima de la oposición, en el sentido de que esto tiene un efecto político.

Igualmente legítimo es el hecho de que un gobierno que gobierna, tenga una política social que hace efectiva ante la población mediante este tipo de programas de implementación de políticas de bienestar social; de tal manera que este es un terreno bastante difícil de litigar desde un solo punto de vista; aquí hay dos derechos en conflicto, y que son más bien acuerdos muy puntuales los que podrían llevarse adelante, para sacar ésto del litigio electoral. Y en este mismo sentido es este concepto de fraude moral, porque el Presidente de la República interviene o no a través de su presencia en los Procesos Electorales, me parece que es un tema farragoso, tan farragoso como que en el caso de Chihuahua el candidato de la oposición fue el que se entrevistó con el Presidente de la República y no el candidato del Partido Oficial, de tal manera que si no se deslindan perfectamente estos elementos que pueden perfeccionar la competencia electoral, en términos de mayor igualdad y mayor equidad, pero que al fin de cuentas no son de naturaleza para poner en cuestión la legalidad de los procesos, si podemos caer en un discurso muy dual que termine identificando la legalidad de un proceso con sus triunfos y la ilegalidad de un proceso con sus derrotas; esto es algo que hay que evitar y que se ha avanzado sustantivamente y muy positivamente tanto en el plano federal como en el plano local como es el caso de Chihuahua.

Lo otro que parece deseable y ojalá que realmente así fuera es que en este proceso de concertación y de avance que son sustantivos este país es electoralmente distinto radicalmente hoy de lo que era antes del 6 de julio del 88. Y que en estos procesos apareciera un nuevo interlocutor que logrará nego-



ciar y que logrará hacer avanzar más ese tipo de cuestiones, que pudiera ser en un momento dado el PRD; ojalá que así fuera. Yo creo que si el PRD se hubiera sentado en las negociaciones para instrumentar el COFIPE, o para reformar la Constitución después del 6 de julio del 88, se hubieran tenido mucho más avances, hubiera habido hoy un clima electoral y político mucho más sano que el que tenemos y que todavía es deseable que esto pase.

**Raúl Trejo Delarbre.**

La preocupación de que los plazos electorales se cumplan, de que los órganos que existen para contar los votos cumplan con su cometido legal y de que vayamos dejando de tener suspicacias sobre la legitimidad de nuestras elecciones; esto lo digo por experiencias recientes que todos conocemos y porque sigue habiendo expectativas en algunos partidos políticos en la posición e incluso dentro del PRI, según los cuales la negociación es lo que define el cómputo de los votos, el resultado de unas elecciones, y aquí estaremos entonces pervirtiendo y malgastando muchos recursos organizando elecciones cuyos resultados, al final de cuentas no van a ser del todo definitivos; sino pervirtiendo así la política misma y contribuyendo con esto al deterioro de nuestra cultura política, que todos aspiramos a consolidar y que tiende con ello a que la gente, los ciudadanos comunes y corrientes no crean o en el mejor de los casos no crean suficientemente en las elecciones, sino en los arreglos poste-





riores a ella.

Las encuestas, a estas alturas, con estas experiencias recientes, incluso pensando en las elecciones federales próximas habría que pensar primero en como mejorar la reglamentación que existe ya en el Código Federal Electoral la cual es muy ambigua, no está claro por ejemplo si se permite o no que haya encuestas, que se den sondeos el día de la elección, y aun cuando señalan que 5 días antes, hay ambigüedad porque no están claras las sanciones que deben aplicarse, porque el Código las establece para los partidos, pero no para una empresa privada. Podríamos empezar a darle vueltas a la idea de que más allá y sin prejuicio de ello, que los órganos legales que cuentan los votos y dan a conocer los resultados tuvieran los instrumentos de información modernos como los que hay en otros sitios, y como los que empezaron a ponerse en práctica en las elecciones recientes de Chihuahua y Michoacán: un ejemplo, en Estados Unidos el cómputo de votos y la declaración de los candidatos triunfadores es larguísima, pues tarda dos meses, pero la noche de las elecciones todo mundo sabe cual fue el ganador para el Senado y cual para la Cámara de Representantes y en el caso de la Presidencia y todo esto por un "pool" de encuestadores profesionales a los que contratan las principales cadenas de televisión, las agencias de información y creo que algunos periódicos y que tienen plena credibilidad. A estas alturas podríamos pensar en que por una parte instituciones privadas como lo son medios de comunicación se encargarán de

realizar esto o que el Consejo General del Instituto Federal Electoral asumiera como propia esta tarea anticipándose así a la feria de encuestas —que de todos modos tendríamos—. Una solución de ese tipo sería saludable y por lo menos satisficaría nuestro nerviosismo el día de las elecciones y después de ellas.

Por último, hay que acostumbrarse que a las elecciones, son eso, son un momento del desarrollo político de todo país y nada más, pero nada menos, hay que acostumbrarse —siguiendo a Jaime Sánchez Susarrey en su planteamiento— a que la política social sea tarea del gobierno; a que es obligación del gobierno que desarrolla con programas como el Nacional de Solidaridad, con estos programas hay el cumplimiento no de buenas intenciones, sino, de obligaciones constitucionales y formales que tiene el Gobierno de la República y también hay espacios para la acción responsable de los Partidos Políticos mediante el apoyo responsable, como ocurre en Michoacán, a Municipios gobernados por la oposición sin que tenga que fundirse el despliegue de los programas de política social con la política-política.

#### Agustín Basave Benítez

Les propongo, por razones de espacio y de tiempo que hagamos la última vuelta en la cual incluyan cada uno de ustedes sus conclusiones.

#### Alejandro Encinas

Brevemente, podemos tener la mejor Ley Electoral Federal o Local, podemos tener los mejores acuerdos en los órganos electorales para depuración del padrón, para la preparación de las jornadas electorales; pero creo que todo es insuficiente, si no hay la voluntad política para respetar esas reglas mínimas que los partidos y los órganos legales han establecido, por eso es importante que vayamos encontrando estos espacios, para encontrar esta voluntad política y eso no tiene que ver necesariamente con la búsqueda de un acuerdo entre los partidos, lo que no quería yo decir es que llegarán a una componenda, sino crear las bases para hacer de las elecciones el espacio natural de la confrontación política y donde efectivamente el punto de partida no sea la pérdida de todo, sino el respeto al voto y esto tiene que encontrarse o se puede encontrar solamente con la voluntad política no solamente de los partidos políticos, sino en este caso en forma preponderante del Ejecutivo Federal y para apoyarse en este acuerdo tiene que haber necesariamente un reconocimiento de la pluralidad que tiene el país. Hay que hacer de la pluralidad, un hecho real y no solamente en el proceso electoral sino, en todos los espacios de la toma de decisiones y de las acciones gubernamentales, porque esto es lo que ayudaría o aunaría todavía más para ir sentando las bases del acuerdo entre las fuerzas políticas.

El gobierno efectivamente tiene todo el derecho y la obligación de impulsar una política social y generar instrumentos y programas como el de Solidaridad, pero a lo que no tiene derecho es justamente a utilizar en favor de uno de los contendientes, ese tipo de recursos, ha hecho crisis ya en estos procesos electorales la desmedida relación del Partido del Gobierno con las acciones electorales y son de las cosas que tenemos, en puerta para hacer una modificación; en esta era del tránsito a la democracia, la cual no es un planteamiento patrimonio del PRD, sino, una discusión que se ha ido generando en el país desde 1988 básicamente; pero en realidad desde mucho antes, es necesario y prioritario pues está en juego no solamente la disposición de los partidos, sino también el darle juego a muchos ciudadanos que no encuentran eco hoy en los partidos políticos y que no encuentran credibilidad en los procesos electorales, este es el programa político real que tenemos en este momento en el país.

### César Jáuregui

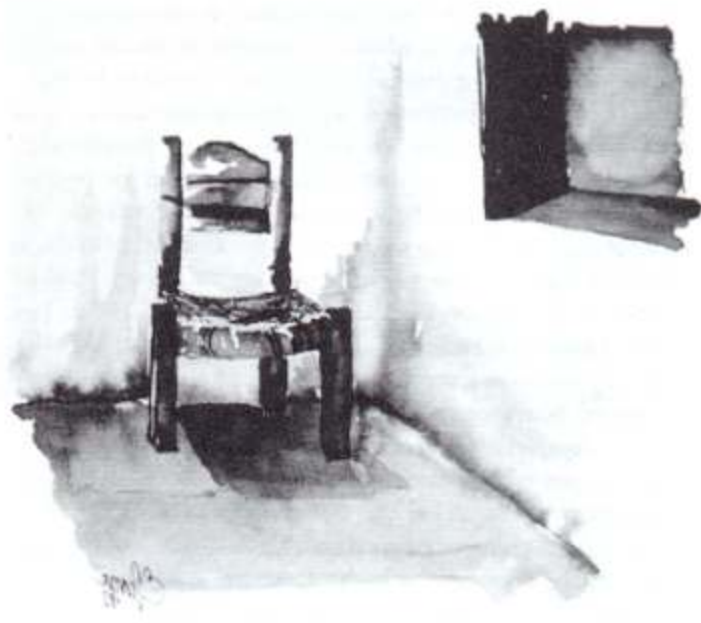
Todo gobierno debe contar con un programa de política social —como señalaba Jaime Sánchez Susarrey— lo que el programa que el gobierno ha hecho suyo y que ha dado en denominar PRONASOL, es en lo que no estamos de acuerdo y creo que es un clamor generalizado la confusión que se da entre este programa y el Partido Oficial, es sintomático que en las campañas políticas la misma simbología se utilice para un candidato o para un partido político, esta simbiosis es perversa no debe darse, en ningún lado no puede haber esta confusión porque el electorado debe tener la facultad de distinguir, de ratificar a las autoridades cuando estas le sirven y de desecharlas cuando no les sirven, esta es una situación que debe quedar clara. Por otro lado vemos, que se ha tratado la reglamentación de los recursos; como dije anteriormente no están dadas las condiciones para que se de a la luz pública el señalamiento de la militancia de un partido político, que se pudiera traducir en una forma de apoyo económico. ¿Como es que se pretende reglamentar los recursos públicos?, se ha vivido en ocasiones anteriores la represión que se da en este sentido, hacia aquellas personas que manifiestan una opción distinta a la que es del gobierno. La represión se da no solamente con auditorías, sino en falta de trabajo, en recortes de personal inclusive a la gente del gobierno que debe ser distinta a la del Partido Oficial en algunos casos y que no se respeta mucho en los gobiernos, el caso concreto es el caso de Chihuahua.

Para concluir quiero señalar que para nosotros, las elecciones constituyen el medio que tiene la ciudadanía de elegir, de optar, de decidir que su voto se cuente y cuente; en este sentido mientras no haya esta factibilidad de opción no puede hablarse de que haya una elección sino una imposición, entonces nosotros debemos de aspirar a buscar esa si-

tuación, que se da en condiciones de igualdad en las elecciones para que estas sean el reflejo de la voluntad popular. Por eso buscamos que se de una sociedad vertebrada, libre, disciplinada y valiente, que sea capaz de instaurar la democracia y defenderla después; y es en este sentido la parte medular del programa que actualmente plantea el Sr. Francisco Barrio y el cual creemos va a redundar en beneficio de la ciudadanía.

### Cesáreo Morales

Terminar en una cuestión muy concreta, que tiene que ver con la fórmula de la legalidad aquí reiterada, como única que puede dar un buen desahogo a la contienda política. ¿Qué va a pasar en Michoacán? ¿Cuál es la salida? El cotejo de actas es una puerta falsa, fundamentalmente porque cada partido puede aducir inconformidades que prácticamente no se van a poder desahogar; desde actas eventualmente apócrifas, hasta la comparación de firmas, y eventualmente de los propios resultados. No hay más que la vuelta a los órganos competentes, la aceptación de los resultados y el desahogo de las inconformidades a través de los órganos previstos por la Ley, los Tribunales Electorales y luego el Colegio Electoral. Porque sino, vamos a un debate totalmente casi de ilusiones, cuando por ejemplo Cristóbal Arias propone que precisamente cada ciudadano vaya a ratificar ante la mesa de negociaciones su voto para ver cuales son los votos de carne y hueso y cuales no lo son, estaríamos depen-





diendo así ya de un escenario delirante. Mi pregunta a Jaime Sánchez Susarrey y a Raúl Trejo Delarbre sería, que salida ven en Michoacán.

#### Jaime Sánchez Susarrey

Estoy de acuerdo con Cesáreo Morales, en que lo óptimo sería la salida de la legalidad, comparto esta idea y creo que si hay una buena disposición en este sentido respecto a la confrontación de las actas, pero como procedimiento me parece de difícil instrumentación y además de resultados dudosos, porque al final de cuentas efectivamente cada quien va a exhibir sus actas y en determinado momento se va a convertir en una suerte de "torre de babel" donde cada quien dice lo que le parece y nadie convence a nadie. Sin embargo, sería muy pesimista en cuanto a que la legalidad va hacer el camino que se adopte en Michoacán por como ya están las cosas, parece que los actores políticos en concreto el PRD ya definió más o menos una estrategia en este sentido, me parece que a partir de esta dualidad pre-electoralmente y ahora post-electoralmente está atrapado ya en una dinámica de la cual difícilmente va a salirse en este sentido lo que resultará de aquí será fundamentalmente una solución política de este conflicto, que no puede pensarse más que en dos escenarios. Un escenario sería el de San Luis Potosí y Guanajuato donde se produjeron una suerte de ingobernabilidad estatal que obligara a una negociación política que implicara la remoción del gobernador electo legalmente; el otro escenario sería donde el PRD no lograra aglutinar la fuerza suficiente para proseguir esta situación y donde de "facto" se estuviera en una situación de legalidad no aprobada por todos los contendientes, es decir que el gobernador electo gobernará pese a las protestas y a las impugnaciones del Partido de la Revolución Democrática.

Estos son los únicos escenarios viables a estas alturas del conflicto y que desgraciadamente ninguno de los dos parece óptimo porque va a dejar al PRD en una situación de ilegalidad; es decir impugnará lo legal de cualquier manera y al Estado lo puede dejar en una situación tremendamente complicada, ya de si es una preocupación para los propios michoacanos independientemente de la trascendencia nacional que pudiera tener este conflicto; es decir inclusive si el PRD lograra esta negociación política mediante la movilización y la creación de una suerte de ingobernabilidad es muy dudoso que en sentido contrario el Gobernador así designado encontrará situaciones óptimas de gobernalidad, para los michoacanos se está creando una situación extremadamente compleja. Con todo lo más deseable es que dada las condiciones en las cuales se dió la elección, se respetará absolutamente la legalidad que está enmarcada completamente a los actores políticos en conflicto. En resumidas cuentas que las declaraciones que ha hecho Cristóbal Arias de que hay que limpiar el proceso se asumieran como tales, que los ór-

ganos competentes limpiaran el proceso y que esta limpieza legal del proceso los contendientes asumieran los resultados como se asumen; incluso el Partido de Acción Nacional declaró que no reconocía más resultados que los que dieran las autoridades competentes, no hay más salida que está en términos ideales y ojalá que así sea.

#### Raúl Trejo Delarbre.

El problema es, que estamos hablando de algo que se puede derimir hoy, mañana o pasado: la especulación que nos pide Cesáreo Morales no sirve demasiado, pero metiéndonos a responder, tendrán que cumplirse estos plazos legales a los que él hacía referencia tiene que haber una calificación legal y formal que concluya, tiene que haber Colegios Electorales, en fin tiene que haber el reconocimiento que va hacer muy difícil si se mantiene ese tono belicoso que se ha asumido, pero que no ha sido constante y que no ha sido del todo estruendoso; el PRD tiene que asumir qué perdió las elecciones michoacanas, desde mi punto de vista eso no significa que desaparezca de Michoacán, el PRD sigue teniendo enclaves muy importantes, tiene una gran cantidad de votantes, tiene una presencia que será imposible dejar de reconocer para quien quiera gobernar Michoacán; igual que en Chihuahua el Sr. Barrio no podrá dejar de reconocer que hay una gran cantidad de Priistas, sin los cuales no puede gobernarse sin tomarlos en cuenta.

No tiene mucho caso seguir dándole muchas vueltas, Diego Fernández de Cevallos declaró que le parecían admisibles los puntos de vista de la Comisión Estatal Electoral y que el PRD debía de dejar de darle vueltas a un asunto que parece que está muy claro. Prueba más allá de esta coyuntura que nos preocupa hoy y nos preocupará mañana es como logramos que en estados de composición política muy diversa, se gobierne no desde el punto de vista de un partido, sino para las diversas opciones, agrupamientos y simpatías políticas que existen; una fórmula que ha sido interesante y que convendría revisar, que ha tenido muchos altibajos es la del Sr. Ruffo Appel en Baja California; ha habido y se mantiene una oposición priista, se mantiene muy fuerte el PAN y el gobernador Bajacaliforniano, y esto ha creado una suerte de dispersión del PRI en aquella Entidad; quizás pudiera ocurrir lo mismo en otras experiencias. No puede gobernarse sin recordar a los muchos chihuahuenses que votaron por un partido distinto del suyo, y es una realidad que no podemos dejar de reconocer y que quien gobierne Michoacán no podrá dejar de reconocer que ha habido una larga tradición Cardenista en muchos sentidos y un gran apoyo por lo que hoy sigue representando el PRD.

#### Agustín Basave.

Quiero darles las gracias a todos por sus comentarios y su tiempo.

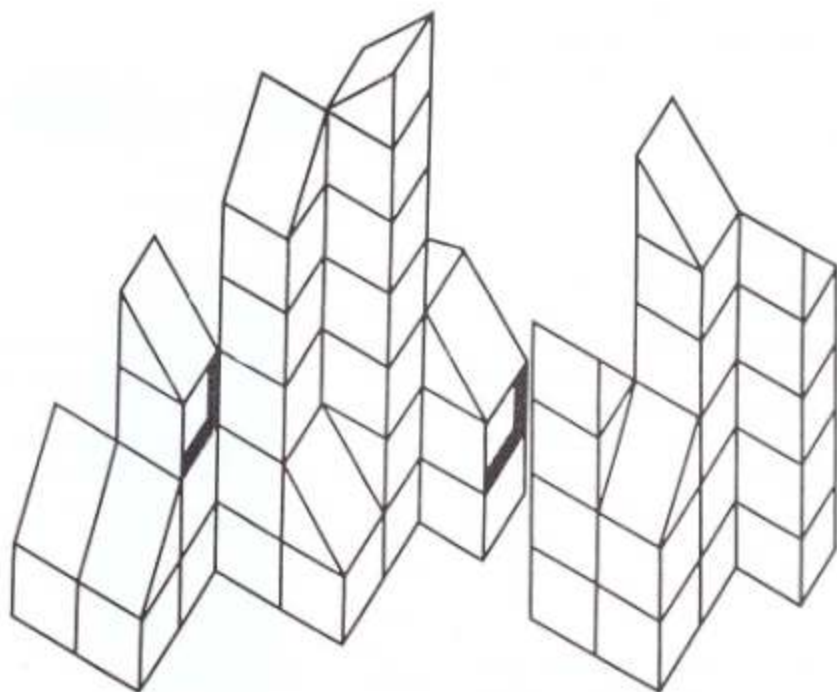
**Ciudad de México:****Retos y Perspectivas**

Fernando Lerdo de Tejada  
Diputado Federal, Fracción Parlamentaria PRI

**P**or qué hablar de la ciudad de México?  
¿Por qué es importante prever qué es lo que puede suceder en otras ciudades medias que pronto serán ciudades grandes del interior de la república de nuestro país?, es importante analizar el planteamiento del fenómeno metropolitano en tanto que este nos puede servir para otras experiencias que podamos evitar en el crecimiento que han tenido las ciudades y las zonas urbanas del país.

Las ciudades medias han tenido en los últimos años un crecimiento realmente explosivo, no obstante que cada experiencia es distinta y que los problemas de las ciudades del sur y sureste no se pueden comparar con los que tienen las ciudades digamos del norte del país. Sin embargo, hay experiencias generales que creo que bien valdría la pena tomar en consideración en este fenómeno de desarrollo urbano tan importante que estamos teniendo, sobre todo a partir de las experiencias de la zona metropolitana en la ciudad de México.

Ha sido desde la década de los 70s uno de los principales planteamientos el lograr la descentralización de la zona metropolitana y de la ciudad de México, más recientemente, los programas que se llevaron a cabo durante los siglos de 85 para tratar de que parte de la población, sobre todo de las personas que trabajan en el sector público se fueran al interior de la república, no fueron lo exitosas que nosotros hubiéramos querido, gran parte de esta gente regresó al cabo de unos cuantos meses a la ciudad de México y los alcances de



este tipo de programas realmente fueron muy limitados.

Por otra parte, a pesar de estos programas, nos encontramos que muchas de nuestras ciudades siguen con graves y cada vez más grandes problemas de desarrollo urbano. ¿Qué significa esto? ¿Por qué a pesar de este esfuerzo específico y consciente, los problemas han continuado en aumento? ¿Hay un verdadero fracaso de las políticas de descentralización que hemos seguido en los últimos 20 años? ¿mala planeación de nuestras ciudades y centros urbanos?

Creo que en gran parte el problema del fenómeno urbano en nuestro país, es que ha rebasado todas las expectativas que al respecto teníamos, esto es el pro-

ceso de urbanización, entendiendo como el proceso por el cual la mayoría de la población pasa de tener un carácter principalmente rural, a vivir en las ciudades y constituirse en centros urbanos que en los países europeos con casi dos siglos, en nuestro país fue un proceso sumamente acelerado que en términos generales lo podríamos nosotros identificar principalmente, durante cuarenta años. Y esto implica importantes exigencias para el crecimiento de los centros urbanos, este proceso se realizó rápidamente y por lo tanto rebasó las expectativas que se tenían.

De acuerdo con algunos datos del censo elaborado por el INEGI en 1990, en 1980 existían 45 centros urbanos, con una población mayor a 100 mil habi-



tantes; y para 1990, tenemos que el crecimiento de estos centros, ciudades medias entre 100 y 500 mil habitantes, pasaron de 45 a 110, ésto es, un crecimiento del 165%, y mientras que en 1980 vivían 9 millones de compatriotas en ciudades de esta naturaleza para 1990 tenemos 21 millones de personas viviendo en ciudades medias en nuestro país, esto es un crecimiento del 135%. El ritmo del proceso de urbanización de nuestro país, ha sido realmente muy acelerado; ha sido un proceso explosivo y las cifras de los últimos 10 años, simplemente nos pueden dar una indicación de esa situación.

En nuestro país el fenómeno urbano está presentando algunas tendencias que realmente podríamos nosotros considerar como negativas y desde luego irreversibles y que si no tomamos desde hoy algunas medidas para alivianar precisamente esta forma de crecimiento, más que crecimiento en sí, vamos a encontrarnos todavía con serios problemas ahora que estamos en la aurora del siglo XXI.

Esto es así, porque las ciudades constituyen un fenómeno social, político, económico y cultural sumamente complejo, y por ese motivo el análisis de la ciudad de México resulta particularmente importante e interesante.

Para aplicarla a otras ciudades medias de nuestro país que presentan un fenómeno de crecimiento explosivo y que a no ser que se tomen medidas importantes, este crecimiento va a significar una disminución en el nivel de vida y en la calidad de vida, con los consecuentes problemas sociales, en un país que es hoy ya un país principalmente urbano y que hemos dejado de ser rural en cuanto al número y porcentaje de población que vive en estos centros.

La zona metropolitana de la ciudad de México constituye uno de los conglomerados humanos de mayor población

que hay en el mundo y ello significa un reto, por supuesto, para la zona metropolitana como tal, pero también a nivel país, sobre todo si tomamos en consideración que uno de cada cuatro mexicanos vive precisamente aquí, en la zona metropolitana de la ciudad de México. Se habla de una población de 15 millones de habitantes ¿por qué yo hablo de la ciudad? porque creo que la ciudad es una y que si bien existen límites políticos tenemos que ver el fenómeno definitivamente en forma integrada y por lo tanto requerimos como punto de partida en nuestro análisis, tomar en consideración a la ciudad y no tomar en cuenta nada más al Distrito Federal.

15 millones de habitantes son una población mayor a la de Dinamarca; Finlandia y Noruega juntos. Asentada en dos entidades, el Distrito Federal con 8.2 millones y Estado de México con 6.8 millones y con 17 municipios conurbados, y ya de por sí, el hecho de que la ciudad esté asentada en el territorio de dos entidades, implica problemas de coordinación, de regularización jurídica, pero también de otra naturaleza económica y social y por supuesto, problemas de autonomía, pues muchas veces las entidades no están muy de acuerdo en que las decisiones que tome una le vengán a afectar e impactar necesariamente a la otra. Hablamos además de que el 20% de la población está asentada en el 4% del territorio nacional y esto implica una concentración impresionante; que desde luego tiene muy importantes repercusiones en lo que se refiere a la prestación de los servicios.

Situada a una altura de 2,240 metros sobre el nivel del mar y rodeada por altísimas sierras y una cadena montañosa, lugar que es una cuenca, no un valle, y el ser una cuenca implica que no tiene una salida natural de agua y que tiene repercusiones sobre problemas tan importantes como el de la contaminación y el tipo de soluciones que le podamos dar a estos problemas.

Todos estos factores son elementos fundamentales que tenemos que tomar en consideración cuando hablamos de la zona metropolitana, para plantear políticas que nos permitan mejorar la calidad de vida de quienes aquí vivimos y en última instancia lograr un orden y paz social adecuados.

Bien, de estas situaciones sin duda alguna la sobre población es definitivamente el problema más grande y esto nos lleva a que la ciudad de México y Zona Metropolitana tenga dos tipos de problemas, aquellos que son visibles y aquellos que son los no visibles de la ciudad. Estos dos problemas desde luego se agravan por una concentración poblacional tan grande y tan importante de 15 millones que requiere y demanda de muchísimos satisfactores ante las necesidades que tiene.

¿Por qué creció tanto la ciudad de México!

¿Por qué una ciudad que en 1950 era aproximadamente la ciudad No. 14 del mundo, con 3 millones de habitantes?, para 1975 se consideraba como el tercer centro de concentración poblacional en el mundo y para 1990, estamos disputando el primer lugar.

¿En dónde se nos fue de las manos? Desde luego que no hay un solo factor y no hay una sola respuesta a este planteamiento, son múltiples los que se dan, se clasificarían en primer lugar a una natural atracción de nuestra ciudad como centro urbano que ha sido reflejo de un centralismo político, económico y cultural que ha significado que la Ciudad de México sea para el resto de la República un importantísimo centro de atracción y que eso implique desde luego un importante crecimiento. La ciudad siempre ha tenido un enorme centralismo político, aún desde sus orígenes. No podemos desconocer que nuestro principal símbolo nacional, nuestra bandera, tiene precisamente como su escudo el símbolo de la fundación

de la Ciudad de México, este centralismo por supuesto que se repite durante la época de la Colonia.

Mucho nos dicen por qué Cortés tomó la decisión de mantener a la Ciudad de México como sede básica de la Colonia, no obstante que no era una ciudad adecuada para las necesidades españolas, si de todos modos la ciudad no servía para expandirse mucho, ¿Por qué Cortés mantuvo ésta y no se fue a otro lado? Una de las razones en la cual coinciden muchos autores es que Cortés lo que pensó fue en mantener el sistema tributario que ya existía hacia la Ciudad de México y que por lo tanto iba a ser más adecuado para él, el que las tribus acostumbradas a venir al Valle a dejar sus tributos, pues simplemente continuarán haciéndolo con alguien distinto en el trono, que cambiar la sede y por lo tanto las costumbres y los aspectos de ir a dar estos tributos. Sin profundizar en cuestiones de la historia, en la independencia y en la Reforma sigue la misma tendencia de centralización y posteriormente con los gobiernos post-revolucionarios y con la industrialización del país, es evidente que las economías de escala implicaron y reforzaron este centralismo, tenemos una política de subsidios que por lo menos en los últimos 40 años vino a reforzar este planteamiento. El transporte, el agua, la electricidad, el predial, la tortilla; etc., eran más baratos en la Ciudad de México que muchas veces en los centros originarios de su producción.

Es obvio y evidente que si a la natural atracción de la ciudad y al centralismo de índole político y económico le agregamos factores, tales como que es más barato vivir en la ciudad que en otro lugar, resulta lógico explicar no por ello su crecimiento, este es un factor muy importante que tenemos que tomar en consideración cuando analizamos el por qué se nos fue la ciudad de las manos. No es la intención y ya se podrá profundizar en esto, cuando se señala que debemos de hacer una ciudad cara, una



ciudad elitista, una ciudad que expulse población por la vía de los precios; no se cree que esa sea la solución, pocos se irían y en cambio si termináramos por agravar los problemas sociales en una ciudad de tan importantes y grandes contrastes como es la nuestra y en la última instancia termináramos por condenar a la marginación y a la pobreza a un buen número de mexicanos. Habiendo visto algunas causas del por qué se nos fue de las manos la ciudad, podemos hablar de los problemas que se señalan como de dos tipos: Los visibles y los no visibles en una ciudad.

Los problemas visibles son los mismos problemas que tiene cualquier ciudad de nuestro país y del mundo, éste es, son los problemas de los servicios públicos, pero que en el caso de la Ciudad de México se ven agravados por la enorme concentración poblacional que requiere desde luego de satisfactores y eso, junto con el 18% de la industria del país que está establecida en nuestro pequeño territorio, significa un reto para satisfacer las necesidades de la Ciudad. ¿Cuáles son esos problemas visibles? Es evidente que el problema número uno de la Ciudad de México, es el problema del agua. Pero no es un problema de disponibilidad de agua, sino principalmente de ahorro de agua, de ahorro de recursos; se ha señalado que en la Ciudad consumimos diariamente 3.300 millones de litros y esto implica que tenemos un mayor consumo de agua que en Nueva York o que en Tokio, pero con un pequeño problema: Que en nuestro caso, nuestras fuentes de abastecimiento se encuentran a más de 350 kilómetros de distancia. Entonces aquí no es un problema nada más de disponibilidad, es un problema de como lo vamos a atacar.

En cuanto al transporte no debe ser solo el planteamiento de que haya más transporte, más Ruta 100, tenemos que ver la realidad para satisfacer una demanda de 30 millones de viajes diario en esta ciudad, con la dificultad que de estos

30 millones de viajes se cubren en un 80% por el transporte público y el 20% por vehículos particulares; sin embargo, el parque vehicular de 3 millones que tenemos está utilizado al revés, esto es, el 95% de los vehículos que vemos circulando son privados, mientras que el 5% son de transporte público. Si esto lo graficáramos realmente, nos daremos cuenta de cual es el problema del transporte en la ciudad.

Otro problema es el de la basura en el Distrito Federal se habla de 12 mil toneladas de basura todos los días que se recogen, 21 mil toneladas si tomamos en consideración la zona Metropolitana de la Ciudad de México: en Tokio por ejemplo, se recogen 14 mil toneladas de basura, todos los días y en Nueva York 24 mil. Sin embargo, estamos hablando de los países y de las ciudades más desarrolladas del mundo, donde los patrones de consumo son distintos. Todos sabemos que el consumir en este tipo de ciudades implica una cantidad de basura impresionante, pero aquí no estamos lejos de ello, en número de toneladas de basura, pero si con un nivel de consumo muchísimo menor que el que se tiene en Nueva York o Londres.

En el momento en que aumentáramos nuestro nivel de consumo, nuestra producción de basura sería mucho más grande que el de Nueva York o el de Londres. De tal manera que no es sólo un problema de cómo recogerla, sino también será un problema de cómo disponer de ella y ahora que entremos al Tratado de Libre Comercio será necesario tomar providencias, porque seguramente recibiremos una serie de materiales que no estamos acostumbrados a tratar y a disponer de los mismos.

La contaminación, es otro de los problemas visibles más difíciles, debido a las características físico geográficas de nuestra ciudad que todavía lo agravan y que no obstante ello, existe la convicción de que los esfuerzos que estamos realizando van por un camino adecuado

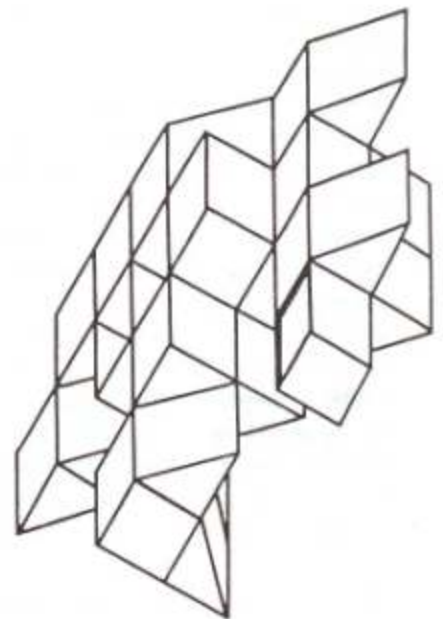


y que desde luego dentro de las tendencias y de los programas que se están realizando las grandes ciudades del mundo, para componer o mejorar sus problemas de contaminación; la nuestra definitivamente va por el camino correcto y adecuado, y así nos lo acaban expresar en la Cumbre de la Tierra en Rio de Janeiro, al otorgarnos este reconocimiento no lo hicieron al Gobierno, sino al esfuerzo de 15 millones de personas que vivimos aquí y que somos los que todos los días hacemos algo para disminuir los índices: Todo esto quiere decir que vamos por la tendencia adecuada. En última instancia, los problemas visibles de la ciudad, son problemas de administración. Son problemas visibles precisamente para quienes son especialistas en cuestiones administrativas, por supuesto que son problemas políticos, en tanto implican decisiones que van a afectar a la comunidad y la vida de mucha gente, esto es, un problema político en última instancia cuando estos recursos son escasos. Estamos beneficiando a distintos tipos de población, pero una vez tomada la decisión política el problema se convierte básicamente en un problema de índole administrativo. Esto es, un problema de ver cual es la mejor solución técnica a esa situación con la cual nos encontramos.

Tenemos también problemas no visibles que no son problemas de índole administrativo, sino que son un poco más complejos. Y ¿Cuáles son estos problemas no visibles? El más importante, desde luego, es el de la migración, cuyas causas ya vimos en la concentración-atracción característica de esta ciudad, pero definitivamente la migración es un problema trascendental para la Zona Metropolitana. La población del Distrito Federal se ha estabilizado y hasta cierto punto ha venido decreciendo; según el censo de 1990 del INEGI indica que entre 1985 y 1990 tuvimos una inmigración de 400 mil personas, principalmente de Puebla, de Veracruz, de Oaxaca y de Hidalgo; estos fueron los principales Estados que nos mandaron

aquí gente. Sin embargo, en esos mismos años, tuvimos una emigración de 1 millón 87 mil personas al Estado de México, a Michoacán, a Morelos y a Puebla. Sin embargo, el problema es que esta cifra como toda estadística puede ser absoluta o relativa, de este 1 millón 807 mil personas que emigraron, el 50.5% se establecieron en la Zona Metropolitana conurbada del Estado de México; y así volvemos otra vez al primer planteamiento de tener que hablar de ciudad en su conjunto, porque respiramos el mismo aire, porque bebemos la misma agua, porque circulamos por el mismo territorio, de tal manera que no podemos dividir el Distrito Federal y el Estado de México. Este es un primer planteamiento de los problemas no visibles, el de la migración.

Otro es el de las contradicciones campo-ciudad, es evidente que el démerito y la situación de falta de inversión, de poca productividad, de autoconsumo que ha existido en el campo mexicano durante muchos años, fue uno de los factores más importantes de ese fenómeno de urbanización. Estas 4 décadas en las cuales México se convirtió de rural a urbano, estas décadas tuvieron una enorme influencia, fueron influenciadas en forma fundamental por la situación del campo y por la poca inversión, lo que implicó una expulsión de gente productiva para todos lados, pero proporcionalmente la Ciudad de México fue más afectada, porque nuestra atracción fue mayor; esperamos que ahora la nueva política que se plantea sobre el campo que implicará una mayor inversión, signifique también un mayor arraigo de quienes ahí viven, ha darles mayores oportunidades, mejores oportunidades de calidad de vida, mayor productividad que se traduzca en mayor ingreso, que se traduzca en mayor arraigo, en última instancia, que se traduzca en una distribución de esa tendencia de migración del campo a las ciudades; este es un segundo problema no visible.





En tercer lugar está la economía nacional y la ciudad como otro gran problema no visible ¿Qué hacer? La Ciudad de México, supuestamente, cuesta mucho dinero ¿Debemos abandonar la ciudad ante los crecientes costos que mantener la ciudad al nivel actual requiere? ¿Debemos decir, no más inversión? o por el contrario deberíamos tomar una situación y decir ahí viven uno de cada cuatro mexicanos y por lo tanto vamos a aumentar la inversión de tipo social en la Ciudad de México ¿Qué hacer? ¿Incrementamos los recursos? Querer jugar con el deterioro de la ciudad para lograr una descentralización de su población, es una estrategia brutal que no podemos permitir. No podemos permitir que la ciudad se nos viniera para abajo para ver si la gente se va, porque lo más probable es que la gente no se vaya y sin embargo los costos de recuperar una vez iniciado este proceso de deterioro sería altísimo no sólo en términos económicos sino también en términos sociales.

Un cuarto no visible de esta problemática es desde luego el equilibrio ecológico y los límites de la convivencia, ¿Hasta donde puede seguir creciendo la zona Metropolitana de la Ciudad de México? ¿Tiene límites o no tiene límites? ¿Podemos conurbarnos o ya no podemos seguir conurbándonos? ¿Tiene esto un costo o no lo tiene? ¿Cómo evitar, por ejemplo, un problema común que nos encontramos todos los días para evitar la especulación de las tierras suburbanas que nos llevan desde luego a su fraccionamiento? cómo evitarlo cuando la productividad de esas tierras resultan ser menores, básicamente al costo que tienen simplemente por venderlas, ¿cómo le vamos a hacer? Qué tipo de respuestas tenemos realmente para evitar que la ciudad siga creciendo y conurbándose, pero que sean respuestas reales y efectivas, porque van a afectar directamente a gente de carne y hueso.

Otro problema no visible en la ciudad, es el impacto de la provincia en la

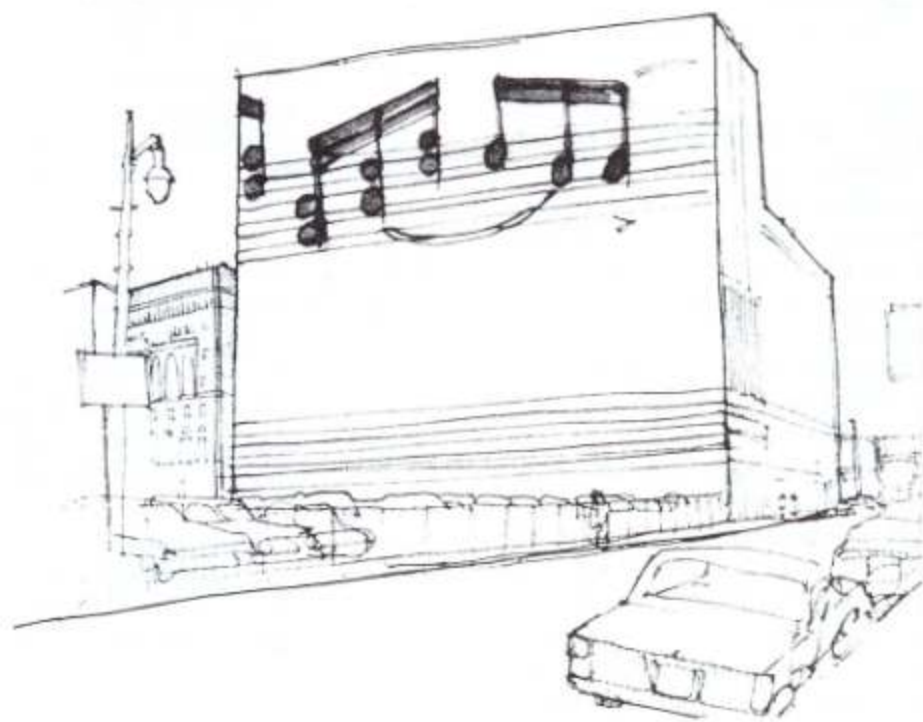
ciudad, el cual tiene dos aspectos: uno muy positivo en términos generales y el otro negativo. El positivo por supuesto implica el beneficiarnos de toda esta centralización y concentración de la que hablábamos; muchas veces a costa de la gente de provincia, pero desde luego implica flujos turísticos importantes y una derrama de dinero fundamental sobre la economía de la ciudad que es la que nos permite en gran parte establecer y mantener empleos bien remunerados. El negativo, es que también somos reflejo e impacto de los problemas de todo tipo que se dan en el interior de la República. Por ejemplo, en la Delegación Cuauhtémoc se realizan un promedio de 5.5 manifestaciones diarias, de las cuales el 50% no tiene que ver nada con la Ciudad de México, y consecuentemente son problemas de los cuales no tenemos ni las respuestas, ni las soluciones, ni las decisiones.

Por último dentro de estos problemas no visibles están las relaciones administrativas entre el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal y el del Estado de México, que implica un problema no visible, pero muy importante; porque tenemos niveles de go-

bierno en un mismo territorio y una misma población que nos trae problemas de coordinación y nos trae también problemas de regulación jurídica.

¿Cómo resolver este tipo de problemas que se plantean en la ciudad? ¿Cómo resolver los problemas visibles, los de diario, los administrativos y los cotidianos, los de la basura, el tránsito, etc.? ¿Cómo dar respuesta a los problemas no visibles, a esos que son muchas veces más importantes y nos impactan más, pero que no sabemos todavía bien a bien como tratarlos? Para resolver estos problemas requerimos de una respuesta integral, una respuesta global, una respuesta conjunta y no podemos ir tomando problema por problema como tal, porque entonces entramos en grandes contradicciones y es precisamente de lo que se trata, de tener una concepción de ciudad, una concepción política, económica y social de lo que queremos que sea la convivencia dentro de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Un nuevo concepto de convivencia en un área urbana tan importante que va a requerir, desde luego de costos, pero



que nos va a dar en última instancia posibilidades reales de avanzar y de dar a nuestra población un mejor nivel de vida; esto es, un nuevo modelo económico, político y social que nos permita dar respuesta a los problemas visibles y a los no visibles de la ciudad sin caer en contradicciones. Es evidente, que la contaminación es uno de nuestros grandes males, cómo vamos a terminar la contaminación y el problema es que no podemos terminar a muy corto plazo con el modelo económico de la ciudad como el gran centro industrial del país sin caer en grandes problemas y contradicciones: no podemos tomar soluciones tan ligeras si no consideramos otros factores correlativos y complementarios a esa solución. El INEGI nos dice que en esta ciudad según el censo del 90 hay una población de 750 mil personas que viven directamente de empleos industriales, si a estas 750 mil personas las multiplicamos en un promedio de cinco, que sería el tamaño promedio de una familia y no se está exagerando, porque el promedio de las familias obreras son entre 6 y 7 de acuerdo a INEGI; tenemos entonces que hay aproximadamente 3 millones 750 mil personas que viven de trabajos in-

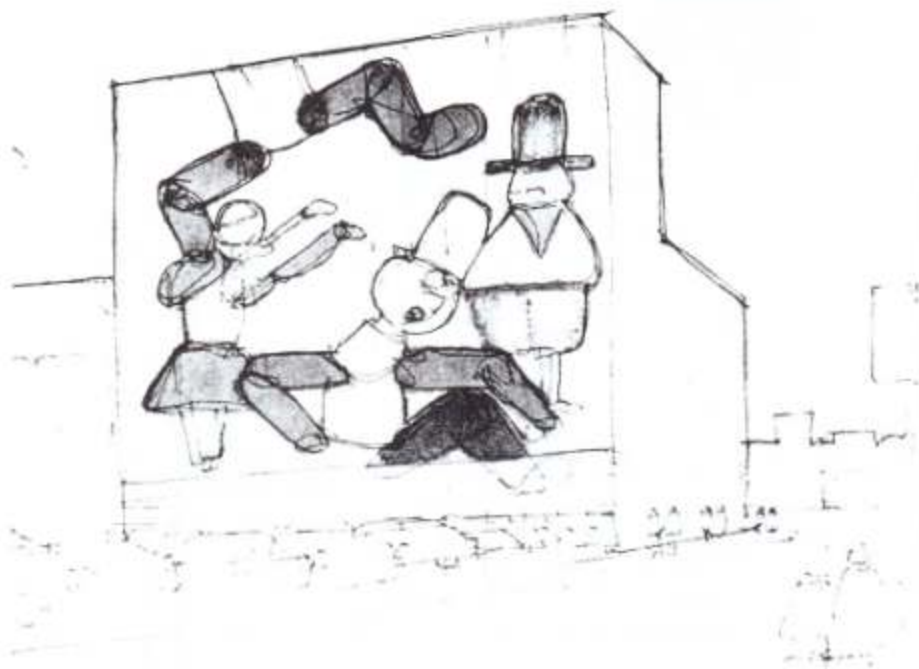
dustriales y si a esto agregamos oficinas y trabajadores correlativos vinculados estrechamente a la industria, llegaríamos a 4 millones de personas que viven directamente de su trabajo en industrias, entonces, ¿Cómo vamos a pensar en sacar a la industria el día de mañana? y ¿Qué vamos a hacer con 4 millones de personas? ¿Cuáles son las implicaciones que esto tiene, por ejemplo en el problema de la "tercerialización" de la economía y los ambulantes?, Que es otro grave problema de la Ciudad de México. Cuales serían las implicaciones que esto podría tener en la seguridad, otro problema importantísimo de la Ciudad de México.

Por ello, no podemos tomar un problema aislado y decir contaminación, sacar industrias es igual a resolver el problema; no, tenemos que tener un modelo más complejo, un modelo más interrelacionado a un problema que nos de respuestas integrales, no que no se pueda hacer nada. Tampoco podemos caer en el inmovilismo porque es tanto o peor que lo otro.

Bien, entonces, ¿Cuál puede ser ese modelo de ciudad distinta e integral?.

En primer lugar, es una ciudad que requiere de un mayor equilibrio financiero, esto es fundamental; necesitamos costos más reales por los servicios públicos que se proporcionan, necesitamos que quien consume agua la tenga que pagar a su costo real, necesitamos hacer un esquema progresivo para que quien más consume más pague y que los principales consumidores industriales paguen más que los consumidores domésticos, con esto no se trata de castigar a nadie, se trata simplemente, de que tenemos que pagar por los servicios; necesitamos de los subsidios sí, pero sólo de aquellos que son claros y transparentes: ¿Qué significa un subsidio claro y transparente? Únicamente que ese subsidio beneficie a la población cuyo objetivo nos hemos planteado como meta —la población que realmente lo necesite—. Por ejemplo, el subsidio a las tortillas siempre fue un subsidio absurdo, porque igual consumía tortillas el albañil, que el señor al que le estaban construyendo su casa y eso es un subsidio no claro ni transparente, porque no estábamos beneficiando a la población que lo requería, sino que se diluía entre gran parte de la población, y que no era el objetivo que se planteó; tenemos pues, que distinguir el tipo de subsidio que queremos. El subsidio al transporte, es un subsidio adecuado, porque es un subsidio transparente, porque es un subsidio que nos permite realmente llegar a la población objetivo que queremos.

Un elemento más del equilibrio financiero es que debemos de disminuir las transferencias federales, debemos hacer nuestra ciudad más autosuficiente y por eso requerimos de mayor, equilibrio financiero para que baje, como ya lo ha hecho, como ya está el subsidio que nos daba la Federación y que ese subsidio pueda ser mejor invertido en el interior de la República, reforzando los esquemas de arraigo; ahí mismo y por lo tanto impidiendo o disminuyendo otro problema no visible importantísimo como es el de la migración. De tal manera





que tenemos que disminuir las transferencias y es mejor invertir las en el interior de la República.

En fin, esos son algunos elementos de lo que implicaría una ciudad financieramente más equilibrada; en segundo lugar necesitamos una orientación dentro de este modelo una orientación ecológica dentro de nuestra ciudad; tenemos que dar prioridad, pero realmente prioridad efectiva reflejada en recursos y en dinero a las políticas de ahorro y de conservación de nuestros recursos y lo requerimos hacer ya de inmediato. Es necesario dar una mayor protección a nuestras zonas de reserva ecológica, a nuestras áreas verdes, a nuestras barrancas. Se requiere tomar medidas para asegurar la recarga adecuada de nuestros acuíferos, tenemos que ver como asegurarnos que las zonas suburbanas en donde todavía se plantan muy importantes productos, que no se fraccionen. Finalmente requerimos de un modelo de ciudad más eficiente desde el punto de vista social, tenemos que ser más eficientes en la prestación de los servicios; tenemos que ser realmente mejores en la forma como los prestamos, tienen que ser más baratos por una parte de

mayor cobertura en los mismos y definitivamente tenemos que ver muy claro hacia donde vamos con estas intenciones.

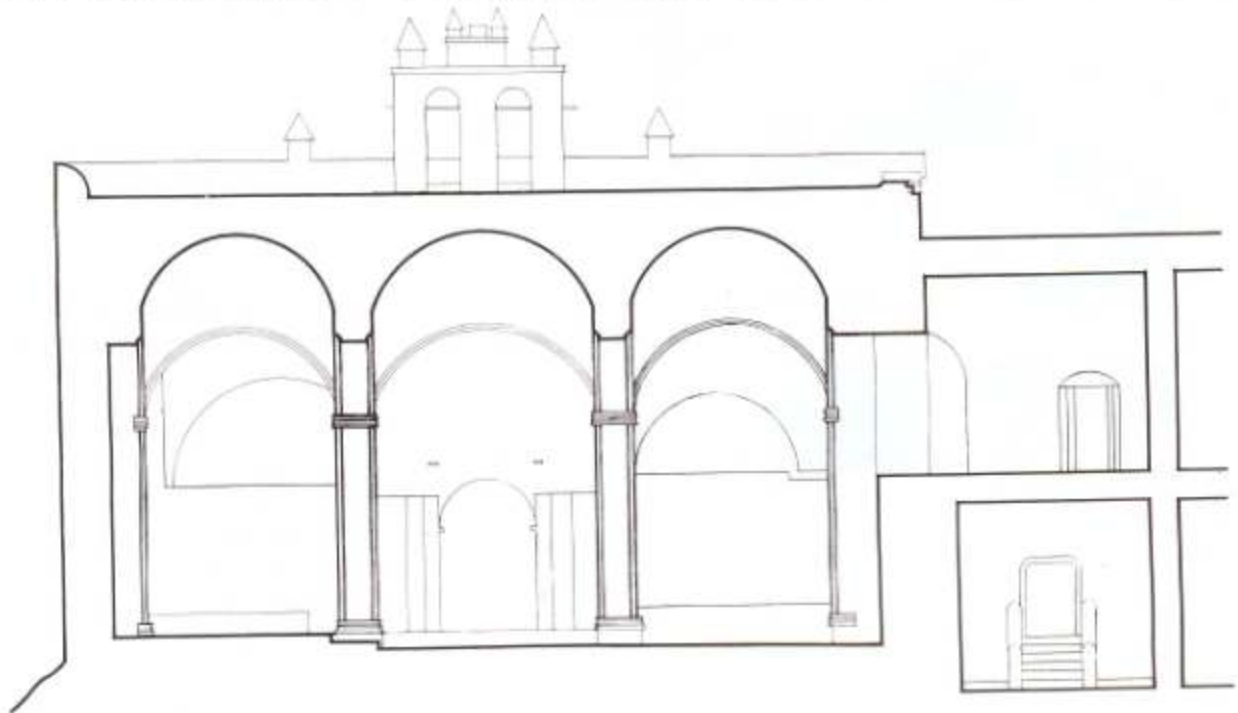
¿Cómo lograr que realmente esto se lleve a cabo? Para lograrlo necesitamos mayores consensos que se den en la sociedad y esos mayores consensos es precisamente lo que se llama la Reforma Política, esto es desde el punto de vista que la Reforma Política no tiene otro propósito, o no tendría otro propósito ni otro objetivo sino más que lograr mayores acuerdos generales, consensos, para permitir aplicación de políticas que van a significar un mayor esfuerzo social para todos.

¿Qué tipo de Reforma? ¿Es la Reforma Electoral? ¿Sólo una Reforma Electoral? Si bien es importante una Reforma Electoral, pero no es suficiente el elegir a nuestros representantes, no va por ese solo hecho a permitirnos una solución de los problemas; quien piense que porque son electos ya, vamos a dejar de tener contaminación, etc., etc.; pues no es verdad. ¿Qué es lo que piensan los partidos de oposición? La oposición hace dos planteamientos: Estado 32 y mu-

nicipios; esos son básicamente su esquema para resolver la Reforma Política en el Distrito Federal.

¿Son los Municipios la forma más adecuada para dar respuesta a los problemas que tenemos? El Municipio, no es solamente un nombre que le damos a una circunscripción territorial, el Municipio de acuerdo con nuestro Artículo 115 tiene una serie de facultades en materia de transporte, agua, uso del suelo, mercados, seguridad pública, etc.; tiene una verdadera autonomía, ¿conviene que en una ciudad de las características que hemos hablado: Población, problemas visibles, no visibles, etc., establezcamos Municipios que son centros de decisión autónoma?

Walter Lickman y Huntington nos dicen que la mayor necesidad de una comunidad es la gobernabilidad; la gobernabilidad nos dicen que es el aspecto fundamental que debe tener cualquier comunidad ¿Qué es esto de gobernabilidad? gobernabilidad no es otra cosa más que institucionalizar; gobernabilidad no es más que crear instituciones lo suficientemente fuerte que le permitan dar una dirección al interés público; es-



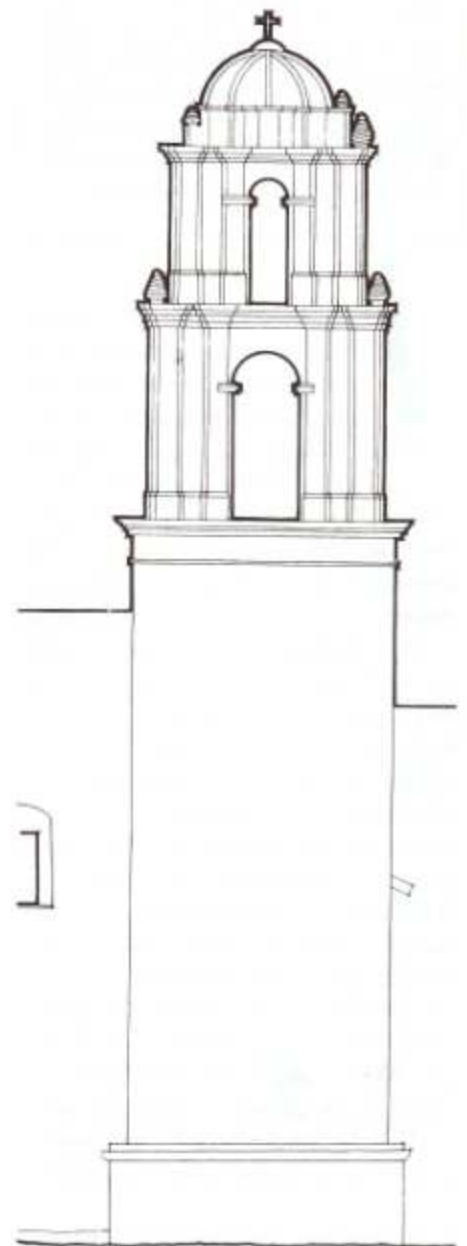
to es, que nos permitan mantenemos como comunidad. La gobernabilidad nos dicen depende básicamente de la autoridad, la eficiencia y la legitimidad del gobierno; si un gobierno es realmente una autoridad es eficiente su respuesta y tiene una base legítima realmente es gobierno y de ahí viene la gobernabilidad.

De tal manera que requerimos nosotros crear instituciones que den respuesta a planteamientos de autoridad, de eficiencia y de legitimidad y requerimos crear los tres, por eso lo difícil de la Reforma en el Distrito Federal. Las instituciones políticas, no son otra cosa sino organizaciones y procedimientos para disminuir el conflicto social; una organización política llena más ese propósito, el de disminuir el nivel de conflicto social. Cuando una sociedad es sencilla, por ejemplo, y hablamos de una sociedad sencilla cuando es una sociedad rural básicamente, es una sociedad que tiene como su base económica preponderante una sola actividad o que está gobernada por una clase social preponderante; cuando una sociedad es sencilla la solución de los conflictos que genera esta convivencia es sencilla, se puede dar por costumbre, o por rotación o simplemente por autoritarismo; pero cuando una sociedad es compleja, entendiendo por compleja una sociedad identificada socialmente en donde hay múltiples fuerzas sociales, cuando una sociedad es compleja requiere de instituciones políticas complejas porque sus posibilidades de conflicto son mayores. Esto es, si la sociedad es sencilla y la base económica es sencilla, las posibilidades de conflicto son más reducidas; si la sociedad es más compleja su base económica es más amplia y las posibilidades de conflicto entre los centros sociales son mayores y para dar respuesta a esas posibilidades de conflicto se requieren instituciones políticas más complejas, de otra manera no hay posibilidades de respuesta realmente. Mientras más avanzada es una sociedad más desarrollo político requiere, porque más posibili-

dades de conflicto hay en su seno y para resolverlo hay que tener instituciones políticas más avanzadas.

Si establecemos en una Reforma del Distrito Federal instituciones que no sean eficientes en su respuesta social, vamos a encontrarnos con graves problemas; vamos a tener que crear unos municipios que al cabo de unos años no den respuestas, que no tengan autoridad porque no tienen competencia; si estamos hablando que los problemas los tenemos que resolver a nivel metropolitano y que tenemos que pensar en grandes bases, que les vamos a dejar a los municipios dentro de su pequeño planteamiento de acción; es la forma más deficiente para resolver esos problemas visibles y no visibles que hemos visto o de que formas requerimos para hacerlo. Tenemos que pensar en una reforma política que realmente nos permita crear instituciones que por una parte sean completamente eficientes, que por la otra tengan competencia y autoridad para decidir y en un tercer nivel que sean realmente legítimas o estén legítimas. Estos son los elementos.

No podemos, por más que creamos que sea un error, crear situaciones o instituciones que fuesen muy democráticas pero muy poco eficientes; como también sería un error crear instituciones que fueran muy eficientes, pero sin ninguna base de legitimación. Por primera vez en la ciudad de México estamos teniendo un factor muy importante quienes vivimos aquí. Es un factor de identidad, es otra de esas cosas no visibles que todavía no entendemos muy bien, pero que nos da un sentido de pertenencia, nos señala que esta Ciudad de México que es la ciudad de todos los mexicanos, ha dejado también de ser la ciudad de nadie y que los capitalinos estamos realmente identificándonos con nuestra ciudad y por lo tanto creando los elementos necesarios, tal vez no suficientes pero si necesarios para empezar a dar respuestas efectivas a los problemas que tienen nuestra ciudad.





Retos para el Futuro:

# Población y Desarrollo

Blanca Ruth Esponda

Diputada Federal, Fracción Parlamentaria PRI

En México está surgiendo un fuerte interés a nivel individual y social por aspectos como el de la planificación familiar, la salud de los niños, la ocurrencia del embarazo en condiciones seguras o la interacción que existe entre la pobreza y el deterioro ecológico.

La transformación del mundo ha traído consigo también la modificación de las cuestiones que más preocupan a la humanidad. Puede advertirse que los asuntos estrictamente económicos se ven ahora acompañados de otros, cuya naturaleza aun cuando incide, no está directamente vinculada al proceso productivo, como es el caso de la ecología y del fenómeno poblacional, entre otros. Respecto al último, al igual que en el mundo, en México está surgiendo un fuerte interés a nivel individual y social por aspectos como el de la planificación familiar, la salud de los niños, la ocurrencia del embarazo en condiciones seguras o la interacción que existe entre la pobreza y el deterioro ecológico, por ejemplo. Esto ha traído como consecuencia que se estén analizando con mayor profundidad los fenómenos poblacionales y su vinculación con el desarrollo. Se trata de una indisoluble vinculación, que debe ser considerada en el modelo de desarrollo y en la elaboración de las distintas políticas públicas.

Efectivamente, la población y el desarrollo son asuntos públicos estrecha-

mente vinculados. La estructura de edades, las tasas de mortalidad, la natalidad, la distribución territorial, las tendencias de consumo y la participación en los esfuerzos de desarrollo son algunas de sus más claras expresiones que le imponen al país retos de gran dimensión pero le abren también nuevos horizontes, a partir de su tratamiento integral. La Cámara de Diputados está inmersa en el análisis y la atención de estos fenómenos. A través del Grupo Parlamentario Interamericano, promueve el intercambio de experiencias y de búsqueda de alternativas de solución que están emprendiendo prácticamente todas las naciones del orbe. Ello permite que se



La población y el desarrollo son asuntos públicos estrechamente vinculados. La estructura de edades, las tasas de mortalidad, la natalidad, la distribución territorial, las tendencias de consumo y la participación en los esfuerzos de desarrollo son algunas de sus más claras expresiones que le imponen al país retos de gran dimensión.

revise y se actualice la política de población que en nuestro país lleva ya varias décadas.

Estamos lejos de la sociedad de apenas poco más de diez millones de habitantes al término de la Revolución Mexicana. Somos una nación con más de ochenta millones de habitantes y para el año 2000 rebasaremos la cifra de 100 millones. A pesar de los esfuerzos por reducir la tasa de crecimiento poblacional aún sigue siendo muy elevada, situada en 1.9% anual, por arriba de los índices de las naciones en desarrollo y de varios de los países en vías de desarrollo, como Uruguay, cuyas tasas son menores al 1%. La política poblacional del Gobierno de la República busca reducirla al 1% a fin de siglo, lo que constituye un factor determinante para alcanzar muchas de las metas que nos

hemos propuesto en materia económica y social.

Pero no son sólo los aspectos estadísticos y tradicionales de esta materia los que le interesan al país. Hay factores derivados de la complejidad del fenómeno poblacional que están adquiriendo creciente importancia. Destaca el resultado de los esfuerzos por el desarrollo realizados en las últimas décadas, que han tenido como efecto la expansión del número y la distribución poblacional así como de las actividades productivas pre-valetientes. Se está dando aceleradamente un crecimiento fundamentalmente urbano que se caracteriza, entre otras cosas, por el paso a una economía de carácter terciario, el surgimiento de otras grandes ciudades, además del Distrito Federal, la disminución del analfabetismo y la distribución en el territorio, de modo que ahora sólo el 26% de la población vive en áreas rurales. Todo ello modifica las demandas sociales y los factores del desarrollo. En una sociedad urbana predomina la contaminación, la delincuencia, la marginalidad social, la carencia de servicios esenciales, así como la exigencia de nuevas condiciones educativas, culturales y laborales. Estas son nuevas presiones para la planeación, los programas

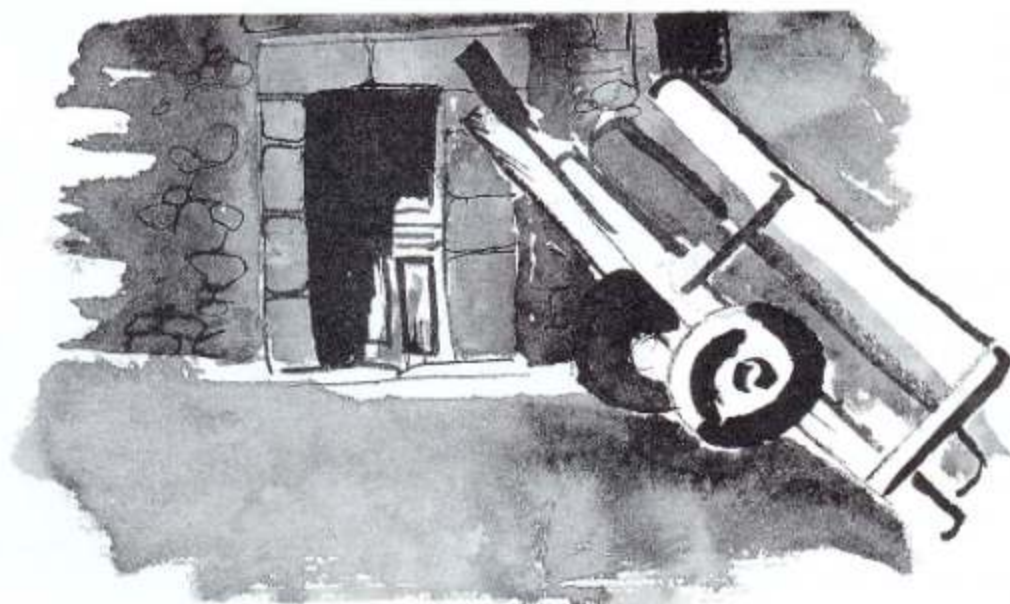
y las inversiones públicas y privadas.

Esto introducirá cambios radicales en los procesos de administración y planeación, dotación de servicios esenciales e infraestructura, con estabilidad social y económica. El problema exige respuestas políticas, legislativas, presupuestales, infraestructurales y también la elevación de la conciencia social para cuestiones como la paternidad responsable o el cuidado de los recursos naturales, entre otras.

A la Cámara de Diputados, como órgano representativo de la sociedad, le corresponde un activo papel en el diseño de las políticas y estrategias que logren armonizar los fenómenos de la población y el desarrollo en los próximos años, para asegurar una nación productiva, justa y equilibrada.

En una sociedad urbana predomina la contaminación, la delincuencia, la marginalidad social, la carencia de servicios esenciales, así como la exigencia de nuevas presiones para la planeación, los programas y las inversiones públicas y privadas.

El problema exige respuestas políticas, legislativas, presupuestales, infraestructurales y también la elevación de la conciencia social para cuestiones como la paternidad responsable o el cuidado de los recursos naturales, entre otras.





**Liberalismo Social:**

# La Reforma Política de la Revolución Mexicana

**E**l Liberalismo Social, que moderniza al Estado mexicano, es la doctrina que reforma y actualiza al ideario político de la Revolución Mexicana. Ideario que guía los destinos de México durante los últimos ochenta años de vida institucional. El Liberalismo Social es el decálogo del proyecto de reforma de la Revolución Mexicana, abrevado en las hondas raíces históricas y en la esencia del ideario político-revolucionario de los mexicanos de ayer y de hoy.

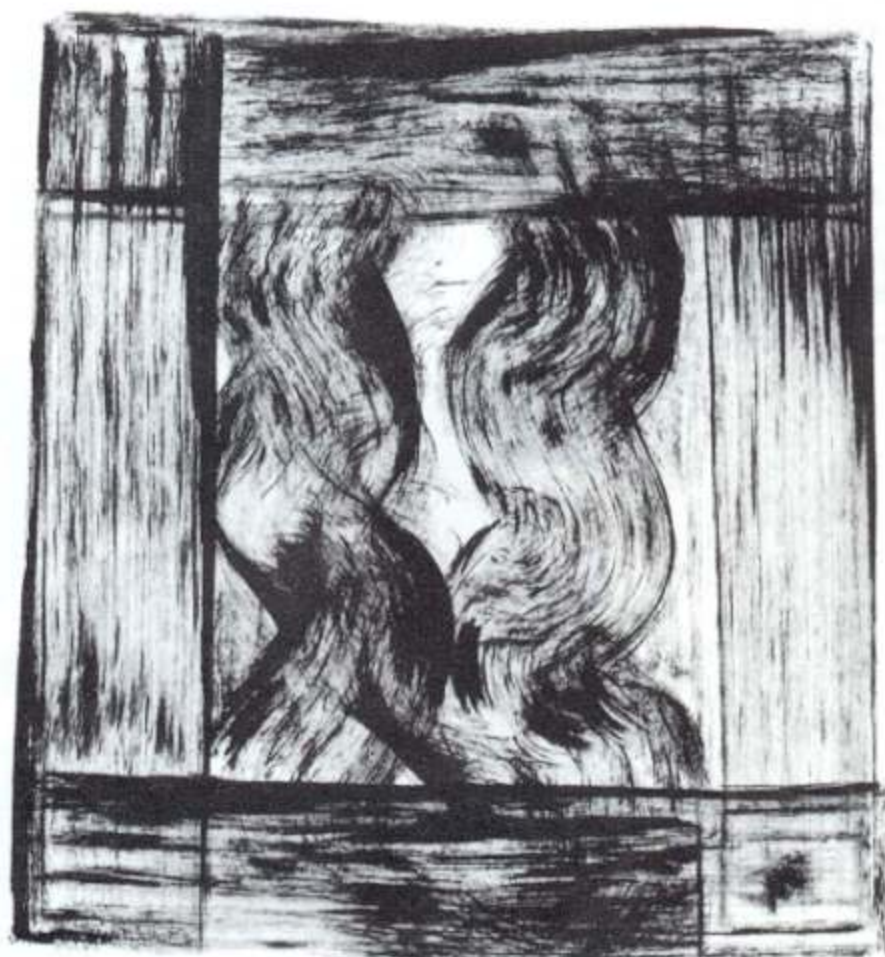
La tesis del Liberalismo Social fue definida por el presidente Salinas de Gortari en diez grandes temas: Soberanía, Estado, Justicia Social, Libertades, Democracia, Educación, Campo, Indígenas, Ideología del Partido (PRI) y Alimentación, Salud y calidad de vida; ideario que desde hoy forma parte importante de una nueva corriente política latinoamericana.

De manera sintética, "El Liberalismo Social promueve un Estado solidario, comprometido con la justicia social, trabajando siempre dentro del régimen de derecho, conduciendo el cambio en el marco de la ley y manteniendo la estricta vigencia y protección de los derechos humanos. Un Estado promotor que aliente la iniciativa, pero con la capacidad para regular con firmeza las actividades económicas. Un Estado respetuoso de los derechos laborales, de la autonomía de los sindicatos y protector del medio ambiente. Rechaza el paternalismo que cancela las decisiones de las

Rectifica la política del Estado mexicano  
Rechaza el populismo y el paternalismo  
Protege los derechos humanos

**José Luis Castro A.**

Diputado de la Legislatura del Estado de Chiapas







personas y de las comunidades, así como el populismo que promete cumplir lo que no puede o que luego cobra en deuda, inflación y miseria. La democracia es una estructura jurídica y un régimen político que obliga al Estado al respeto al voto, corresponsablemente con los partidos políticos y los ciudadanos. Además, es también un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico y social del pueblo, en que el Estado tiene responsabilidades que cumplir, sin atropellar la voluntad de los individuos y de sus organizaciones. La educación es parte fundamental del desarrollo integral del país, y los maestros actores básicos en la lucha por la soberanía y por la justicia social. Y ratifica la responsabilidad del Estado en impartir educación gratuita y laica, y hace obligatoria la primaria. El campo es el hilo conductor de nuestra historia en las comunidades y pueblos, y asume plenamente el reconocimiento constitucional del ejido y de la comunidad".

Más adelante, señala que "los indígenas deben decidir, como todos los mexicanos, su forma de vida y que cuenten con los medios para alcanzarla. Por eso, la ley protege y promueve el desarrollo

de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización. Sobre la alimentación, vivienda, salud y calidad de vida, el Estado está plenamente comprometido, pero entiende la corresponsabilidad de la sociedad en la resolución de sus carencias. La ideología del Partido (PRI), propone un nacionalismo para finales de este siglo y para el siglo XXI. Un nacionalismo que conserve su sentido histórico". Asimismo, afirma que "nuestro nacionalismo es la defensa del interés nacional; es abierto y activo frente al exterior, para proteger mejor lo propio; es democrático y respeta la dignidad de las personas, para que todos cuenten en la defensa de la nación; es tolerante, defensor de los derechos humanos y de las libertades y promotor de la justicia".

#### ¿Qué es el Liberalismo Social?

¿El Liberalismo Social es una respuesta sexenal a las demandas populares? ¿Es una respuesta a las presiones externas? O bien, ¿Es una propuesta para el presente y para el futuro? Para dar respuesta a estas interrogantes, es necesario examinar la historia económica inmediata de nuestro país.

La crisis económica de México se profundizó en el decenio de los setenta y se prolongó hasta los ochenta como resultado de los desaciertos en la política económica del Estado mexicano, a la expansión económica estadounidense, la dependencia estructural, tecnológica y de capital, la hiperinflación, el constante endeudamiento externo, el déficit presupuestario, el exceso de circulante monetario, el desempleo, la corrupción en el sector público, etc., propios de un Estado excesivamente propietario, paternalista y populista, desembocaron en una crónica crisis económica, misma que dio origen a una recesión económica, la más grave y prolongada de la historia del México contemporáneo. Esta recesión económica se caracterizó por una inflación galopante, crisis de pago de la deuda externa (tanto del principal como de los intereses), balanza de pagos desequilibrada, sobreendeudamiento externo (la deuda pasó de 19,600 millones de dólares en 1976 a 100 mil millones de dólares en 1989), incremento de las inversiones extranjeras directas, mayor pérdida de identidad entre los mexicanos del norte, bajo ingreso per cápita de la población en general, salida de divisas del país (fuga de capitales, inversiones directas en el extranjero, pago de los servicios de la abultada deuda externa, etc.), incremento a 20 millones de la población marginada, agigantamiento del circulante monetario, aumento de precios en los bienes y servicios vendidos o prestados por el sector público, deterioro del poder adquisitivo de la mayoría de los mexicanos, pérdida de credibilidad en las autoridades por parte de los mexicanos, estatización de la banca nacional, disminución en la inversión productiva por la incertidumbre de la paridad del peso mexicano, insuficiencia del ahorro interno, devaluación del peso mexicano, estancamiento de la economía nacional y mayor desempleo (más de un millón de personas), etc., así como el nuevo orden económico internacional, el crac bursátil de 1987 (quiebra en la Bolsa de Valores de Nueva York) y la recupe-



ración del Sistema Financiero Internacional, obligaron al nuevo gobierno, encabezado por el Presidente Carlos Salinas de Gortari, a rectificar la política económica del Estado mexicano y a precisar, de una vez por todas, la filosofía de su praxis.

Es decir, a actualizar el ideario político de la Revolución Mexicana, ideario en gran parte ya caduco, obsoleto y trillado, en un mundo cambiante, en donde las potencias mundiales se distribuían (y siguen distribuyéndose) los mercados nacionales mediante una política expansionista o bélica, y han ido consolidando los procesos de integración económica internacional a través de zonas de preferencias comerciales, acuerdos o tratados de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes o uniones económicas: Mercado Común Europeo, Acuerdo de Libre Comercio EE.UU.-Canadá, Mercosur, Mercado Común Centroamericano, etc.

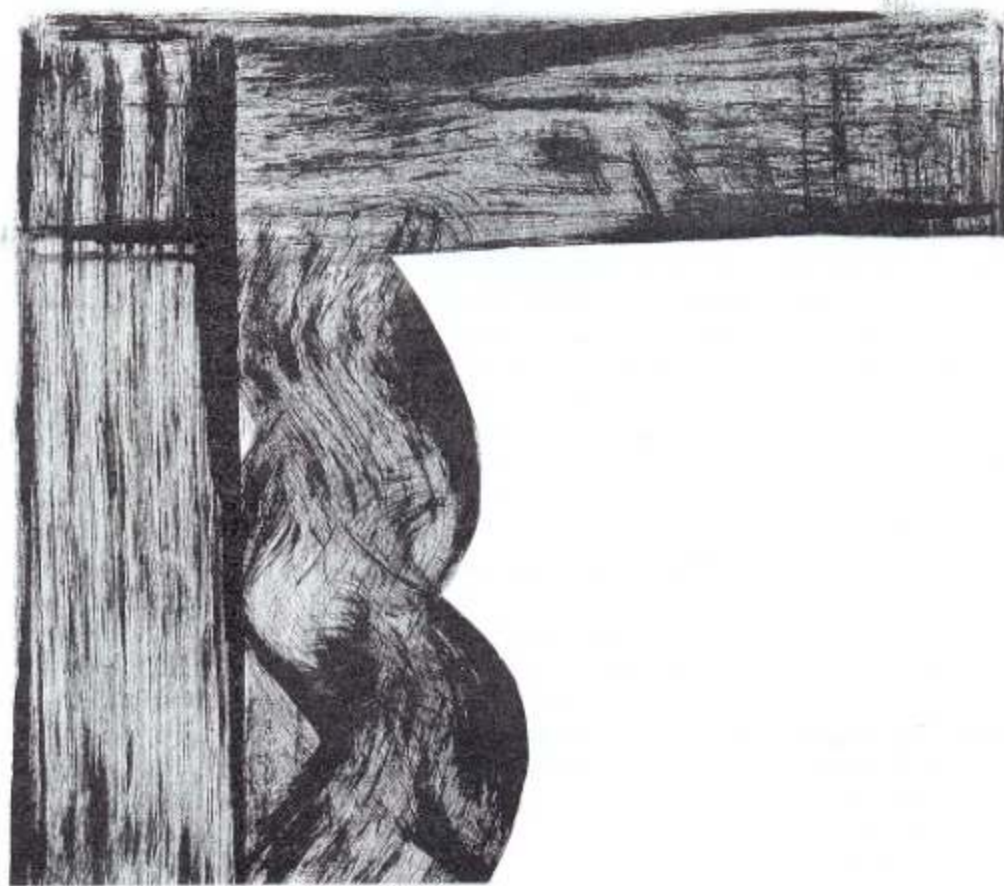
Aprovechando la coyuntura (económica y política), el Gobierno Federal decide rectificar sus políticas económicas y reorientar el rumbo del país, con el objeto de crear una nueva estructura económica y social que permitan alcanzar un desarrollo económico y social amplio y sostenido. Fue así como nace el Liberalismo Social, un nuevo sistema de organización económica y política, caracterizada por la corresponsabilidad del Estado Social, pues, la nueva corriente del pensamiento político contemporáneo, es decir, de los neorrevolucionarios mexicanos.

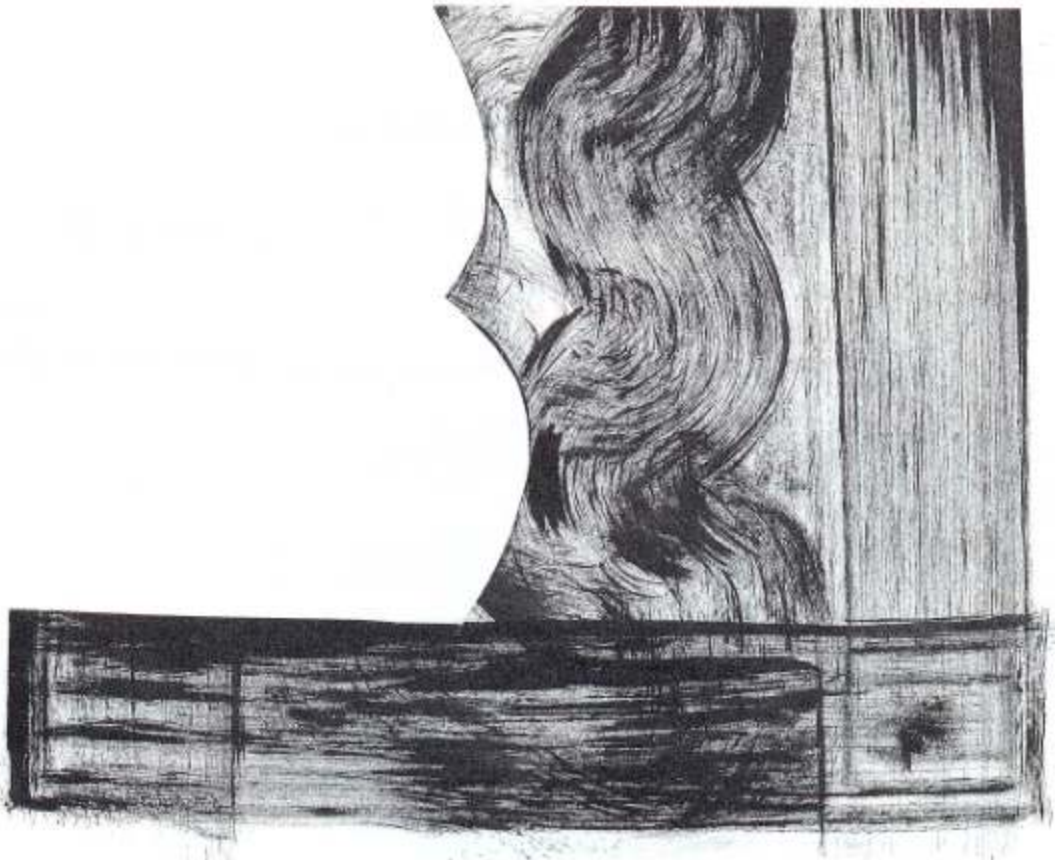
El Liberalismo Social Mexicano tiene como objetivo básico fortalecer los principios de la Soberanía, Justicia Social, Libertad y Democracia. Además, consolidar el incipiente proceso de recuperación económica, tener mayor interrelación económica con otros países, hacer de México un país competitivo a nivel internacional (no mundial), mejorar

la distribución económica nacional (a través del Pronasol), modificar la relación institucional entre los productores, actualizar el marco jurídico (en todos los niveles y aspectos), transformar la intervención del Estado en la economía y la sociedad, recuperar el papel de la sociedad y de los individuos, lo que la hace una propuesta histórica para el presente y, muy posiblemente, para el futuro.

### Nuevas Reglas del Juego

Esta nueva corriente ideológica, propone una modernización de la actual estructura económica y social de México. Para ello ya se han hecho significativas reformas y adiciones a la Constitución Política de México (artículos 27 y 130, considerados como sagrados por los neoconservadores); se ha reprivatizado la banca nacional; se instrumentó una política de ajuste económico (deflacionaria); se disminuyó la transferencia





de recursos al exterior (producto de la renegociación de la deuda externa); se sanearon las finanzas públicas (el año pasado cerró con un superávit de 20.3 billones de pesos); la Administración Pública Federal está desincorporando las empresas públicas no prioritarias ni estrategias (se tuvieron 22.6 billones de pesos ingresos por concepto de venta de empresas y bancos); se puso en práctica el Programa Nacional de Solidaridad, que es una forma más justa de distribución del ingreso nacional; en 1991 la economía nacional creció en un 3.6 por ciento y el Gobierno Federal pagó aproximadamente 27 billones de pesos en servicios de la deuda interna; hubo un aumento sustancial en la inversión extranjera directa (actualmente asciende a 17 mil 300 millones de dólares el flujo acumulado); las exportaciones del país alcanzaron en 1991 un valor de 28,720 millones de dólares; se renegóció la deuda externa y actualmente se están entablando pláticas para la renegociación de un tratado trilateral de

libre comercio entre los Estados Unidos de Norteamérica, Canadá y México. En conclusión, se han estado estableciendo las nuevas reglas del juego, juego en que está de por medio el destino de México y de los 83 millones de mexicanos.

Mediante esta nueva política del Estado mexicano, el paternalismo, el populismo, la demagogia, la corrupción, el proteccionismo, el reparto agrario, la estatización, etc., ya forman parte de la historia política de México.

El centralismo (económico, social, cultural y político), el Estado excesivamente propietario (expansivo y con una burocracia creciente), el arcaísmo político (compadrazgo, amiguismo, canibalismo, etc.), pronto también habrán de pasar a la historia.

Con esta nueva doctrina, puesta en práctica por el Presidente Salinas, México aspira reafirmar su Nacionalismo

Revolucionario, su independencia y su soberanía, para alcanzar, en un tiempo no muy lejano, un futuro promisorio, constituido por una sociedad más justa, más libre, más corresponsable y, sobre todo, más democrática. El Liberalismo Social es la doctrina que señala el rumbo del Gobierno de Salinas de Gortari; es la nueva filosofía que marca el rumbo de México.

Ideario político-económico-social que enarbola, modernamente, los postulados de la Revolución Mexicana; sintetiza el ideario político de los mexicanos y es la guía del destino del México que aspiran los mexicanos de hoy.

Con esta doctrina, el Presidente Salinas de Gortari reafirmó la trayectoria de su administración y de la modernización en proceso, a la vez que señaló histórica y vigorosamente un nuevo ritmo a la vida política, económica y social del México de finales del siglo XX.



Los Cítricos:

## El Tratado de Libre Comercio y Nuevo León

Cristina Díaz Salazar

Diputada de la Legislatura del Estado de Nuevo León

**E**l Tratado Trilateral de Libre Comercio ocupa un lugar prioritario en la agenda nacional y la firma del documento representará un acontecimiento de indudable trascendencia histórica. El Tratado se encontraba en plena negociación y aún no opera como instrumento jurídico internacional, lo que no impide la realización de transacciones que atienden necesidades de intercambio comercial de la que dependen importantes núcleos de la población. Creemos que el Tratado de Libre Comercio responderá con veracidad a las exigencias sociales de prosperidad de nuestro país, y que también cubrirá las expectativas de protección ecológica, una prosperidad que coadyuve al bienestar económico y que implemente sistemas y dispositivos para el control de la contaminación.

La protección del medio ambiente, del agua, del aire, de la tierra misma, han tomado tal conciencia en la población, que constituyen ya valores que forman parte de la cultura social de nuestro país, sensible a esta preocupación ecológica, nuestro Presidente Carlos Salinas de Gortari ha insistido en reiteradas ocasiones, que México no aceptará la llegada de industrias contaminantes a ningún lugar del territorio nacional, como resultado del Tratado de Libre Comercio. La celebración del tratado, impostergable para consolidar el progreso de México, también lo entendemos como aliado para erradicar focos y fenómenos de deterioro ambiental. México y Estados Unidos han comenzado a fomentar programas para obtener fondos ecológicos, debido a que ambos gobiernos esperan conseguir la aprobación del Tratado de Libre Comercio.

En efecto, los dos países se han comprometido en un programa de cooperación bilateral con miras a fomentar un crecimiento económico sostenido y a proteger el ambiente en ambos lados de la frontera. Los Presidentes Salinas y Bush sostienen que ambas metas son complementarias y que, por lo tanto, se les debe dar un seguimiento paralelo. Finalmente, hay que aceptar una realidad sencilla e innegable: Si un país no prospera económicamente, no contará con recursos suficientes contra la contaminación atmosférica ni para la

aplicación de controles ambientales en las industrias y en la protección de especies en peligro.

México libra una batalla para obtener los mejores resultados en las negociaciones para firmar un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá, tratado que no debe retrasarse por consideraciones fáciles, como las que acusan a México por tener leyes ambientales frágiles que supuestamente propiciarán que empresas americanas trasladen su manufactura a donde encuentren leyes menos rígidas.



## Nexos Comerciales

En las relaciones comerciales de los países norteamericanos, Estados Unidos funge como el punto de unión de los intereses regionales. Tanto para México como para Canadá, el mercado estadounidense representa el destino principal de sus ventas al exterior, un 81% de las exportaciones mexicanas y un 73% de las canadienses son absorbidas en este mercado, en el caso de Estados Unidos la relación comercial es menos dependiente de la región; aunque Canadá y México son dos de sus principales socios comerciales en el mundo, el comercio exterior que Estados Unidos mantiene con ellos representa menos del 28% del total manejado con el mundo.

Otros países como Japón, figuran con un peso significativo en el sector externo estadounidense con una importancia relativa del 15%, la presencia mexicana en este sentido es del 77% mientras que la canadiense es del 72%, como consecuencia del tamaño de sus economías, el intercambio comercial de Estados Unidos con Canadá es 3.5 veces superior al que mantiene con México calculado en 50 mil 637 millones de dólares. Con respecto al intercambio de bienes y servicios entre México y Canadá, este aún es relativamente reducido, durante 1991, los 2,100 millones de dólares que México exportó a Canadá representaron el 7.8% del total de sus ventas, mientras que los 300 millones de dólares que este último vendió al país le significaron un 0.3% de sus ventas externas, sin embargo, cabe mencionar que el intercambio comercial entre los dos países se ha más que triplicado desde 1989.

## COMPETITIVIDAD

El mercado internacional se caracteriza por la exigencia de calidad y diversidad de opciones para los compradores y se transforma también en un mercado único, en el cual todos participamos. Ahora ante la inminente firma del Tratado de Libre Comercio, debemos procurar una gran calidad y una alta productividad en torno a todos los sectores industriales que en algún momento dado podrían verse amenazados por la competitividad de los países del norte.

En base a lo anterior la mejor carta que podemos jugar en este torneo de constantes intercambios, es la de nuestra mano de obra, la cual es de relevante importancia en el fortalecimiento de nuestro país; se habla no solo de una competitividad entre Canadá, México y Estados Unidos, sino del equilibrio entre sus mercados, es decir, México proporciona productos y servicios que los otros desean y de la misma forma ellos tienen lo que nosotros requerimos. Si bien el Tratado de Libre Comercio supone la apertura de fuentes de



trabajo para nuestra mano de obra y además de implicar la elevación de los salarios y con ello del nivel de vida; de esta forma no dejaríamos de ser simples maquiladores al proveer solo fuerza de trabajo sin avocarnos a mayor generación de herramientas para incrementar la calidad. Entonces una de las formas de competencia máxima con calidad es elevar la especialización de nuestra mano de obra, para esto es preciso crear nuevas formas y sistemas de capacitación que respondan a las exigencias que demanda la vida moderna y concretamente del Tratado de Libre Comercio.

### Nuevo León: Zona citrícola

Es primordial que los cítricos se incluyan en el Tratado a fin de eliminar las barreras a la exportación, los citrícultores y empacadores de Nuevo León coinciden en que la cuestión arancelaria y fitosanitaria que se impone a los productos agrícolas mexicanos ha obstaculizado la exportación, por lo tanto es indispensable para la zona citrícola su inclusión en el Tratado, a pesar de las dificultades que actualmente enfrenta la citricultura, es casi imposible que este sector de la producción agrícola nacional se acabe en Nuevo León; de las zonas donde se cultivan cítricos, reiteradamente se ha



demostrado ser el más atractivo y el más redituable.

Los citricultores de Nuevo León no son competidores de la producción de Estados Unidos, son complementarios, todos los esfuerzos de los citricultores se encuentran encaminados a lograr que los cítricos sean incluidos en el Tratado de Libre Comercio.

Montemorelos, General Terán y Hualahuises son los municipios que han resultado más afectados por el deterioro de la citricultura en la región, en el primero toda la economía ha girado desde hace cien años en torno a la citricultura, la falta de empleo es lo que más afecta, ya que todo giraba alrededor de la citricultura, por eso el interés es generar empleos; el Tratado de Libre Comercio tiene condiciones favorables para el desarrollo del país.

La zona citrícola que comprenden los municipios de Allende, Cadereyta, Montemorelos, General Terán, Hualahuises y Linares, se distribuye de la siguiente manera:

Porcentaje de Huertas		
Allende . . . . .	2%	Gral. Terán . . . . . 39%
Cadereyta . . . . .	11%	Hualahuises . . . . . 5%
Montemorelos . . . . .	34%	Linares . . . . . 9%
<b>PRODUCCION</b>	<b>1983</b>	<b>1991</b>
Empaques de Caja	3 millones de cajas	465 mil cajas
Ingresos por Temporada	30 millones de dólares	5 millones de dólares
Empacadoras activas	22 plantas	15 plantas

En Hualahuises la crisis de la citricultura ha afectado en un 1000% y ya son muchos años que la gente no tiene trabajo, en General Terán hay actividad ganadera y siembra de granos, la citricultura era una parte importante de la economía, sobre todo como generadora de empleo. En General Terán nadie quiere invertir, desaparecieron las empaadoras, están las huertas que había aquí, pero la producción se va a Montemorelos, la existencia de otras actividades económicas ha hecho que Allende, Cadereyta y Linares sean los municipios más afectados por la crisis citrícola; la diversificación de las actividades económicas hacia el transporte de carga, la avicultura, la construcción y el comercio rescataron un poco a los municipios de la problemática.



Los citricultores se pronunciaron en favor de la eliminación total e inmediata de todos los aranceles que a las exportaciones mexicanas de jugos, gajos y fruta fresca aplica Estados Unidos. Los citricultores de seis estados de la república aprobaron por consenso un documento donde se pronunciaron por eliminar a los aranceles, las barreras no arancelarias, principalmente fitosanitarias, además demandaron impedir el establecimiento de cuotas a la exportación de cítricos mexicanos, y en caso de aplicación, salvaguardar una vigencia no mayor a un plazo de cinco años.

Los jefes de familia, en su afán de encontrar empleo en el otro lado de la frontera norte, al abrirse el mercado no tendrán que emigrar, pues las oportunidades estarán en México. Estados Unidos no tiene nada que temer pues nuestra producción apenas cubre un 7% del mercado norteamericano de cítricos, según los citricultores, las expectativas de la región para este año son alentadoras, y sin embargo algunos productores coinciden en que para ya no "APOSTAR" todo el fruto de la zona citrícola, urge replantar la cultura agrícola abriéndose a nuevas tecnologías y nuevos cultivos que impulsan el empleo y la actividad económica de la región.

## Norte-Sur

## Biodiversidad, Por qué no firmó Bush

Cecilia Soto González

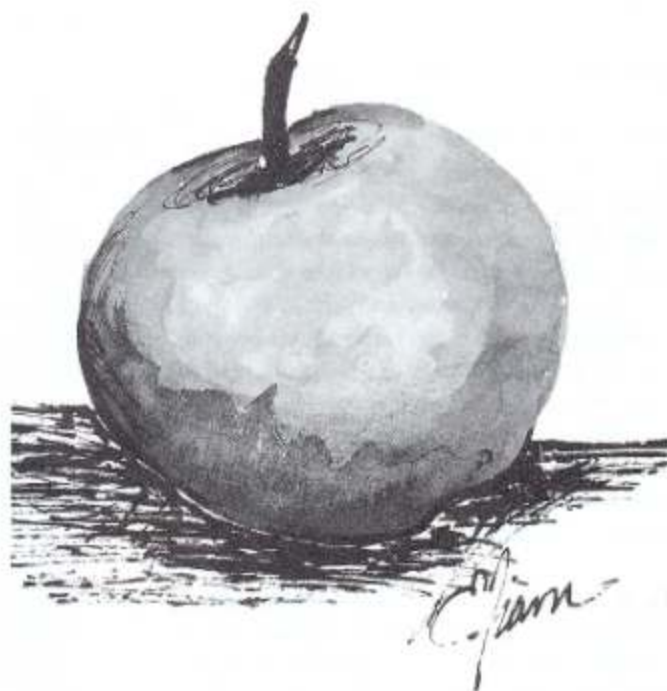
Diputada Federal, Fracción Parlamentaria PARM

**d**e la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), los medios noticiosos destacaron la negativa del Presidente Norteamericano George Bush a firmar la Convención Sobre Diversidad Biológica (o Biodiversidad). Algunos medios mencionaron las razones esgrimidas por Bush: Protección a los empleos y a la propiedad intelectual en los Estados Unidos, pero a estas alturas pocos entienden que tiene que ver esto con la Biodiversidad y cual es el mérito intrínseco de esta Convención.

En la CNUMAD, celebrada en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio, se firmaron dos tipos de documentos. Por una parte, **La Declaración de Río** y **la Agenda 21**, declaraciones que fueron resultado directo de las Reuniones Preparatorias y de la propia Conferencia pero que no implican obligatoriedad jurídica y solo significan un compromiso moral de los Estados firmantes. Por la otra, la Convención marco sobre **Biodiversidad** y la **Convención General sobre los Cambios Climáticos**, fueron negociadas en Reuniones Paralelas a la preparación de la Ecocumbre, y solo fueron llevadas a Río para su ratificación por los Jefes de Estado o Gobierno. Estas dos últimas son Convenios Internacionales en toda forma y su ratificación conlleva obligatoriedad jurídica.

La **Convención sobre Biodiversidad**, a mi juicio, el documento más representativo de la nueva geometría política que dominó este encuentro mundial, radicalmente diferente a la que caracterizó a su antecesora, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972. En ese entonces, a las maniobras de los países desarrollados por hacer del rápido crecimiento poblacional del sur, el principal culpable del deterioro ambiental, los países del llamado tercer mundo respondieron en la voz de Indira Gandhi afirmando que "La pobreza es el principal contaminante" y exigieron créditos blandos y transferencia de tecnología. El norte no cedió.

En diciembre de 1989, la 44 Asamblea General de la ONU adopta la Resolución 228 que otorga el mandato al Sistema de Instituciones de las Naciones Unidas para organizar la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Esta resolución parte del reconocimiento explícito de la tesis de la Señora Gandhi y plantea como propósito concreto el



En la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio, se firmaron dos tipos de documentos. Por una parte, la Declaración de Río y la Agenda 21,... que no implican obligatoriedad jurídica y solo significan un compromiso moral de los Estados firmantes. Por la otra, la Convención Marco sobre Biodiversidad y la Convención General sobre los Cambios Climáticos,... Estas dos últimas... conllevan obligatoriedad jurídica.



establecimiento de convenios, mecanismos financieros, etc., para erradicar la pobreza de la tierra antes del año 2050. Asimismo, la Resolución 44-228 establece que los países desarrollados tienen una deuda ecológica con los países del sur.

El **Convenio sobre Biodiversidad** traduce en compromisos concretos de colaboración fructífera este reconocimiento de la interdependencia entre el norte y el sur y su logro es quizá el éxito más importante obtenido por el grupo de los 77 durante la **CNUMAD**. Lo significativo no es tanto que los Estados Unidos no lo hayan firmado como que si lo hayan hecho los demás países: Japón, Canadá y la Comunidad Económica Europea.

El documento sobre Biodiversidad tiene como eje el reconocimiento tanto de la necesidad de llevar el **desarrollo sostenible** a los países del sur, así como de lograr esto mediante una colaboración fructífera en la que los países desarrollados reconozcan su deuda con los menos desarrollados. El vehículo específico que señala el documento mencionado es el de la **Transferencia de Tecnología** se trata, dice el convenio, "de la utilización sostenible (de la Biodiversidad) y de la participación justa y equitativa de los beneficios que se derivan de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a estos recursos y una transferencia adecuada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación adecuada" (Artículo I).

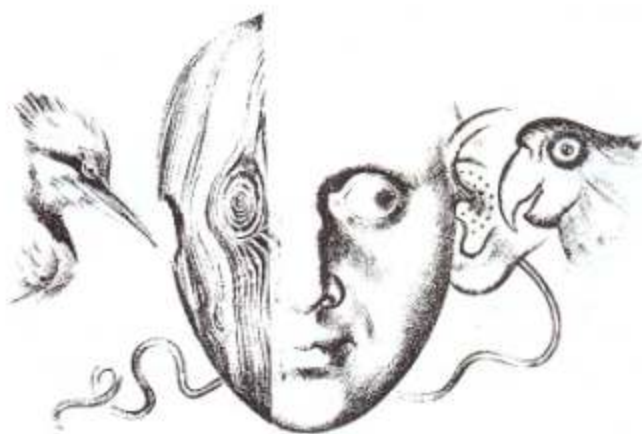
En el Artículo 3 de la Convención se reafirma "El Derecho Soberano (de los Estados) de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental...", cuestión que parece obvia pero que tuvo que vencer la oposición de los Estados Unidos y de otros países avanzados que planteaban que algunos santuarios de la Biodiversidad como los bosques tropicales (selvas) eran "patrimonio de la humanidad" y debían ser "vigilados" por la Comunidad de Naciones por encima de los Estados Soberanos.

En sus Artículos 15 y 16, la Convención concretiza lo apuntado en el primer artículo referente a una "Transferencia adecuada de las tecnologías pertinentes" pues plantea que si algún país desarrolla una **tecnología** (o Biotecnología) con base en un recurso natural aportado por un país en desarrollo, "se asegura y/o facilitara el acceso a la tecnología y

El documento sobre Biodiversidad tiene como eje el reconocimiento tanto de la necesidad de llevar el desarrollo sostenible a los países del Sur, así como de lograr esto mediante una colaboración fructífera en la que los países desarrollados reconozcan su deuda con los menos desarrollados.

a la transferencia de tecnología, en condiciones preferenciales y concesionarias que se establezcan de común acuerdo...". Abundan los casos en que se desarrolló Tecnología a partir de un recurso natural de un país en desarrollo y no fue compartida con él, ejemplo de esto es el caso de México, que aportó riqueza genética que permitió el desarrollo de tecnologías de gran impacto y en las que por una escasa o nula transferencia de tecnología, el país no se benefició. Tal es el caso del camarón azul, de vainilla, del barbasco y del maíz perenne, por sólo citar unos cuantos.

El maíz perenne de los Altos de Jalisco, variedad genética muy interesante porque no necesita sembrarse cada temporada, fue objeto de un Convenio entre la Universidad de Guadalajara y una Institución Canadiense de Investigación. Al término del Convenio, los canadienses se fueron con resultados que no compartieron con México, y que en la actualidad les reportan importantes ingresos por concepto de



La Resolución 44-228 establece que los países desarrollados tienen una deuda ecológica con los países del Sur.



Se reafirma "El Derecho Soberano (de los Estados) de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental...", cuestión que parece obvia pero que tuvo que vencer la oposición de los Estados Unidos y de otros países avanzados que planteaban que algunos santuarios de la Biodiversidad como los bosques tropicales (selvas) eran "patrimonio de la humanidad" y debían ser "vigilados" por la comunidad de naciones...

semillas mejoradas. Investigadores norteamericanos descubrieron en México que el barbasco contenía sustancias a partir de las cuales se podrían obtener esteroides que, hasta entonces sólo se obtenían de sustancias de origen animal. Un celoso monopolio europeo mantenía por los cielos los precios de los esteroides. El descubrimiento de la filial mexicana de Syntex acabó con este monopolio. El país exportó enormes cantidades de barbasco, desarrolló algunas tecnologías, pero al final cuando los esteroides se pudieron sintetizar químicamente en el extranjero, nos quedamos tan pobres como antes.

Y los ejemplos podrían continuar. En cuanto se descubre algún material genético propio de nuestra *Biodiversidad*, laboratorios y centros de investigación extranjeros nos cortejan, se establecen convenios que casi nunca se respetan (es famo-



so el caso de las larvas de camarón azul, que fueron literalmente raptadas en la noche por los investigadores de la Universidad de Arizona de las instalaciones de la Universidad de Sonora), para luego registrar las patentes en sus países de origen. La Convención Marco sobre Biodiversidad abre una nueva alternativa para que se reconozca el aporte de los países que, por un menor grado de desarrollo, se les limita su riqueza.

El Convenio entrará en vigor a los noventa días después que lo hayan firmado treinta Estados. Para el 14 de junio, fecha de la clausura de la Cumbre para el Medio Ambiente y el Desarrollo, ya lo habían firmado más de cien países. Un año después de ese primer plazo se deberá celebrar una Conferencia de las Partes encargada de dar seguimiento al Convenio. Esta instancia, por ejemplo, examinará la eficacia del asesoramiento científico, técnico y tecnológico que debe brindar el órgano subsidiario *ad hoc* que crea el Artículo 25 de la Convención. La Conferencia de las Partes también tendrá que vigilar la eficacia de los mecanismos financieros e incluso, puede establecer anexos y enmiendas, que los perfeccionen y afinen.

La obligatoriedad jurídica de las partes contratantes (que pueden ser Estados o Gobiernos u Organismos Regionales) vendrá cuando, también en el contexto de la Conferencia de las Partes, se desarrollen protocolos específicos. Es decir, en Río se firmó un consenso entre más de cien naciones en el que se reconoce la importancia de defender la Biodiversidad y se establecen responsabilidades diferenciadas para el Norte y para el Sur. Ahora se inicia el proceso para establecer las figuras jurídicas que garanticen una defensa eficiente.

A menudo se describió la Cumbre de Río como escenario de confrontación Norte-Sur. Sin embargo, en muchos casos y el más relevante es el que nos ocupa en este escrito, ésta se resolvió positivamente. Lo novedoso más bien es la fractura que se dió entre los países desarrollados. Bush no firmó pero la Convención seguirá abierta para su firma en la sede de las Naciones Unidas hasta junio de 1993. Quién sabe quién será el titular del Ejecutivo de los EU para ese entonces. Además, la Convención establece mecanismos para adherirse a ésta después del plazo último para su firma.

De hecho, lo más irónico de todo es que una parte significativa de la implementación de este Convenio se financiará con fondos aportados por los Estados Unidos al Fondo Global para el Ambiente. En esta institución de creación reciente y que funciona dentro del Banco Mundial, los EU sólo tienen un voto y los proyectos destinados a la defensa de la Biodiversidad tienen prioridad. Las consecuencias de este son potencialmente enormes y permiten entender porque la negativa de Bush huele a suicidio político.



## CHINA

## Asamblea Popular Nacional

Jian Hong Segundo Secretario de la Embajada China

La Asamblea Popular Nacional es el órgano supremo del poder del Estado en China. Ejerce el poder legislativo y toma decisiones sobre los importantes problemas en la vida política del Estado. La primera Asamblea Popular Nacional se celebró en Beijing en septiembre de 1954.

**Composición de la Asamblea Popular Nacional.** La Asamblea Popular Nacional se compone de diputados elegidos por las provincias, las regiones autónomas, los municipios directamente subordinados al Poder Central y el ejército. Los diputados incluyen a personalidades representantes de los partidos democráticos, de las organizaciones populares de las diversas nacionalidades y de las distintas clases y capas sociales, por lo que tiene una amplia representatividad. Entre los 2970 diputados a la VII Asamblea Popular Nacional, que inició su período en marzo de 1988, hay 684 obreros y campesinos, un 23% del total; 697 intelectuales, un 23.4%; 733 cuadros, un 24.7%; 267 integrantes del ejército, un 9%; y 49 chinos ex residentes en el extranjero, un 1.6%. Las diputadas suman 632, un 21.3%. Cada una de las 55 minorías nacionales está representada en la Asamblea; sus diputados suman 445, un 15%; 1986 militantes del Partido Comunista China, un 66.8%; 984 no militantes del PCCH, un 33.2%.

**Mandato y Sesiones de la Asamblea Popular Nacional.** La Asamblea Popular Na-



cional se renueva cada cinco años. En circunstancias extraordinarias en que sea imposible realizar elecciones, se las puede aplazar y se prorroga el mandato de la Asamblea, con la aprobación de más dos tercios de los integrantes del Comité Permanente de la misma.

La Asamblea Popular Nacional sesiona una vez al año a convocatoria de su Comité Permanente. La sesión es precedida por una reunión preparatoria de grupos de diputados de base de las entidades electorales. La reunión preparatoria elige el presidium y el Secretario General de la sesión y aprueba la agenda de ésta. La sesión es presidida por el presidium, el que elige varios de sus miembros para que ejerzan por turno la presidencia ejecutiva. Los integrantes

del Consejo de Estado y de la Comisión Militar Central, el Presidente del Tribunal Popular Supremo y el Fiscal General de la Fiscalía Popular Suprema pueden asistir a la sesión como observadores; pueden hacerlo también, por decisión del presidium, los responsables de otros organismos y organizaciones pertinentes. Las mociones planteadas por los diputados a la Asamblea Popular Nacional, por el presidium de la sesión, por el Comité Permanente y las comisiones especiales de la Asamblea Popular Nacional, así como por el Consejo de Estado, por la Comisión Militar Central, por el Tribunal Popular Supremo y por la Fiscalía Popular Suprema, se someten, por decisión del presidium, al examen de los grupos de diputados o, a la vez, también a las comisiones espe-

Entre los 2970 diputados a la VII Asamblea Popular Nacional, que inició su período en marzo de 1988, hay 684 obreros y campesinos, 23% del total; 697 intelectuales, 23.4% del total; 733 cuadros, 24.7% del total; 267 integrantes del ejército, un 9%; y 49 chinos ex-residentes en el extranjero, un 1.6%. Las diputadas suman 632, un 21.3%. Cada una de las 55 minorías nacionales está representada en la Asamblea; sus diputados suman 455, un 15%; de todos 1986 son militantes del Partido Comunista de China.

ciales concernientes para que las examinen y presenten informes al respecto, antes de que el presidium ventile estas mociones y decida pasarlas a la votación por la sesión. En general, las mociones se aprueban mediante votación secreta o a mano alza.

**Funciones de la Asamblea Popular Nacional.** Estas funciones son principalmente las siguientes:

1). Reformar la Constitución; supervisar su cumplimiento; elaborar y reformar el código penal, el código civil, las leyes orgánicas del Estado y otras leyes básicas.

2). Elegir y destituir a los principales integrantes de los organismos estatales, a saber: elegir el Presidente y el Vicepresidente de la República Popular China; decidir el nombramiento del Primer Ministro, los Viceprimeros Ministros, los Consejeros de Estado, los titulares de Ministerios, los presidentes de las Comisiones, el Auditor General y el Secretario General del Consejo de Estado; elegir el Presidente del Tribunal Popular Supremo y el Fiscal General de

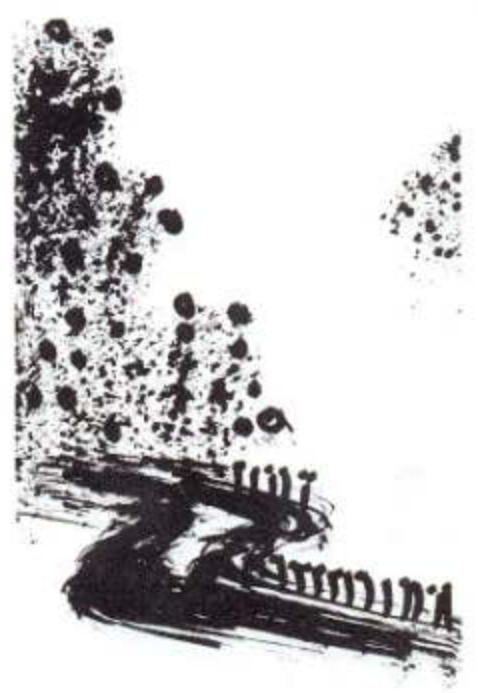
la Fiscalía Popular Suprema; y destituir dado el caso, a los mencionados funcionarios.

3). Ratificar y decidir los asuntos trascendentales del Estado; por ejemplo: examinar y aprobar el plan de desarrollo socioeconómico del país y los informes sobre su ejecución; examinar y aprobar los presupuestos del Estado y los informes sobre su ejecución; ratificar la creación de provincias, regiones autónomas y municipios directamente subordinados al Poder Central; decidir sobre el establecimiento de zonas administrativas especiales; decidir sobre las cuestiones de la guerra y la paz; modificar o anular las decisiones inadecuadas que haya adoptado el Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional.

4). Ejercer otras funciones que correspondan al órgano Supremo del Poder del Estado.

**Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional.** Este Comité es el organismo permanente de la Asamblea Popular Nacional. Durante el receso de la Asamblea Popular Nacional, el Comité Permanente ejerce el poder Supremo del Estado. Es supervisado por la Asamblea, responde y rinde cuentas de su gestión ante ella.

El Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional está integrado por el Presidente, los Vicepresidentes, el Secretario General y los miembros. La Asamblea Popular Nacional elige o destituye a los integrantes del Comité Permanente, los cuales no pueden desempeñar cargos en los órganos ejecutivos, judiciales ni fiscalizadores del Estado. El Comité Permanente sesiona generalmente cada dos meses. El Presidente del Comité Permanente preside las reuniones de este último y dirige su labor. Los Vicepresidentes y el Secretario General asisten al Presidente en su trabajo. El Presidente, los Vicepresidentes y el Secretario General realizan las reuniones presidenciales encargadas de





los importantes trabajos cotidianos del Comité Permanente.

Las funciones del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional son principalmente las siguientes:

1). Elaborar y reformar todas las leyes, excepto las que deban ser elaboradas por la Asamblea Popular Nacional; complementar y modificar en forma parcial las leyes elaboradas por la Asamblea.

2). Interpretar la Constitución y las leyes y supervisar el cumplimiento de la Constitución; revocar las disposiciones, decisiones y órdenes elaboradas por el Consejo de Estado que contradigan la Constitución o las leyes; revocar aquellas disposiciones y resoluciones de carácter local elaboradas por los organismos del poder estatal de las provincias, las regiones autónomas y los municipios directamente subordinados al Poder Central que contradigan la Constitución, las leyes o las disposiciones administrativas.

3). Supervisar la labor del Consejo de Estado, de la Comisión Militar Central, del Tribunal Popular Supremo, de la Fiscalía Popular Suprema; nombrar y remover a los funcionarios de los organismos estatales o decidir su nombramiento y remoción, a saber: decidir el nombramiento de los titulares de los Ministerios y Comisiones, del Auditor General y del Secretario General del Consejo de Estado, así como el nombramiento de los Vicepresidentes y miembros de la Comisión Militar Central; nombrar y remover a los Vicepresidentes, jueces y miembros del jurado del Tribunal Popular Supremo y al Presidente del Tribunal Militar; nombrar y remover los Fiscales Generales Adjuntos, los fiscales y los miembros de la comisión fiscalizadora de la Fiscalía Popular Suprema, así como el Fiscal General de la Fiscalía Militar; aprobar el nombramiento y la remoción de los fiscales generales de las fiscalías popula-

La Asamblea Popular Nacional instituye comisiones especiales permanentes y provisionales. Las permanentes son: Comisión de Nacionalidades, Comisión Jurídica, Comisión de Asuntos Financieros y Económicos; Comisión de Educación, Ciencia, Cultura y Salud Pública; Comisión de Asuntos Exteriores, Comisión de Chinos Residentes en el Extranjero; y otras comisiones especiales necesarias. Las provisionales son comisiones de investigación, que se forman para resolver algún problema determinado.

res de las provincias, las regiones autónomas y los municipios directamente subordinados al Poder Central; y decidir el nombramiento y la remoción de los representantes plenipotenciarios de la Nación en otros Estados.

4). Decidir algunos asuntos trascendentales en la vida estatal; por ejemplo: examinar y aprobar los reajustes parciales que sea necesario introducir en el plan de desarrollo socio-económico del país y en los presupuestos del Estado en el curso de su ejecución; acordar la ratificación o la anulación de los tratados y los acuerdos importantes concluidos con otros Estados; definir las escalas especiales; instituir las condecoraciones y los títulos honoríficos del Estado y acordar su adjudicación; decidir la amnistía especial, la declaración del estado de guerra, la movilización general o parcial en el país o en alguna provincia, región autónoma o municipio directamente subordinado al Poder Central.

5). Ejercer otras funciones que le delegue la Asamblea Popular Nacional.

**Comisiones Especiales de la Asamblea Po-**



La Asamblea Popular Nacional sesiona una vez al año a convocatoria de su Comité Permanente. La sesión es precedida por una reunión preparatoria de grupos de diputados de base de las entidades electorales. La reunión preparatoria elige al presidium y al Secretario General.

**pular Nacional.** La Asamblea Popular Nacional instituye comisiones especiales permanentes y provisionales. Las permanentes son: Comisión de Nacionalidades; Comisión Jurídica; Comisión de Asuntos Financieros y Económicos; Comisión de Educación, Ciencias, Cultura y Salud Pública; Comisión de Asuntos Exteriores; Comisión de Chinos Residentes en el Extranjero; y otras comisiones especiales necesarias. Las provisionales son comisiones de investigación que se forman para resolver algún problema determinado. Todas las comisiones especiales funcionan bajo la dirección de la Asamblea Popular Nacional y, durante el receso de ésta, bajo la dirección de su Comité Permanente.

Los Presidentes, Vicepresidentes y miembros de las comisiones especiales son nombrados entre los diputados por el Presidium de la sesión de la Asamblea Popular Nacional y ratificados por la sesión. Cuando lo requiera el trabajo, el Comité Permanente de la Asamblea puede designar a algunos especialistas que no son diputados, como asesores de tiempo parcial o completo, los cuales tienen derecho a asistir como observadores a reuniones de comisiones especiales para expresar sus opiniones y plantear sugerencias.

Las comisiones especiales tienen como tarea principal estudiar, examinar y elaborar las mociones de su competencia.

**Diputados a la Asamblea Popular Nacional.** Los derechos de los diputados a la

Asamblea Popular Nacional son los siguientes:

— Formular, de acuerdo con el procedimiento prescrito por la ley, mociones que se encuentren dentro del ámbito de la competencia de la Asamblea.

— Formular, durante las sesiones de la Asamblea, interpelaciones al Consejo de Estado o a los Ministerios y Comisiones subordinados a éste. Los organismos interpelados tienen la obligación de responder.

— No ser detenidos o sometidos a enjuiciamiento penal sin autorización del Presidium de la sesión de la Asamblea o de su Comité Permanente.

— Estar libres de responsabilidad judicial por sus intervenciones y votaciones en las diversas reuniones de la Asamblea.

Las obligaciones de los diputados a la Asamblea Popular Nacional son principalmente como sigue:

— Acatar de manera ejemplar la Constitución y las leyes, guardar los secretos del Estado y contribuir al cumplimiento de la Constitución y de las leyes en la producción, el trabajo y las actividades

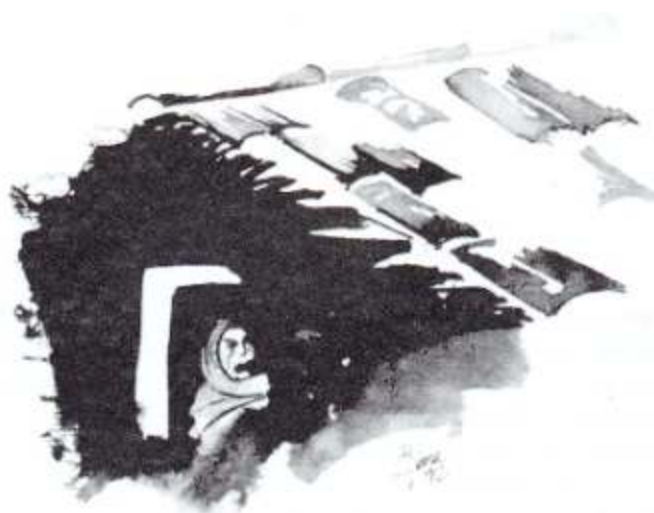
sociales en que participen.

— Mantener estrechos vínculos con las entidades que los eligieron y con el pueblo en general, escuchar y reflejar las opiniones y demandas de éste, y servirle con dedicación.

— Aceptar la supervisión de las entidades que los eligieron. Estas entidades tienen derecho, de acuerdo con el procedimiento prescrito por la ley, a retirar a los diputados que eligieron.

El Presidente del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional está desempeñado por Wan-Li; el Secretario General, por Peng Chong (Vicepresidente). Son diecinueve los Vicepresidentes.

Durante el receso de la Asamblea Popular Nacional, el Comité Permanente ejerce el poder supremo del Estado. Es supervisado por la Asamblea, responde y rinde cuentas de su gestión ante ella. El Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional está integrado por el Presidente, los Vicepresidentes, el Secretario General y los miembros.





**Dos Personajes  
de Actualidad**

**Mijail Gorbachov  
y Helmut Kohl**

**Roberto Sánchez de la Vara**  
Miembro de la Iniciativa Privada



**E**l arte de la política —dice Luis XIV en su obra “Memorias para la Instrucción del Delfín”— consiste en saberse servir de las coyunturas”. No cabe duda que dos personajes de la vida contemporánea, dos estadistas, lo han sabido hacer en forma por demás magistral en esta década, como decía Talleyrand de sí mismo, ponerse a disposición de los acontecimientos; me refiero a Helmut Kohl y Mijail Gorbachov.

Ambos hombres de Estado, han estado en primera línea en los últimos cinco años y como tales vale la pena detenerse un poco y analizar de qué manera sus respectivas obras tienen relación entre sí y en algunos puntos se complementan. Es muy probable que ambos al iniciar sus respectivos periodos al frente de sus responsabilidades gubernamentales no se imaginaban que uno se convertiría en el sepulturero del comunismo y el otro en el reunificador de Alemania, pero ambos tenían la idea muy clara que si podían transformar el curso de las cosas, ambos tuvieron en común que supieron

como “meterse en la bolsa” al Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, pese a que éste se había opuesto al principio a la caída del Muro de Berlín y no reaccionó rápida y adecuadamente cuando el fallido golpe de Estado de agosto de 1991 en Crimea. Aún así el Presidente George Bush ha sabido aprovechar la situación, sabiendo muy bien aprovechar esa gran máxima de Costeau quien afirmaba que “...cuando se nos escapan los acontecimientos, finjamos haber sido sus organizadores...”.

Todos sabemos que la coyuntura es la que abre o cierra la puerta de la realización de un gran designio y también la que facilita o impide la concepción y la puesta en marcha de una estrategia específica de ejecución. El ejercicio del poder, donde reside la verdadera esencia de la acción, exige a veces una sumisión activa a las realidades inmediatas o actuales. En ocasiones la vida política ordinaria apenas deja ver el conjunto de la problemática a resolver, parcializa la actuación, pero ofrece puntos que si son aprovechados se transforman en oportu-

nidades y es a nuestro juicio lo que caracteriza a nuestros dos personajes.

Es así como Helmut Kohl mejor que cualquier otro supo en 1989 aprovechar la situación y como hombre de acción que es, ha sabido sacar bastante provecho para su partido al tener ahora a las dos Alemanias unidas, con lo que nos da dos lecciones que considero fundamentales: la **primera** es que el estado de la opinión pública, es una coyuntura dada, no vale más que para esa precisa coyuntura. Años atrás los analistas que acariciaban la posibilidad de una reunificación, eran acremente criticados por sus colegas al otro lado del Rin o por los especialistas en asuntos alemanes de toda Europa y hasta llegaron a afirmar que los alemanes no pensaban en lo absoluto en ese proceso reunificador, que cuando mucho reestablecerían sus relaciones, lo cual dos años después vemos que no fue así; la **segunda** lección es que hay que prestar siempre mucha atención al trabajo meramente diplomático y sobre todo a lo que queda plasmado en los textos; es ahí donde se prepara y preserva el futuro. Poco importa que les presten atención en el momento en que

Al iniciar sus respectivos periodos al frente de sus responsabilidades gubernamentales no se imaginaban que uno se convertiría en el sepulturero del comunismo y el otro en el reunificador de Alemania.



se efectúa, normalmente el trabajo diplomático es a largo plazo y lo real es que el gobierno de Bonn siempre mantuvo la posibilidad de la unificación, basta leer el preámbulo de la Ley Fundamental del 8 de mayo de 1949 que a la letra dice: "...el pueblo alemán en su conjunto, disponiendo libremente de sí mismo, queda emplazado a ultimar la unidad y libertad de Alemania". Existen dos artículos (el 23 y el 146) en donde se contemplaba en cierta manera la adhesión de la otra parte sin previa modificación de la Constitución, así como la adopción de una nueva Carta Magna por los dos Parlamentos cuya ratificación popular serviría de acto unificador y así fue: Alemania es hoy una gran democracia y además una potencia económica admirable.

La Rusia o mejor dicho la U.R.S.S. del poderío comunista ha pasado a la historia. Desde la Primera Guerra Mundial cuando entró el comunismo a esa parte del planeta y años después convertiría al pueblo ruso como la segunda potencia del mundo, hoy y a través de la independencia de las repúblicas y la formación de la Comunidad de Estados Independientes se preparan cerca de 300 millones de individuos, muy diversos entre sí, a iniciar una etapa de su vida a la que muchos de ellos no estaban preparados, esto gracias a la visión del hombre que reformó en mucho el panorama mundial. "La política no es lo que se dice, es lo que se hace". Atinadamente mencionaba Malraux en una de sus obras, en el caso de Gorbachov es completamente aplicable. No había por otro lado otra alternativa, a menos que

Helmut Kohl mejor que cualquier otro supo en 1989 aprovechar la situación y como hombre de acción que es, ha sabido sacar bastante provecho para su partido al tener ahora a las dos Alemanias unidas.

Si bien el éxito de la unificación alemana es el que garantizaba su sólida economía, no estamos exagerando en decir que Gorbachov confiado de la ayuda de Kohl permitió que se demostrara a la historia el fracaso económico que siempre fue el comunismo.

el golpe de Estado de hace un año hubiese fructificado con su muerte y la exterminación de su obra, acompañado todo esto de una represión al pueblo soviético como nunca antes se hubiera visto en la historia actual.

Una conclusión tan rápida del asunto soviético no hubiera sido posible sin los dos Estadistas, hoy sabemos de la gran ayuda que Bonn siempre dió en lo económico a Moscú y del acercamiento de los dos líderes y que si bien el éxito de la unificación alemana es el que garantizaba su sólida economía, no estamos exagerando en decir que Gorbachov confiado de la ayuda de Kohl permitió que se demostrara a la historia el fracaso económico que siempre fue el comunismo lo que al final de cuentas constituye la causa fundamental del gorbacheísmo. Los Estados no tienen más que la política exterior que les permiten sus

En cuanto se consolide la nueva organización de las repúblicas ex-soviéticas comenzaremos a ver cambios que probablemente no nos imaginemos ahora, como hace simplemente diez años no pensábamos los beneficios del enorme proyecto Kohl-Gorbachov.

medios. Los dos grandes vencidos de la Segunda Guerra Mundial: Alemania y Japón, son hoy los grandes vencedores en base a sus respectivas economías; Alemania al mediano plazo puede bien superar a Japón en cuanto la unificación comience a aportar a la economía variables positivas.

Vemos en el panorama que viene la posibilidad de la firma de un Tratado económico entre Alemania y la Comunidad de Estados Independientes como una consecuencia natural del proceso iniciado y conducido con mano maestra por el Canciller Kohl tras las brechas abiertas con la caída del Muro de Berlín. En cuanto se consolide la nueva organización de las repúblicas ex soviéticas comenzaremos a ver cambios que probablemente no nos imaginemos ahora, como hace simplemente diez años no pensábamos los beneficios del enorme proyecto Kohl-Gorbachov.





## Mensaje a la Nación del C. Presidente Lic. Carlos Salinas de Gortari

Compatriotas:

Agradezco la oportunidad de conversar con ustedes sobre un importante acontecimiento para la economía de nuestro país. Quiero informarles que hemos concluido las negociaciones para firmar un Tratado de Libre Comercio entre, México, Estados Unidos y Canadá. Permítanme decirles lo que significa este paso que hemos dado y el camino que aún falta por recorrer para que el Tratado sea una realidad y beneficie a todos los mexicanos.

Hace más de dos años y medio, iniciamos conversaciones y luego negociaciones formales para firmar el Tratado de Libre Comercio con nuestros vecinos del Norte. Antes de empezar a negociar, hicimos una amplia y cuidadosa consulta. El Senado de la República realizó audiencias con grupos, partidos y sectores y al concluir las, recomendó promover éste y otros tratados de libre comercio, para avanzar nuestros propósitos nacionales.

Una vez iniciada la negociación, se informó de todos los temas a las dos Cámaras del Congreso; también, a los organismos empresariales, a las organizaciones sindicales, y del campo, en las universidades y foros académicos; y a través de los medios de comunicación: la prensa, la radio y la televisión. Nuestros negociadores estuvieron siempre atentos a las opiniones expresadas en ellos. En las reuniones con sus contrapartes de Estados Unidos y Canadá, nuestros negociadores fueron acompañados por grupos de representantes empresariales, obreros y campesinos, así como abogados, académicos y tratadistas, para apoyar nuestras posiciones, formando un auténtico frente común.

Se realizó una cuidadosa negociación sector por sector, área productiva por área productiva, a través de más de doscientos encuentros y 7 reuniones ministeriales. Cada área productiva se revisó con mucho cuidado y buscamos promover siempre el interés de México. Como lo afirmé repetidamente, las negociaciones se ajustaron estrictamente a los mandatos de nuestra Constitución; en especial, en lo que se refirió a mantener la propiedad y el control del petróleo en manos de los mexicanos. No permitiremos que industrias que contaminen o

dañen el medio ambiente pretendan aprovecharse del Tratado, y cuidaremos siempre el estricto respeto a los derechos de nuestros trabajadores. En las negociaciones del Tratado, compatriotas, la Constitución mexicana se ha respetado íntegramente.

El resultado de la negociación es este documento de más de 400 páginas. En las próximas semanas, se le dará la forma jurídica final para que sea firmado por los Mandatarios de los tres países, a finales de este año. Después de esa firma, enviaré el Tratado al Senado de la República para su aprobación; y Canadá y los Estados Unidos harán lo propio de acuerdo a sus leyes. Ratificando el Tratado, éste será ley en toda la región de América del Norte. Lo daremos a conocer ampliamente para que todos los mexicanos sepan qué contiene en cada uno de sus capítulos y sobre todo, qué oportunidades nos abre. Convoco a todos los mexicanos a que revisen su contenido para que, cuando entre en vigor, estemos listos y preparados para aprovechar las oportunidades que ofrece.

### ¿QUE ES UN TRATADO DE LIBRE COMERCIO?

Algunos aún se preguntan, ¿qué es el Tratado de Libre Comercio cuya negociación ahora hemos concluido? El Tratado es un conjunto de reglas que los tres países acordamos para vender y comprar productos y servicios en América del Norte. Se llama del libre comercio porque estas reglas definen cómo y cuándo se eliminarán las barreras al libre paso de los productos y servicios entre las tres naciones; esto es, cómo y cuándo se eliminarán los permisos, las cuotas y las licencias y, particularmente, las tarifas y aranceles; -es decir, los impuestos que se cobran por importar una mercancía. También es un acuerdo que crea los mecanismos para dar solución a las diferencias que siempre surgen en las relaciones comerciales entre las naciones.

El Tratado no significa que una vez aprobado, se dará una apertura inmediata o total en el comercio entre nuestra naciones, y menos una que pudiera dañar a nuestra industria o a nuestro campo. Hemos acordado, con la responsabilidad y el talento de nuestros negociadores, que sí se abren inmediatamente a la competencia los productos y servicios en

los que estamos ya preparados para competir. En otros, en que somos menos eficientes y donde estamos trabajando para mejorar nuestra calidad, se negoció que se dé un tiempo de transición; es decir, entre 5 y hasta 15 años para que se comercialice libremente. Así tendremos más tiempo para modernizar las tecnologías y la manera de producir, y estar en condiciones de competir frente a las importaciones en el mercado interno del país. También Estados Unidos y Canadá nos pidieron un poco más de tiempo para algunos productos en los que nosotros somos más eficientes y mejores que ellos.

Quiero decirles que la negociación reconoce la diferencia del grado de desarrollo entre México y nuestros vecinos; por eso, el 70 por ciento de nuestras exportaciones quedarán, de inmediato, libres para ingresar en su mercado, mientras que nosotros liberaremos sólo alrededor del 40 por ciento a los productos que ellos nos envían. Por eso, esta negociación nos da los tiempos que necesitamos para seguir apoyando a las pequeñas y medianas empresas, a los productores del campo que lo requieren, y todos podamos, de esta manera, aprovechar las oportunidades que nos dará el Tratado.

### VENTAJAS Y RETOS

Ahora, ¿Qué ventajas y retos nos traerá el Tratado? Primero, nos vincula a uno de los centros de la economía mundial y, por eso mismo, ha despertado el interés y la atención de las otras grandes zonas mundiales: Europa y el Pacífico Asiático; y nos convierte en puente con nuestra América Latina. Segundo, con el Tratado aseguraremos un acceso amplio y permanente de nuestros productos al gran mercado de América del Norte, que tiene más de 360 millones de personas. Esto es muy importante porque nuestras empresas podrán aprovechar las ventajas que se derivan del tamaño que tiene este gran mercado y así, al producir para más gente, darán más empleo a los mexicanos, podrán bajar sus costos y ser más eficientes.

Tercero, el Tratado da reglas claras y certidumbre a nuestro intercambio con el Norte, que es el más intenso y voluminoso que ya tiene el país. No hay que olvidar que somos, ahora, el tercer socio comercial de los Estados Unidos y que ellos son el país con el que más comerciamos. En los últimos tres años, este comercio se ha más que duplicado.

### MÁS EMPLEOS Y MEJORES SALARIOS

Cuarto, también podremos especializar nuestra producción en aquello en que les llevamos ventaja por nuestro clima, nuestros recursos o nuestras habilidades, que son muchas, y podremos utilizar tecnologías que aprovechen mejor lo que tenemos. En quinto lugar, ustedes como consumidores se beneficiarán porque podrán encontrar más variedad de productos, de mejor calidad y a más bajo precio.

Pero, sobre todo, el Tratado también significa más empleo y mejor pagado para los mexicanos. Esto es lo fundamental; y es así, porque vendrán más capitales, más inversión, que quiere decir más oportunidades de empleo aquí, en nuestro país, para nuestros compatriotas. En palabras sencillas, podremos crecer más rápido y entonces concentrar mejor nuestra atención para beneficiar a quienes menos tienen.

Claro que el Tratado también impone retos importantes a todos. Significa que los productores, los comerciantes, los trabajadores y quienes ofrecen servicios tendrán que esforzarse más por competir eficazmente, ofrecer artículos de calidad y buen precio, y aprender a adaptarse, porque nos mediremos con los mejores de cada área.

También promoveremos que los beneficios del Tratado lleguen a todas las regiones del país y a todos los sectores productivos; es decir a todas las familias y para eso tenemos que seguir saneando nuestra economía y hacer crecer la infraestructura de comunicaciones, carreteras, servicios, y que lleguen empresas e industrias a donde vive la gente. Con esto se propiciará un desarrollo más equilibrado, se fortalecerá nuestro mercado interno y, lo más importante, se promoverá más justicia a lo largo de nuestra patria.

El tratado es, por eso, de una gran importancia para México; pero no debemos pensar que sus beneficios nos llegarán de manera inmediata; tampoco que constituyen una fórmula mágica para resolver todos nuestros problemas. Recordemos que ya hemos avanzado mucho aún sin el Tratado, gracias al esfuerzo de todos: por ejemplo, en cada uno de los últimos tres años nuestra economía ha crecido y la inflación del mes de julio fue la más baja de los últimos 20 años. Estos son los hechos, y los hemos logrado juntos. Pero a futuro, el Tratado nos



permitirá crecer más rápido, tener más y mejores empleos y, sobre todo, competir mejor.

Los mexicanos hemos demostrado que podemos hacer bien las cosas y asegurar nuestra posición en el mundo. Hemos demostrado, con hechos, que sí alcanzamos lo que nos proponemos. Hace dos años cuando iniciamos la promoción del Tratado con Estados Unidos y Canadá, algunos consideraban que ésta era una meta imposible. Ahora, al haber concluido la negociación del Tratado, recuperar el crecimiento, bajar la inflación, estamos demostrando que logramos nuestros propósitos y ello renueva la confianza en nosotros mismos. Por eso, a México se le respeta en el extranjero y se le mira como una nación unida, decidida a superarse y a tener un gran papel en el siglo venidero.

#### Compatriotas:

Las negociaciones comerciales con el exterior son tan sólo una parte de la vida de la nación. La gran fuerza de México proviene de nuestra cultura, varias veces milenaria, de la que estamos muy orgullosos y la cual, tengan la seguridad, la vamos a fortalecer.

Nuestra vitalidad viene de ustedes, de nuestra gente, de la capacidad de unirnos y salir adelante. Hoy, con las negociaciones que hemos concluido, hemos dado un paso a nuestro hijos y a los hijos de nuestros hijos; porque para ellos el Tratado mismo, será sin duda, para su mayor bienestar.

Seguiremos avanzando de manera decidida porque estamos unidos, porque estamos dispuestos a trabajar más juntos, a sumar el esfuerzo y aportar la parte de cada uno a la nueva grandeza nacional. Vale la pena, compatriotas, es para el bien de nuestra gran nación; es por México.

Muchas gracias.

Mensaje del C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Pronunciado en la Residencia Oficial de Los Pinos, el 12 de agosto de 1992.

# Tratado de Libre Comercio de América del Norte ¡Un paso más!



**SE HA LLEGADO A UN ACUERDO EN TODOS LOS TEMAS DE LA NEGOCIACION.**

Las etapas que restan son:

- Elaboración del texto definitivo por un grupo de juristas.
- Rúbrica del texto definitivo por parte de los Secretarios encargados de la negociación.
- Firma del Tratado por parte de los Presidentes de México y Estados Unidos y del Primer Ministro de Canadá.
- Aprobación legislativa.
- Entrada en vigor del Tratado.

## I. APEGO A LA CONSTITUCION

- El Tratado se apega a la Constitución; la Constitución no se ajusta al Tratado.
- No se modifica ninguna disposición constitucional.

### 1. ENERGIA

#### LOS 5 PRINCIPIOS:

- El Estado mexicano mantiene la plena soberanía y el dominio directo sobre el petróleo.
- Sólo el Estado mexicano puede realizar el comercio directo de petróleo, gas, refinados y petroquímica básica.
- Pemex no puede celebrar contratos de riesgo.
- No se contrae ninguna obligación de garantizar el abasto de petróleo.
- No puede haber gasolineras extranjeras en México.

### 2. INVERSION

- Sólo el Estado mexicano puede invertir en sistemas de satélite y estaciones terrenas, telegrafía y radiotelegrafía, servicio postal, operación y administración de ferrocarriles y emisión de billetes y monedas.
- Sólo los mexicanos por nacimiento pueden adquirir el dominio de tierras y aguas en fronteras y litorales del país.

## II. COMERCIO DE MERCANCIAS

### 3. ACCESO A MERCADOS

#### Eliminación inmediata de aranceles:

- Se consolida el sistema de acceso preferencial a las exportaciones mexicanas (Sistema Generalizado de Preferencias).



- E.U. y Canadá desgravarán el 84 y 79% de las exportaciones mexicanas no petroleras.
- México desgravará sólo 43 y 41% de las importaciones provenientes de E.U. y Canadá.

**Desgravación al quinto año:**

- E.U. y Canadá liberarán otro 8% adicional de las exportaciones no petroleras de México.
- México desgravará sólo 18 y 19% respectivamente, de las importaciones de E.U. y Canadá.

**Desgravación al décimo año:**

- E.U. y Canadá desgravarán otro 7 y 12% de las exportaciones no petroleras de México, respectivamente.
- México desgravará el 38% de las importaciones provenientes de Canadá y E.U.

**Desgravación al decimoquinto año:**

- Las partes desgravarán el restante 1% de sus importaciones.
- Se convino este plazo extra-largo para desgravar productos especialmente sensibles como maíz, frijol y leche en polvo.

**Eliminación de barreras no arancelarias:**

- Se eliminarán los permisos, cuotas y otras restricciones cuantitativas a las exportaciones e importaciones de la zona.
- Las exportaciones mexicanas no podrán ser discriminadas por disposiciones locales de los estados y provincias en E.U. y Canadá.



**4. REGLAS DE ORIGEN**

**La eliminación de aranceles se aplicará a:**

- Bienes producidos en su totalidad en la región.
- Bienes que se clasifican en una fracción arancelaria distinta a la de sus insumos extrarregionales. (criterio aplicable a más de la mitad de las fracciones arancelarias).
- Bienes que cumplan con un requisito de contenido regional.

**Operación aduanera:**

- Se establecerá un certificado de origen común.
- Se eliminarán en julio de 1999 los derechos de trámite aduanero.
- Habrá dictámenes anticipados sobre el cumplimiento de la regla de origen, lo que dará certidumbre y seguridad jurídica al exportador e importador.

**Devolución de impuestos:**

- La devolución de aranceles pagados por la importación de insumos extrazonales se eliminará en el año 2001 para los productos que sí cumplan con la regla de origen.
- Para los productos que no cumplan con la regla de origen, después de un período de gracia de 7 años, la devolución se limitará a un monto que se determinará de acuerdo a ciertos criterios preestablecidos.

**5. TEXTILES**

- Se eliminarán de inmediato las cuotas para todos los artículos textiles y de la confección mexicanos que cumplan con las reglas de origen.
- El 45% de las exportaciones de México a E.U. quedará libre de arancel de inmediato. México sólo desgravará el 20% de las exportaciones estadounidenses de inmediato.
- Se eliminarán de inmediato los "picos arancelarios" en E.U. para las exportaciones mexicanas; el arancel máximo de arranque será del 20%.



•México mantendrá las restricciones actuales a la importación de ropa usada.

•Para beneficiarse de las preferencias se considerarán textiles y confeccionados originarios de América del Norte, aquéllos que sean hechos con hilos fabricados en la región.

•Se establecerá un régimen denominado «cupos de preferencia arancelaria» para permitir, hasta ciertos límites, el acceso preferencial a exportadores mexicanos que no cumplan la regla de origen al mercado de E.U. y Canadá.

•Se acordó un régimen de salvaguardas para los

productos que cumplan la regla de origen, para que, en caso de daño grave de las importaciones a la planta productiva nacional, se restablezca por un período único de 3 años, el arancel promedio a la entrada en vigor del Tratado. Para los productos que no cumplan la regla de origen, se podrán imponer restricciones cuantitativas.

## 6. SECTOR AUTOMOTRIZ

### Desgravación arancelaria:

#### Vehículos

##### Por parte de E.U. y Canadá

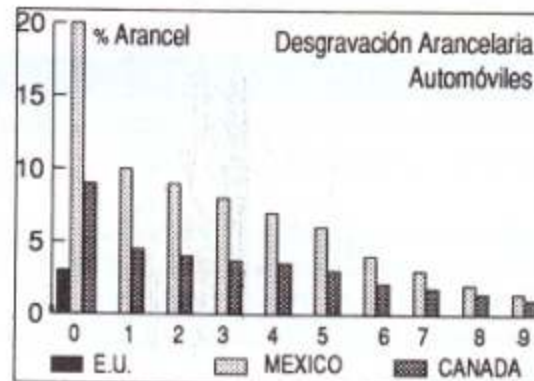
- Para autos, los aranceles se eliminarán de inmediato.
- Para camiones ligeros, los aranceles se reducirán de 25 a 10% inmediatamente y se eliminarán en 5 años.
- Para camiones pesados, tractocamiones y autobuses los aranceles se eliminarán en 10 años.

##### Por parte de México

- Para automóviles, los aranceles se reducirán del 20 al 10% inmediatamente y se eliminarán en 10 años.
- Para camiones ligeros, los aranceles se eliminarán en 5 años.
- Para camiones pesados, tractocamiones y autobuses, los aranceles se eliminarán en 10 años.

#### Autopartes

	E.U. (% de las exportaciones mexicanas que se liberarán)	México (% de las importaciones de E.U. que se liberarán)
Inmediata	81%	5%
En 5 años	18%	70%
En 10 años	1%	25%



### Eliminación de barreras no arancelarias en México:

- Autos y camiones ligeros, hasta después de 10 años.
- Vehículos de autotransporte, hasta después de 5 años.
- Autos usados a partir del 16o. año, con límites hasta el 25o. año.



### Reglas de origen:

- El costo neto regional deberá ser superior a 50% del costo neto total durante los primeros 4 años; 56% durante los siguientes 4 años, y 62.5% a partir del 9o.

### Regulaciones e inversión:

- Se desregularán gradualmente las disposiciones vigentes del decreto automotriz, en México y las reglas de uso eficiente de combustible, en E.U.
- Se garantiza a la industria mexicana de autopartes un porcentaje del mercado interno.
- Durante los primeros 5 años la participación de la inversión extranjera en la industria de autopartes estará limitada a 49%. Este límite se eliminará a partir del 6o. año.
- Las adquisiciones de empresas de autopartes mayores a 25 millones de dólares deberán ser aprobadas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

## 7. AGRICULTURA

### Programa de liberación comercial:

- Se reconocen las asimetrías entre los 3 países y se brindan plazos adecuados a las características de las distintas ramas del sector.
- E.U. y Canadá desgravarán de inmediato productos que representan el 61 y 88%, respectivamente, de las exportaciones mexicanas a esos mercados.
- México sólo desgravará de inmediato fracciones que comprenden el 36 y 4% de las importaciones provenientes de E.U. y Canadá, respectivamente.
- El 60% de las importaciones provenientes de E.U. serán desgravadas en 10 y 15 años. El maíz, el frijol, la leche en polvo y algunos productos forestales estarán sujetos al plazo más largo de desgravación, 15 años.

### Apoyos internos y subsidios:

- Se reconoce explícitamente el derecho del gobierno mexicano para respaldar el campo a través del desarrollo de la infraestructura, así como con programas sanitarios, fitosanitarios, de asistencia técnica y de investigación dirigida, entre otros.
- México podrá introducir un sistema de pagos directos que sustituya la protección comercial.
- Se establecerán disciplinas estrictas para la aplicación de subsidios a la producción.

### Medidas sanitarias y fitosanitarias:

- Las medidas sanitarias y fitosanitarias se basarán en criterios científicos.
- Se reconocerán zonas libres o de escasa prevalencia de plagas y enfermedades.
- Se creará un comité para realizar consultas técnicas.

## 8. ENERGIA

- Para productos reservados se mantienen las restricciones comerciales: electricidad, petróleo crudo, gas natural, gasolinas, kerosenas, gasoil, diesel, ciertos aceites y ceras parafínicas, petroquímica básica.
- Se podrán celebrar contratos de abastecimiento de electricidad, por una parte, y de gas y petroquímica básica, por la otra, entre usuarios domésticos y abastecedores externos, siempre y cuando se haga a través de CFE o PEMEX, respectivamente.
- Las cláusulas con incentivos a la productividad de PEMEX en los contratos de servicios, sólo pueden tener una contraprestación monetaria.
- El Estado mantiene el monopolio del gas y la petroquímica básica.
- Se permitirá la generación de electricidad no destinada al servicio público para: autoconsumo, cogeneración o producción independiente, que se venderá a CFE.

## III. COMERCIO DE SERVICIOS

### 9. PRINCIPIOS GENERALES DE SERVICIOS

- Se establece trato de nación más favorecida para asegurar el mejor acceso.
- No se tendrá la obligación de residir en el lugar donde se presta el servicio.
- Se facilitará el reconocimiento mutuo de licencias en materia de servicios profesionales.
- México aplicará reservas conforme a la Constitución.

### 10. TRANSPORTE TERRESTRE

- La apertura será en un período de transición de 10 años.
- Se establece un mecanismo de salvaguarda temporal.
- Se harán compatibles las normas técnicas de seguridad.
- A los 3 años de entrada en vigor del Tratado, E.U. permitirá la entrada de camiones mexicanos a sus estados fronterizos y 49% de inversión extranjera en empresas de autobuses y de transporte de carga internacional. México otorgará derechos similares a sus contrapartes.
- Al 6o. año, los territorios de los 3 países quedarán totalmente abiertos al cruce transfronterizo de transporte terrestre.
- Al 7o. año, el porcentaje de inversión extranjera permitida se incrementará, en E.U., a 100% y, en México, a 51%. Sólo hasta el 10o. año, México permitirá una participación de 100%.

### 11. TELECOMUNICACIONES

- Los servicios básicos de telecomunicaciones no se negociaron.
- Los agentes económicos de los 3 países tendrán acceso no discriminatorio a las redes y servicios públicos de telecomunicaciones.
- Los servicios de valor agregado se prestarán, sin restricciones, de acuerdo con un programa de liberación.

### 12. SERVICIOS FINANCIEROS

#### Principios generales:

- El sistema de pagos se mantiene en manos mexicanas.
- Se protegerán los intereses del público.
- Se extenderá a las partes las concesiones que se otorguen a cualquier otro país.
- Se excluyen la política monetaria y cambiaria, las actividades que formen parte de los sistemas de seguridad social y las de la banca de desarrollo.
- El acceso al mercado mexicano sólo se podrá realizar bajo la forma de instituciones subsidiarias.
- Estados Unidos otorga una exención de 5 años a la aplicación de disposiciones restrictivas que afectan a los grupos financieros mexicanos ya establecidos en su territorio, con banco y casas de bolsa.

#### Bancos:

- Se establecen límites individuales de 1.5% de participación máxima de mercado. También se establecen límites agregados de participación extranjera que crecen de 8 a 15%, en seis años.
- Posteriormente, si la participación extranjera agregada en el mercado mexicano supera el 25%, se permite una salvaguarda temporal.
- Canadá exige a los mexicanos del límite de 25% de capital no canadiense en un banco y del límite de participación extranjera en los activos del sistema bancario canadiense.

#### Casas de bolsa:

- Se limita la participación extranjera en el capital del sistema al 10%, inicialmente, y al 20%, al final



del 60. año.

- Se permite la aplicación de salvaguardas temporales, después de la transición, si la participación extranjera supera el 30% del capital del sistema.

### Seguros:

- Se podrán establecer sociedades de coinversión con mexicanos, con incrementos graduales en la participación accionaria, hasta alcanzar el 100% en el año 2000.
- Se podrán constituir subsidiarias hasta con el 100% del capital extranjero, pero con límite individual de participación en el mercado del 1.5% y un límite agregado que se incrementará gradualmente, hasta eliminarse en el año 2000.

## IV. INVERSION

### 13. REGIMEN

- No se impondrán requisitos de desempeño a inversionistas, como exportar un porcentaje determinado de su producción o alcanzar cierto grado de consumo doméstico. México se reserva la aplicación temporal de ciertos programas, como los de industria maquiladora, PITEX y el automotriz.
- Se garantiza la libre convertibilidad de la moneda y las transacciones al exterior, excepto en caso de quiebra o evidencia criminal.
- Los gobiernos sólo podrán expropiar inversiones por causa de utilidad pública, de manera no discriminatoria y con el pago de una indemnización al valor del mercado.
- Se establece un mecanismo de solución de controversias, apegado a los principios establecidos en la Ley Mexicana para la Celebración de Tratados.

## V. DISPOSICIONES GENERALES

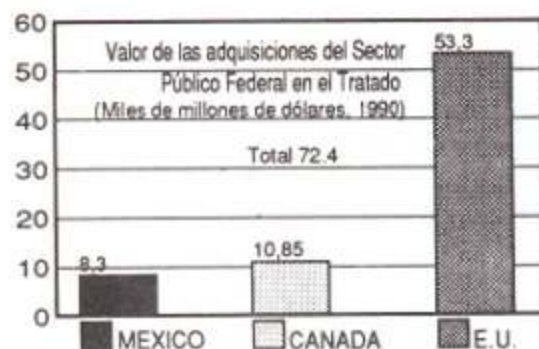
### 14. NORMAS

- No se solicitará a los bienes y servicios extranjeros mayores requisitos que a los domésticos.
- Se utilizarán las normas internacionales como marco básico de referencia.
- Se buscará la mayor convergencia posible de los sistemas de normalización.
- Se ajustarán los procesos de validación de cumplimiento de las normas a las disciplinas del capítulo.
- Se establecerá un comité de normas técnicas para aplicar cabalmente el capítulo.

### 15. COMPRAS DEL SECTOR PUBLICO

- No se aplicarán a proveedores mexicanos las disposiciones conocidas como «compre americano».
- Se establecerán disciplinas para la expedición de convocatorias, la calificación de proveedores, el desarrollo de concursos y la asignación de contratos, así como un recurso administrativo de revisión.

• Se convinieron reservas a los compromisos para ciertas compras estratégicas y por seguridad nacional. En el caso de México, se reservará el derecho de no licitar internacionalmente un porcentaje de la adquisición de bienes y servicios gubernamentales, a fin de asegurar a industrias nacionales, como la de bienes de capital, farmacéutica y de la construcción, escalas de producción y períodos de transición adecuados.



## 16. PRACTICAS DESLEALES

- Se establecerán distintos mecanismos para la revisión de casos de "dumping" y subsidios.
- Se podrán convocar a grupos arbitrales para la revisión de las resoluciones definitivas del país importador.
- Las partes podrán solicitar a instancias arbitrales su opinión sobre las disposiciones y procedimientos "antidumping" de los países.
- Se modernizará la Ley de Comercio Exterior y se creará el Tribunal de Comercio Exterior.

## 17. SALVAGUARDAS

### Bilaterales:

- Permitirán suspender el proceso de desgravación arancelaria o aumentar el arancel de un producto al nivel previo a la entrada en vigor del Tratado.
- Serán aplicables sólo durante el período de transición del Tratado y por un plazo único de 3 años.
- Obligarán a un mecanismo de compensación a la parte afectada.

### Globales:

- Serán aplicables a las importaciones de todo el mundo.
- Los países signatarios serán excluidos de estas salvaguardas cuando:
  - No figuren entre los cinco primeros proveedores.
  - No contribuyan al daño serio.

## 18. MOVILIDAD TEMPORAL DE PERSONAS

- Se darán facilidades para el ingreso temporal de:
  - Visitantes de negocios.
  - Comerciantes e inversionistas.
  - Personal transferido dentro de una misma compañía.
  - Profesionistas.

## 19. PROPIEDAD INTELECTUAL

- Se recoge el sentido de la legislación mexicana sobre propiedad industrial y derechos de autor.
- E.U. otorgará a México trato no discriminatorio en la protección de patentes.
- Las partes extenderán protección a circuitos integrados y a variedades vegetales.
- Canadá y E.U. reconocerán al tequila y al mezcal como productos distintivos mexicanos y sólo permitirán su comercialización si se producen en nuestro país y cumplen con las normas mexicanas.
- En materia de derechos de autor se brindará a los programas de cómputo la misma protección que a las obras literarias; se prohibirá la comercialización no autorizada de algunas señales de satélite y se brindará protección a películas mexicanas.

## 20. SOLUCION DE CONTROVERSIAS

- Habrá un mecanismo sencillo y transparente que contará con 3 instancias: La consulta entre gobiernos, los procedimientos ante la Comisión de Comercio de América del Norte (Órgano Trilateral de Administración del Tratado) y el Arbitraje.

- La negociación del Tratado se hizo con la participación de los sectores obrero, campesino, empresarial y profesional.
- Su propósito fundamental es generar empleos productivos y bien remunerados.
- El crecimiento generado por el Tratado será limpio y particularmente escrupuloso en el cuidado del medio ambiente.



# LA ACTIVIDAD ECONOMICA EN MEXICO 1988-1992

Información de Oscar Manuel Gutiérrez

INDICADORES MACROECONOMICOS					
	1988	1989	1990	1991	1992
<b>PIB TOTAL</b>	1.3	3.3	4.5	3.5	4.2 1/
AGROPECUARIO	(3.2)	(3.3)	7.4	(1.4)	3.7 1/
MINERIA	0.4	(0.8)	2.8	0.1	4.2 1/
IND. MANUFACTURERA	3.2	7.2	5.8	3.7	3.0 1/
CONSTRUCCION	(0.4)	2.1	7.0	2.6	4.9 1/
ELECTRICIDAD	6.0	6.5	2.6	4.1	5.8 1/
COMERCIO, REST.	1.8	4.1	4.6	4.5	4.8 1/
TRANSPORTE, ALMAC.	2.3	4.0	7.0	6.0	9.5 1/
SERV. FINANCIEROS	1.6	2.9	2.2	4.1	3.4 1/
SERV. COMUNALES	0.5	1.3	" "	3.7	3.6 1/
<b>INFLACION</b>					
VAR. PORC. ANUAL					
CONSUMIDOR	51.7	19.7	29.9	16.8	6.4 2/
PRODUCTOR	37.3	15.6	29.2	11.0	7.1 2/
<b>CETES 28 DIAS</b>	70.1	45.3	55.0	19.4	14.8 3/
CPP	67.6	44.6	37.1	22.6	16.0 2/
<b>TIPO DE CAMBIO</b>					
PESOS POR DOLAR					
LIBRE PROMEDIO	2,250.5	2,453.2	2,807.3	3,012.9	3,091.8 2/
<b>BALANZA COMERCIAL</b>	1,666.3	(2,595.8)	(4,433.6)	(11,064.0)	(1,435.1) 1/
(MILLONES DE DOLARES)					
IMPORTACIONES	16,696.6	25,437.9	31,272.0	36,184.0	3,724.9 1/
EXPORTACIONES	20,566.1	22,642.1	26,535.6	27,120.0	2,289.8 1/
<b>RESERVAS INTERNACIONALES</b>	6,563.0	6,860.0	10,273.6	17,546.0	ND
(MILLONES DE DOLARES)					
<b>TASA ABIERTA DE DESEMPLEO</b>	3.2	2.5	2.6	2.7	2.3 3/
SALARIO MINIMO PROMEDIO	7,216.0	8,752.6	9,345.0	10,967.0	12,064.0 4/
(PESOS DIARIOS)					
<b>INVERSION EXTRANJERA</b>	2,594.6	3,330.2	4,627.7	12,301.0	ND
(MILLONES DE DOLARES)					
DIRECTA	2,594.6	3,036.9	2,633.2	4,761.5	ND
DE CARTERA	0.0	493.3	1,994.5	7,540.0	ND
<b>SALDO DE LA DEUDA PUBLICA</b>					
INTERNA (BILLONES DE PESOS)	ND	137.3	156.6	147.4	133.1 * 1/
EXTERNA (MILES DE MILL DOLARES)	ND	76.1	77.6	60.0	73.6 * 1/
<b>PRECIO DEL PETROLEO</b>					
(DOLARES POR BARRIL)					
ITSMO	13.9	17.1	22.7	16.2	19.7 2/
<b>INVERSION TOTAL</b>					
(MILLONES DE PESOS DE 1980)					
PUBLICA	229,343.0	231,276.0	266,024.0	249,966.0	ND
PRIVADA	591,774.0	635,505.0	720,554.0	622,493.0	ND
<b>EMPRESAS PUBLICAS</b>					
VIGENTES	422.0	378.0	280.0	239.0	227.0 2/

FUENTE: BANCOO Y SHCP

1/ DATOS PRELIMINARES PARA EL PRIMER TRIMESTRE

2/ DATOS PRELIMINARES PARA EL MES DE JUNIO

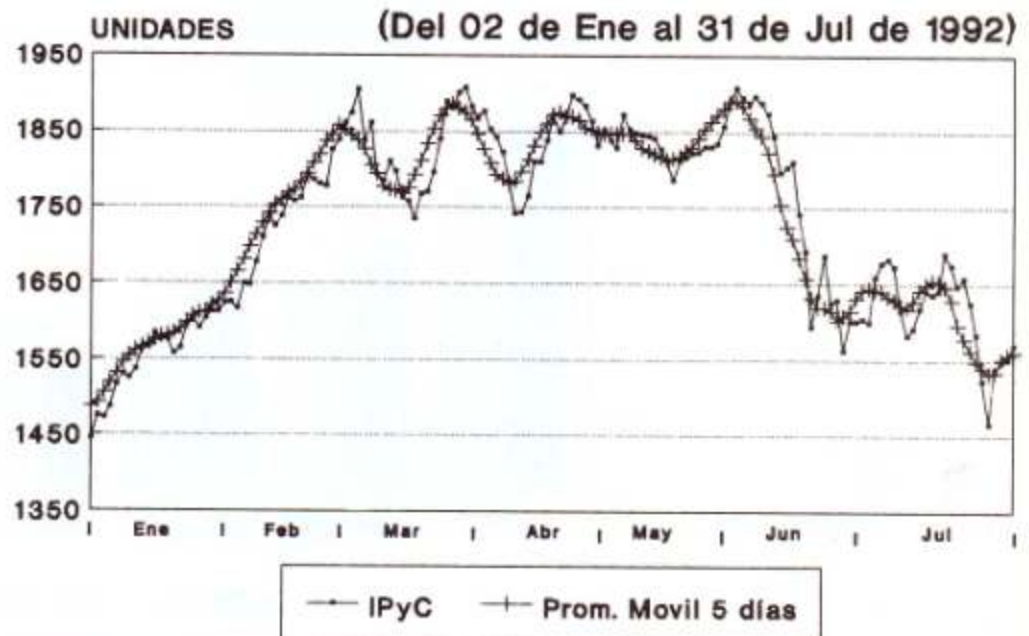
3/ DATOS PRELIMINARES AL MES DE MARZO

\* DATOS PRELIMINARES AL MES DE MARZO CON AMORTIZACION

ND= NO DISPONIBLE

# INDICE DE PRECIOS Y COTIZACIONES

DE LA BOLSA  
MEXICANA DE VALORES

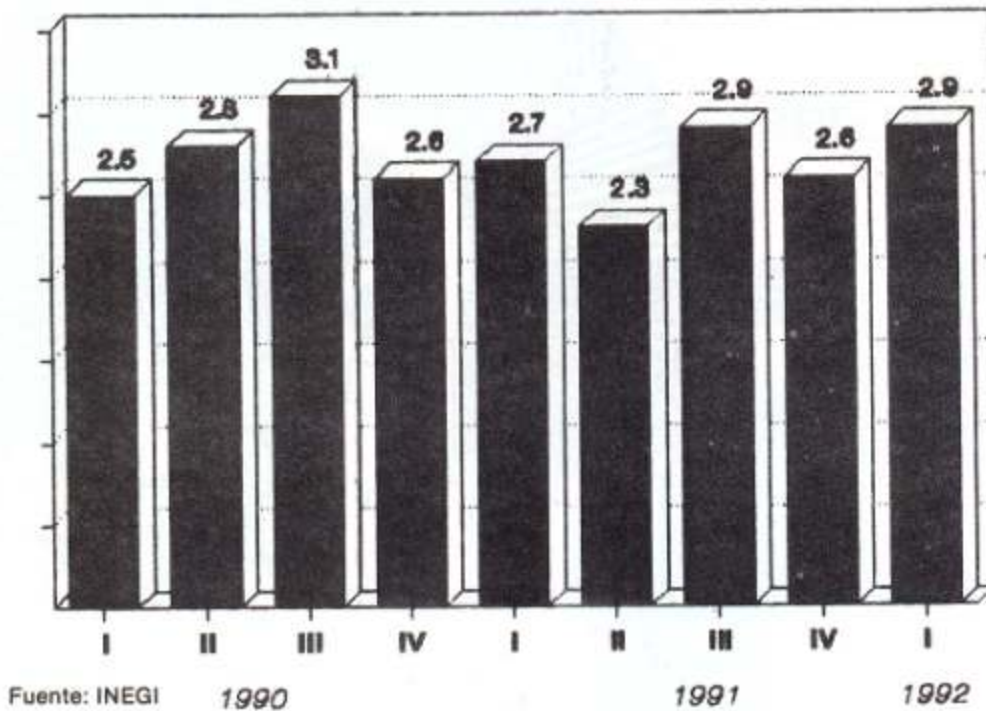


Fuente: Bolsa Mexicana de Valores)



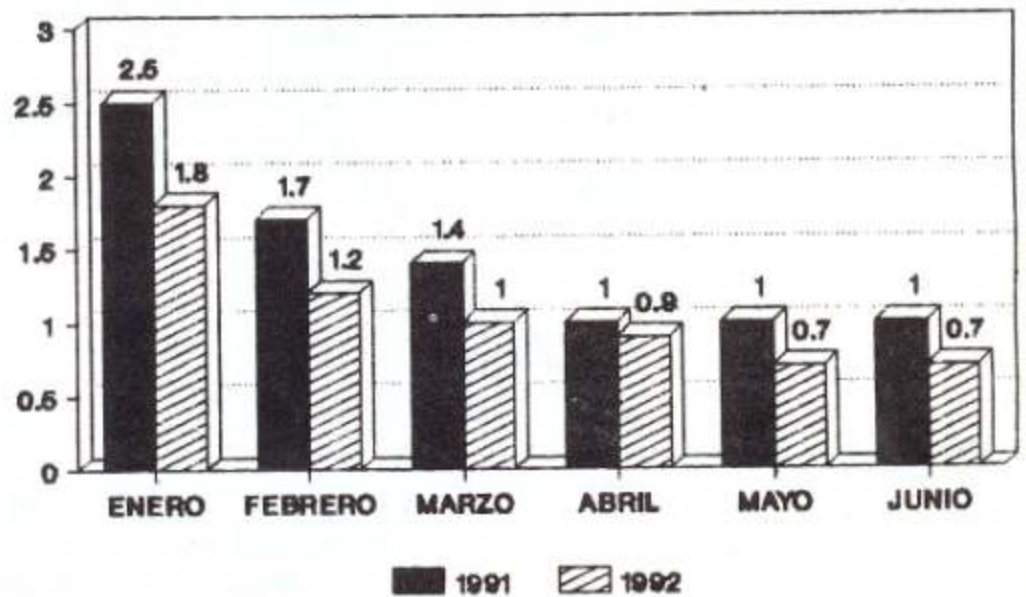
## ACTIVIDAD ECONOMICA

### TASA DE DESEMPLEO ABIERTO



## INFLACION EN MEXICO

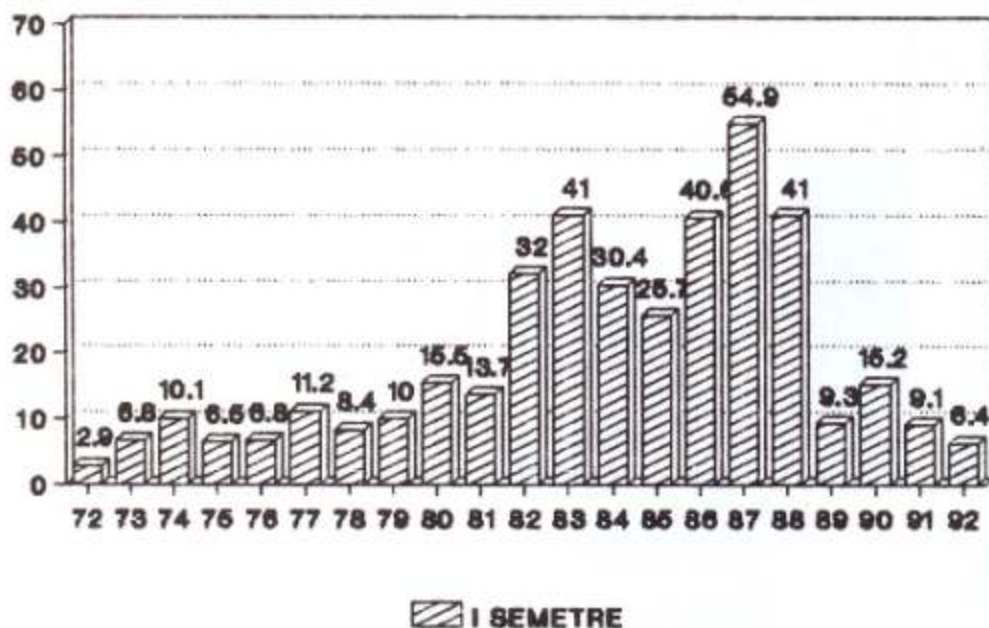
### (1991 VS 1992)



Fuente: Índice de precios BANXICO.

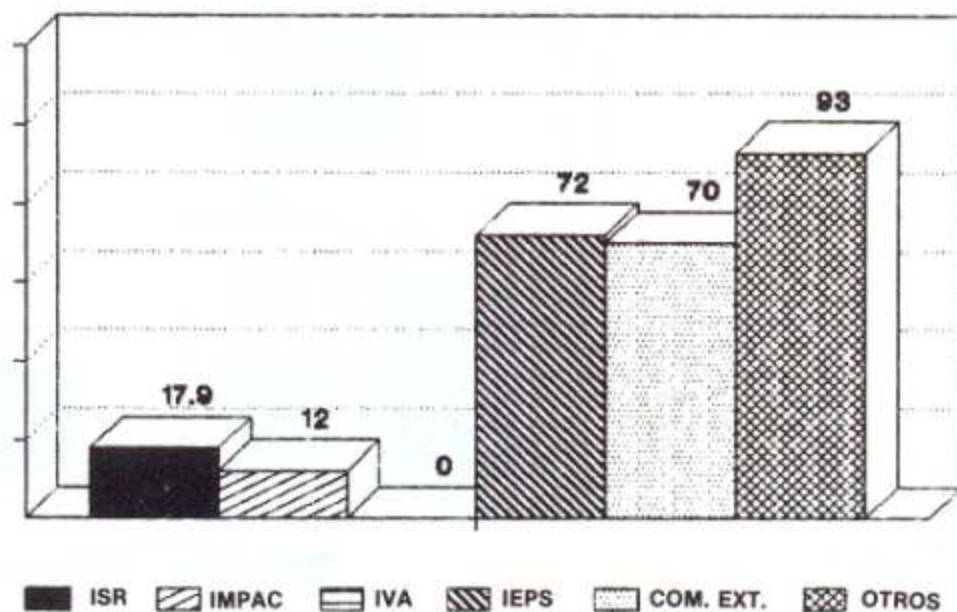
## INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR

(variación porcentual acumulada)



Fuente: BANXICO

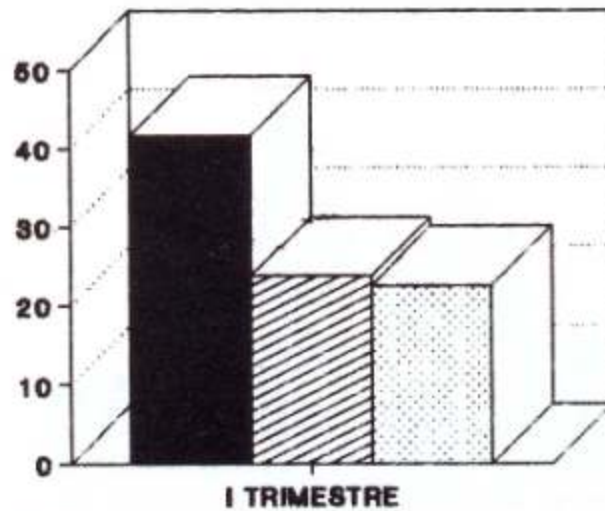
## INGRESOS TRIBUTARIOS DE LA FEDERACION (crecimiento % 1992/91)



Fuente: SHCP



### IMPORTACIONES DE MEXICO (TASA DE CRECIMIENTO)



BIENES DE CAPITAL  
INSUMOS INTERMEDIOS  
BIENES DE CONSUMO

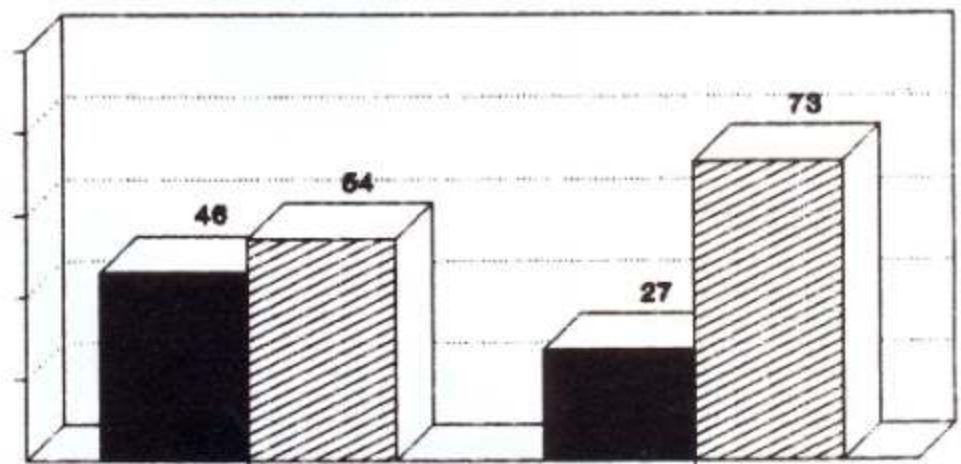


41.6  
23.8  
22.6

Fuente: INEGI

### ESTRUCTURA DE LA INVERSION TOTAL EN MEXICO 1981 vs 1991

(PARTICIPACION %)

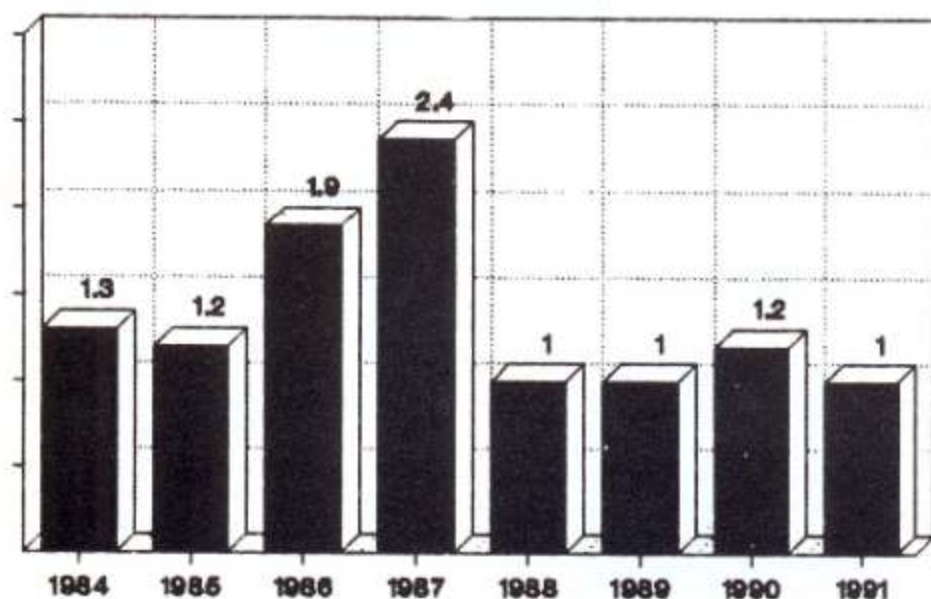


publica privada

Fuente: Dirección de Estudios  
Económicos y Políticos de CANACINTRA

## INVERSION EXTRANJERA CANALIZADA AL SECTOR INDUSTRIAL EN MEXICO

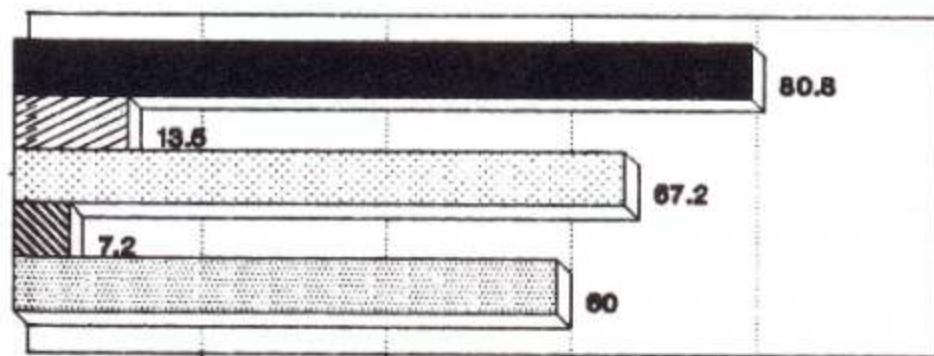
(MILES DE MILLONES DE DOLARES)



Fuente: SECOFI

## DEUDA PUBLICA EXTERNA al 31 de Marzo 1992

(miles de millones de dolares)



DEUDA PUBLICA TOTAL
  ACT.FIN.EXTERIOR
  SALDO DEUDA NETA
  AHORRO DE AMORTI.
  DEUDA ECONOMICA NETA

Fuente: SHCP



## El Lenguaje Pictórico

# Alejandro Haddad, Mexicano y Universal

Mina Zamudio

**H**ay muchas alegrías que le están vedadas al hombre de esta época. Si. Este hombre que ha caminado sobre la superficie de la Luna, que viaja en aviones a velocidad supersónica, que se comunica con los habitantes del lado opuesto de la Tierra y que templea en la intimidad de su casa fotografías de Marte, de Júpiter y de Saturno, este hombre desconoce las sencillas alegrías de los descubrimientos.

Las exploraciones, que estimularon el afán de aventuras, la codicia y la curiosidad de tantos y tantos buscadores, hoy son motores sin energía, máquinas sin combustible que se volvieron inútiles hace muchos años, cuando los geógrafos demostraron que en la superficie de nuestro planeta "ya no quedaba nada por descubrir".

Sólo podemos sentir envidia por lo que experimentaría Livingstone cuando tuvo frente a sí las majestuosas cataratas Victoria, que hoy admiran aún los niños que viajan en avión al continente africano. ¿Habremos perdido totalmente la capacidad de asombro? Pienso que no, porque en tanto que sigamos siendo un compuesto de espíritu y materia tendremos sensibilidad y seguiremos vibrando ante el siempre renovado espectáculo de la naturaleza y ante las incontables manifestaciones del arte, lenguaje sublime que, para fortuna nuestra, muchos privilegiados emplean con sabia maestría.

Escalar alturas y remontar corrientes caudalosas son hazañas que se practican para renovar ciertas sensaciones que nos acercan a la inocencia del hombre primitivo, a la limpia emoción de Hernando de Soto, que ante la belleza de las tierras descubiertas en la actual Florida se postró en el suelo para dar gracias a Dios, porque le había permitido contemplar tanta belleza. Algo muy semejante me ha ocurrido en estos días, al tener frente a mis ojos las pinturas de Alejandro Haddad.

El artista me invitó a remontar la corriente artística de su vida y en un saloncito pequeño (escenario perfecto para la íntima comunicación) Alejandro Haddad me llevó de la mano por las márgenes amenas de su caudal pictórico. Renové, sin intentarlo, cierta experiencia de un viaje que hice a Israel. Nos llevaron a conocer Habanias, el sitio donde nace el río Jordán, vía fluvial cuyo nombre figura en las páginas de la Sagrada Escritura. El nombre que hoy se le da a ese manantial que forma al río Jordán, pertene-

ce al idioma árabe y nos sitúa frente a diversos acontecimientos históricos y cambios políticos. Cada río tiene su historia y el Jordán es un capítulo palpitante de la saga de Israel. Por eso emociona tanto contemplar el lugar donde nace, el sitio que habla de la oscuridad misteriosa donde se forma esa corriente que ha fluído incansablemente durante más de veinte siglos.

Todo lo que guardaba en la memoria referente al Jordán brotó en mi imaginación cuando logré "remontar la corriente artística" que ha formado y enriquecido el pintor Alejandro Haddad.

Yo conocía parte de su obra y la admiraba con sinceridad; sólo que ahora la miro desde una perspectiva diferente porque estuve en su "Habanias". Gracias a "los privilegios de la amistad" he conocido al detalle los tratados de perspectiva y de estética que formaron sus bases y sus puntos de apoyo. Los nombres venerables de Héctor Landessio y de José María Velasco se destacan en las primeras páginas de los libros que él conserva, encuadernados con primor lujoso, como recuerdo de sus inicios en el arte.

Al igual que muchos pintores, Alex tuvo maestros eminentes, sólo que infinidad de sus compañeros no pudieron, o no supieron, llegar adonde él se ha colocado. A mi juicio, el motor principal del arte de este pintor, no es otro que el amor que le profesa a su obra. Es como una pasión enraizada en su ser, algo que transforma y da vida al árbol de su sangre, a toda su red nerviosa y a su sensibilidad.

Alejandro me tomó de la mano y me hizo conocer el cauce de su inspiración, toda la fértil región de su vida fecundada por la corriente de su genio, manantial inagotable que ya forma otra vida en su existencia.

A pesar de que lleva en sus venas sangre fenicia (digo esto por su origen libanés) Alejandro es un hombre de éxito que nunca ha puesto en sus cuadros etiquetas con el signo monetario. Ama a tal grado sus obras, sobre todo a algunas, que le duele desprenderse de lo que plasmó con amoroso esfuerzo.

La técnica moderna le ha ayudado a dar permanencia a "sus creaciones" y así, guarda en varios álbumes las reproducciones diapositivas de sus obras.

La serie de acuarelas justifica con creces el lugar de que disfruta Alejandro en la pintura actual y la fama que conlleva su nombre en ésta su patria

y en los Estados Unidos. Las fotos a color de muchas de sus acuarelas son un homenaje a México, país en el que (para decirlo con palabras de Alfonso Reyes) Haddad cultivó su mexicanidad con el amor intenso que es condición básica de la universalidad.

He admirado con asombro los colores de sus campos, la riqueza vegetal de sus fragmentos de bosques, la variedad mineral de sus rocas y sus suelos y los tonos prodigiosos de sus cielos y de sus mares. Cada acuarela es un milagro de luz, un recreo de imágenes convertidas en naturalezas "vivas" y conservadas con amor.

Con inventiva de verdadero amante, Alejandro ha volcado en la pintura los múltiples recursos del deleite que su imaginación le dicta sin cesar. No sé si en forma insensible o por íntima decisión dejó a un lado la acuarela (medio líquido de expresión) por algo más consistente y perdurable. Todas sus obras recientes son fruto de materiales sólidos (óleos y acrílicos) con los que ha obtenido calidades insospechadas y reveladoras.

En su obra, todo ha "crecido" hasta volverse cósmico: los valles son más profundos, las montañas se han aligantado, los mares forman remolinos que sugieren batallas ciclópeas y los cielos vibran, amorosos y coloreados.

Recordé algunos dibujos de Turner que ocultan personajes escondidos y al observar las pinturas de Alejandro me pareció ver a nuestro preclaro inválido: Gerardo Murillo, el doctor Atl. Segura estoy de que, de no haber desaparecido en el tiempo, el doctor Atl firmaría los cuadros recientes de Alejandro Haddad.

Esto último es tal vez la mayor conquista, el mejor elogio que sus contemporáneos podemos dedicar a este pintor. Se podría hablar de transmutación, o de una reencarnación artística que el doctor Atl hubiera logrado en favor de su México para obsequiarle los tesoros que se le quedaron presos en la mente, a fin de que alguien los liberara con ropajes de modernidad.

Esta es, a mi juicio, la definición más acertada de la pintura de Alejandro Haddad: el doctor Atl redivivo, genio que sólo acierta expresándose en frases grandiosas, dichas con el pincel y el color, alguien que sin pertenecer al estrato de la poesía declara con sus obras: "Yo sé un himno gigante y extraño..."

Con mi admiración y profundo afecto



El Santo Oficio y

## El Palacio de la Inquisición

Ángeles González Gamio

La reforma de Lutero fue una de las causas que incrementaron la rigidez del pensamiento ortodoxo dentro de la Iglesia Católica. El papado y el clero conservador, con el apoyo de la monarquía, establecieron un mecanismo que permitiese contener el desarrollo y avance de movimientos heréticos en Europa. Este fue el Tribunal del Santo Oficio de la Inquisición. El papado confió la persecución de los herejes a los dominicos, cuya jurisdicción emanaba directamente de Roma. En España, la Corona logró en 1478 una bula papal que concedía al rey la facultad de designar a los inquisidores, siendo el primero de ellos el célebre Fray Tomás de Torquemada, nombrado en 1493.

El primer Inquisidor Novohispano fue Fray Martín de Valencia, que encabezaba la delegación franciscana en 1524, hasta la llegada al país de los dominicos, dos años más tarde. A su arribo, se alojaron durante tres meses en el Convento de San Francisco, hasta que les dieron el terreno donde habrían de edificar su templo, convento y la casa del Santo Oficio de la Inquisición. El libro *La Cruz* "periódico exclusivamente religioso, para difundir las doctrinas ortodoxas y vindicarlas de los errores dominantes" que se publicaba en 1856, nos informa que los primeros doce dominicos "allí fabricaron su primer convento; pero les probó tan mal el temperamento, que en menos de un año murieron cinco religiosos y enfermaron los demás, de suerte que al año siguiente de 1527, al vicario general fray Tomás Ortiz, que vino de superior, resolvió volverse a Espa-

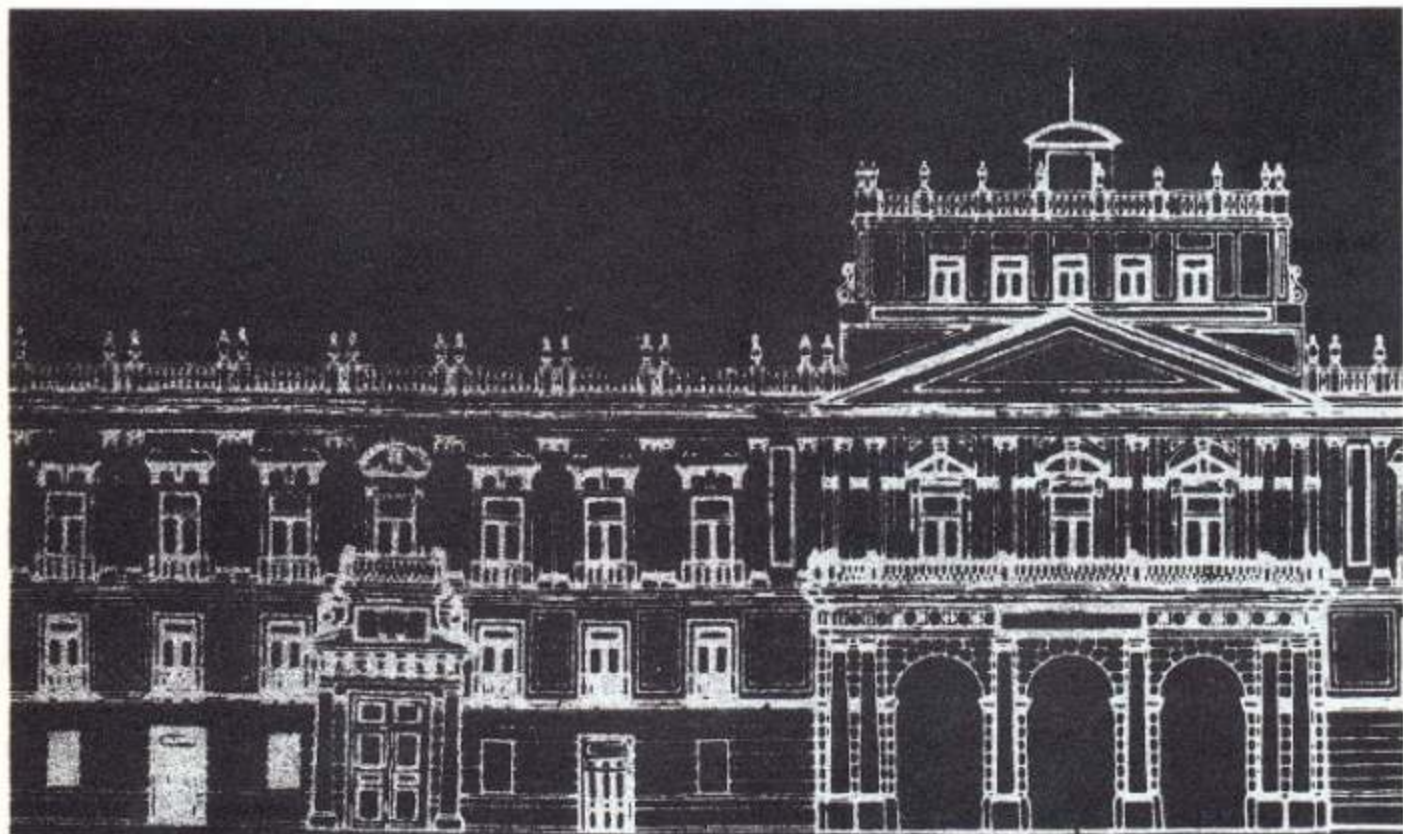
ña y con él, otros tres religiosos". Los pocos que quedaron intentaron continuar la obra. Frente a esa situación, la autoridad episcopal asumió dichas funciones, pero la confusa situación de ese periodo, provocó que Felipe II creara en México, el Tribunal del Santo Oficio en 1569. El primer Inquisidor fue don Pedro Moya de Contreras; que llegó a México dos años después, y se instaló en el Monasterio de los Dominicos.

A los pocos días, el virrey Martín Enriquez de Almanza buscó para la inquisición unas casas que fueron muy del agrado de Moya de Contreras. Estas se encontraban a un lado del convento dominico y presentaban el aspecto de una fortaleza, con un torreón en la esquina, almenas en la azotea y ventanas defendidas por fuertes rejas. El gran Inquisidor las acondicionó y escribía orgulloso de ellas: "son tan nuevas y tan cómodas que no se pudieran hallar en la ciudad otras tan a propósito".

Para diciembre de 1571 se habían construido, cuando menos, cinco cárceles y en mayo de 1572 había diez celdas, con varios presos, en cada una. En 1573 se hicieron adaptaciones a las cárceles para albergar a los prisioneros de la flota pirata de John Hawkins. Quien dejó realmente terminado el primer edificio de la Inquisición fue el Inquisidor Alfonso de Peralta, reedificó totalmente las casas y, en lo que respecta a las cárceles, compró una casa destinada a Cárcel Perpetua, "junto a las del Santo Oficio, donde se cumplieren las penitencias a la vista de los inquisidores". A partir de la fundación de estas cárceles, a la calle del costado sur del edificio comenzó a llamarse de "la cárcel perpetua", y después, "perpetua".

Actualmente es la calle de Venezuela. Esta cárcel tenía su cámara de tormento y las celdas se distribuían en torno al famoso "Patio de los Naranjos". Como parte de esta edificación se logró meter agua.

A través de los años, se ampliaron las cárceles y se hicieron múltiples reparaciones, debido a las frecuentes anegaciones y hundimientos que padecía la ciudad. Las casas inquisitoriales se mantuvieron en tal estado hasta la inundación de 1629, que duró cinco años y propició el abandono de la Ciudad de México por sus habitantes e incluso la propuesta de instalar la





capital del Virreinato en otro lugar. Las cárceles de la Inquisición quedaron en un estado tan deplorable, que hasta los mismos inquisidores decían que "era gran compasión ver lo que padecían los presos". Se hicieron reparaciones urgentes, pero no fue sino hasta 1649 cuando se llenó el Santo Oficio de presos ricos, que se hicieron otras reparaciones entre las cuales cabe citar la terminación de las celdas llamadas "de penitencia", con dieciocho celdas y la vivienda del alcaide, así como el patio con su pila. Para 1650 había también un calabozo debajo de tierra.

No obstante las múltiples reparaciones, no fue posible mantener en buen estado las sufridas construcciones, así, en 1732 se le encargó al Arquitecto Pedro de Arrieta, la construcción de un nuevo edificio. Esta época coincide con el gran desarrollo de la Colonia debido al auge de inversiones económicas, extracción de materias primas, textiles y agricultura. Producción y riqueza que prestigian a la Nueva España y que paradójicamente coincide con la declinación del poder español. Es este periodo de esplendor en el que se construyen los mejores edificios particulares y de culto, así como instituciones públicas.

Arquitecto representativo de esa época, es Pedro de Arrieta, quien en el año de 1691 fue nombrado "maestro mayor de arquitectura"; cuatro años después se le designa responsable de las obras mayores del Tribunal de la Inquisición. En 1720 recibe el nombramiento máximo: Maestro Mayor de la Catedral de México y del Real Palacio. El fue el autor de muchas de las obras más importantes de la ciudad, entre las que destacan el Templo de la Profesa y la Iglesia y Convento de Corpus Christi y desde luego el Palacio tema de esta crónica.

La vista del edificio es imponente por fuera y por dentro. Recubierto de tezontle color vino, destaca el sobrio labrado de cantera plateada. La entrada principal está abierta precisamente en el ángulo que forman las calles de la Perpetua (hoy República de Venezuela) y Sepulcros de Santo Domingo (hoy República de Brasil). La forma "achaflanada" del gran portón hizo que fuera conocida popularmente como "La casa chata". En ese sitio se hacía una ceremonia mediante la cual todos los asistentes juraban denunciar a cualquier persona sospechosa. Toda acusación, incluso anónima, era atendida. Al menor indicio se privaba a los acusados de la libertad y sus bienes. Entre los medios usados para averiguar los hechos estaba el tormento, ejercido en cabeza propia o ajena. Las sentencias iban desde actos de humillación pública, hasta prisión perpetua o muerte. Los reos permanecían en la cárcel hasta que se celebraba el auto de fe. Este consistía en una solemne ceremonia pública en donde ejecutaban las sentencias. Por lo general se llevaban a cabo en la Plaza Mayor, con la asistencia de las autoridades civiles y eclesiásticas. Después de ser juzgados los reos, se encaminaban en triste cortejo al sitio donde habría de ejecutarse la sentencia. El "quemadero" principal estaba en la Alameda, frente al Convento de San Diego; había otro en la Plaza de Santa Catarina de cara a la iglesia del mismo nombre, situada en las actuales calles de Brasil, Honduras y Nicaragua.

Al suprimirse el siniestro Tribunal en 1820, el edificio tuvo diversos usos: Colegio Militar, Lotería Nacional y Seminario Conciliar, entre otros. Finalmente en 1854 un grupo de profesores de la Escuela de Medicina, que no contaba con sede propia, se juntó y con 50 mil pesos compró el inmueble. Ahí funcionó la Escuela hasta que se fue con el resto de las facultades a Ciudad Universitaria. En 1976 se decidió restaurarlo y dedicarlo a actividades relacionadas con la medicina.

Actualmente aloja dependencias de altos estudios de la Facultad de Medicina y del Museo de la Medicina Mexicana. Contra lo que pudiera creerse no se tiene que ser médico para disfrutarlo. Comprende la historia de la medicina desde la época prehispánica, hasta parte del siglo XX. Dividido en salas, cada una tiene su encanto, la prehispánica nos muestra su concepción de la vida y la muerte, ahí se presentan las deformaciones craneanas, trepanaciones, mutilaciones dentarias y el gran conocimiento que tenían en materias como la obstetricia, llegando a practicar complicadas operaciones.

Igualmente interesante es la sala de la herbolaria indígena. Bueno pero mejor dejemos que usted lo visite.

