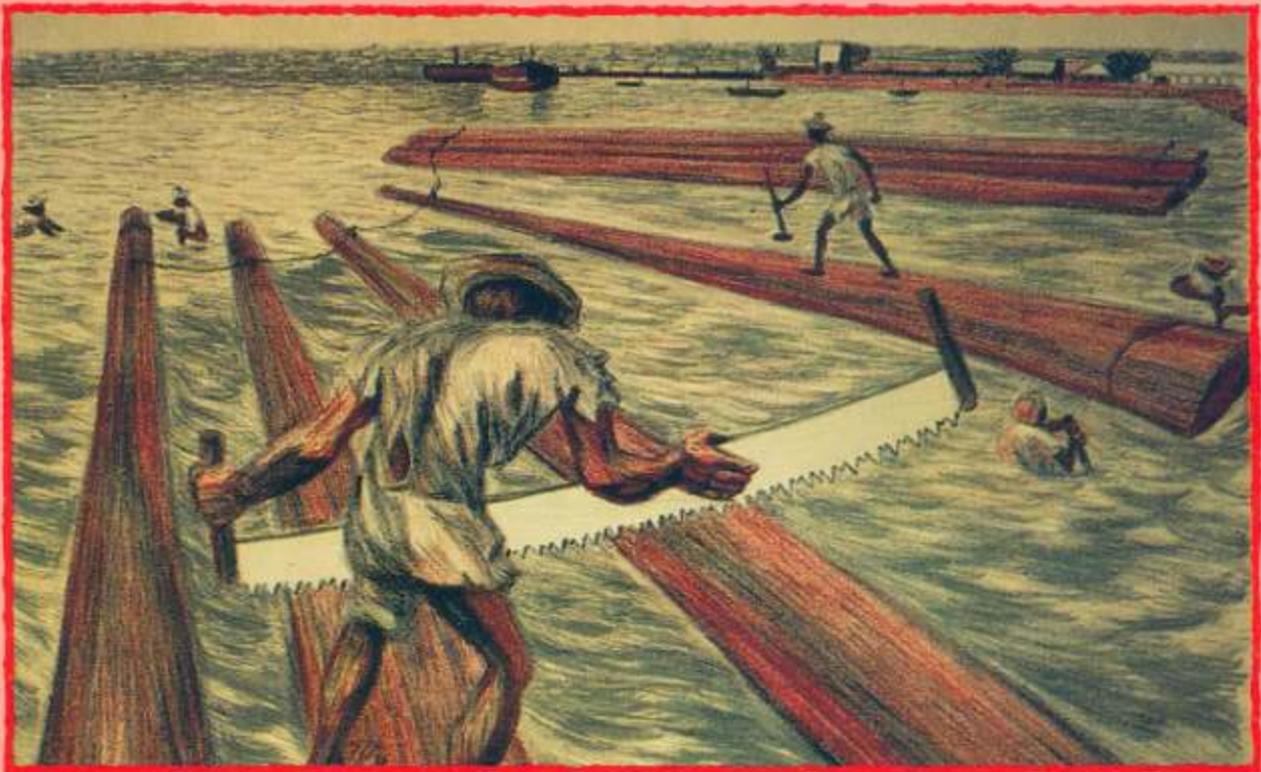


QUÓRUM

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



Blanca Ruth Esponda
*Población y Desarrollo en México
hacia el Año 2000*

José Antonio Carranza
*Tendencias y Perspectivas de la
Economía Nacional*

Luis Ángeles
*Pobreza y Riqueza: Apuestas para el
Nuevo Siglo*

Sergio García Ramírez
*El Sistema Vigente de Justicia
Agraria*

Cuauhtémoc López Sánchez
La Frontera Sur de México

Luis Dantón Rodríguez
Magia y Misterio del Arte

Antonio González Curi
*Trascendental Recomposición del
Presupuesto*

Francisco Leonardo Saavedra
*El Pensamiento del Doctor José
María Luis Mora*

DIRECTORIO

MARIA DE LOS ANGELES MORENO

Presidenta de la Gran Comisión

ABRAHAM TALAVERA

Director del Instituto de Investigaciones Legislativas

FRANCISCO ARROYO VIEYRA

Coordinador Editorial del Instituto de Investigaciones Legislativas

JULIETA GUEVARA BAUTISTA

Directora

BENJAMIN GONZALEZ ROARO

Coordinador Editorial de *Quórum*

RODOLFO BECERRIL STRAFFON

Coordinador Internacional

FLORENCIO SALAZAR

Secretario Técnico del

Consejo Editorial

ROGELIO VILLARREAL GARZA

Coordinador de Difusión

ANTONIO NEMI DIB

Coordinador Regional

ALEJANDRO NIETO ENRIQUEZ

Coordinador Administrativo

RAMON GARCIA GONZALEZ

Asesor

PEDRO BASAÑEZ GARCIA

Jefe de Redacción

NORMA GUEVARA PHILIPPE

CRISTINA REBECA SOTRES H.

Corrección de Estilo

ALMA ROSA RUIZ MACIAS

FEDERICO MENDEZ HIDALGO

Arte y Diseño

CONSEJO EDITORIAL

FLORENCIO SALAZAR

Secretario Técnico

Luis F. Aguilar

Agustín Basave Benítez

Rolando Cordera

Jesús Martín del Campo

Francisco Gil Villegas

Fernando Gómez Mont

Miguel González Avelar

Angeles González Gamio

Gabriela Guerrero Olivares

Jorge Hernández Campos

Carlos Ramírez Sandoval

Juan Rebolledo Gout

Luis Dantón Rodríguez

Roberto Sánchez de la Vara

Jaime Sánchez Susarrey

Cecilia Soto

Manuel Terrazas

Ricardo Valero

José Woldenberg

Idelfonso Zorrilla

CONSEJO DE ADMINISTRACION

ALEJANDRO NIETO ENRIQUEZ

Coordinador

Manuel Díaz Infante

Blanca Ruth Esponda

Silvestre Fernández Barajas

Joaquín Contreras Cantú

Graciela Brasdefer Hernández

Julio César Rodríguez Albarán



**CAMARA DE DIPUTADOS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
LEGISLATIVAS**

Publicación Mensual
Año II, Núm. 22 enero/94

NUESTRA PORTADA:

Alfredo Zalce

Trabajo de la Caoba

Litografía. 29 x 35 cm

(Museo Nacional de la Estampa,
I.N.B.A. México)

Agradecemos la colaboración de Silvana Agostoni, Salvador Pindter, Carlos Pimentel y Angel Gurría Q por fotografías de interiores.



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. Av. Congreso de la Unión S/N, Col. El Parque, Deleg. Venustiano Carranza, C.P. 15969, México, D.F., Tel. 542 30 62, 542 05 57
ESTE EJEMPLAR ES GRATUITO. TIRAJE 10 MIL EJEMPLARES

QUÓRUM: (Voz latina, genit. pl. del relativo *quí*, que.) m. Número de Individuos necesarios para que un cuerpo deliberante tome ciertos acuerdos.
Real Academia de la Lengua Española.

Impreso por César Flores
Penitenciaría No. 11
Col. Morelos, México, D.F.
789 02 10 789 01 70 795 58 92

CONTENIDO

Población y Desarrollo en México Hacia el Año 2000 Blanca Ruth Esponda	3
Tendencias y Perspectivas de la Economía Mexicana José Antonio Carranza	11
Pobreza y Riqueza: Apuestas para el Nuevo Siglo Luis Angeles	23
El Constante Proceso del Cambio Empresarial Roberto Sánchez de la Vara	31
El Sistema Vigente de Justicia Agraria Sergio García Ramírez	35
La Frontera Sur de México Cuauhtémoc López Sánchez	47
Magia y Misterio del Arte Luis Dantón Rodríguez	61
Trascendental Recomposición del Presupuesto Antonio González Curi	65
La Migración Mexicana: Retrovisión y Perspectivas Armando Romero Rosales	71
La Ciudadanía y la Clase Social en Dahrendorf Tomás González de Luna	77
El Pensamiento del Doctor José María Luis Mora Francisco Leonardo Saavedra	83

Población y Desarrollo en México Hacia el Año 2000

Dip. Blanca R. Esponda Espinosa

*Presidenta de la Comisión de Población y Desarrollo
de la H. Cámara de Diputados*

El mundo asume, a fin de siglo y principios de otro milenio, nuevos desafíos. Uno de ellos es el poblacional: crítico y complejo, con retos y oportunidades. Dentro de 7 años la población mundial aumentará de 5,500 a 6,200 millones de personas. De ellas, 3,000 millones vivirán en ciudades. La población mundial crece a razón de: 3 personas por segundo; 250,000 por día. A principios del decenio, 93 millones de seres humanos más al año; a fines de este decenio, ese aumento será de casi 100 millones anualmente.

El 95% del crecimiento de la población se da en los países en desarrollo. Por ende, la calidad de vida y el desarrollo económico de la región se ven condicionadas por un crecimiento demográfico muchas veces más rápido que el desarrollo económico. Las expectativas de viabilidad del desarrollo para fin de siglo

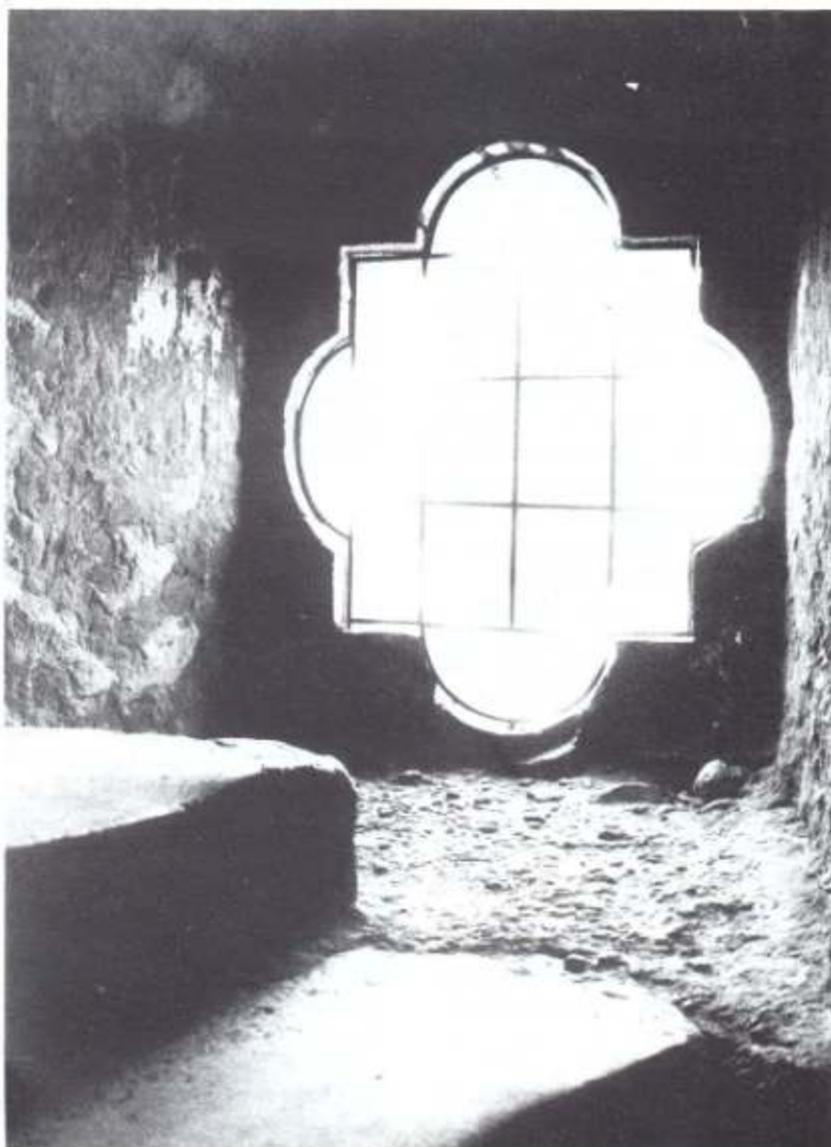


Foto: Salvador Pindter

y el próximo están comprometidas con el equilibrio y la estabilización de la población de manera determinante. El tiempo para ello es muy corto. Pasar de una población de 1,000 a 2,000 millones de personas requirió un siglo. Llegar a los 3,000 sólo 30 años. Avanzar a 4,000 consumió 15 años. En 13 años se pasó de 4,000 a 5,000 millones. Los próximos 1,000 millones de personas sólo necesitarán 10 años para agregarse a la población mundial.

El continuo y rápido crecimiento de la población ha escapado a los intentos de planificación en la mayoría de los países y se ha presentado de manera desordenada e imprevista. El resultado de este crecimiento, sobre todo en los países en vías de desarrollo, ha entrado en confrontación con los recursos necesarios para mantener estándares mínimos de vida digna y amenaza seriamente las reservas ambientales del mundo. Los recursos naturales: tierra, aire y agua son cada día más disputados para sostener la creciente cantidad de personas, tanto en el orden nacional como a nivel mundial.

El reforzamiento de las políticas y programas de población es una necesidad impostergable en todo país en desarrollo. A los recursos financieros y

materiales debe sumarse un creciente esfuerzo por integrar más decididamente a las personas en la educación para la planeación del crecimiento familiar.

México ha tenido diversas políticas de población que han buscado responder a las condiciones demográficas, socioeconómicas y políticas de cada momento histórico. En el periodo comprendido entre la Guerra de Independencia y la Revolución Mexicana, y como resultado del moderado crecimiento demográfico observado, la preocupación central era la escasez de población en el territorio nacional, por lo que se promovieron acciones dirigidas a incrementar el número de habitantes, el ritmo de crecimiento de la población y la densidad demográfica.

Se consideraba que México era un país subpoblado, en donde el crecimiento demográfico era un requisito indispensable para superar el desequilibrio entre el tamaño del territorio y el de la población; la falta de correspondencia entre las riquezas naturales y la disponibilidad de fuerza de trabajo; el conflicto entre la ambición expansionista de otros países y la disponibilidad de asentamientos humanos para hacerle frente. Predominaba la idea de que la fortaleza de un país estaba dada por el tamaño de su

población y, por tanto, adquirieron gran relevancia los temas relacionados con la inmigración de extranjeros, la colonización y la repatriación de mexicanos.

La primera Ley General de Población, en 1936 fomentaba: la fecundidad, el abatimiento de la mortalidad general —sobre todo la infantil— así como la repatriación de mexicanos y la inmigración de extranjeros —de preferencia los que más se adaptaran a nuestra cultura e idiosincrasia—. En lo referente a la distribución espacial de la población en el país, se consideró importante estimular la migración de las zonas muy pobladas hacia regiones de débil densidad de población; en particular, se procuró el establecimiento de núcleos nacionales de población en los lugares fronterizos.

En 1947 se promulgó una nueva Ley General de Población, con un carácter eminentemente pronatalista y con los rasgos fundamentales de la de 1936: se mantenían los objetivos de aumentar el crecimiento demográfico y el número de habitantes, promoviendo el incremento de la fecundidad, la disminución de la mortalidad, el fomento de los matrimonios y la inmigración colectiva, entre otros aspectos. Sin embargo, dos factores dieron un tono particular a esta ley: la Segunda

Guerra Mundial, con las consiguientes corrientes migratorias que originó; y la demanda de trabajadores mexicanos por parte de empresas de Estados Unidos, desde el ingreso de este país al conflicto bélico.

Durante las dos décadas siguientes se observa un fuerte incremento en las tasas de crecimiento poblacional, como resultado de la disminución de la mortalidad. Los estudios y análisis en torno al tema de población empiezan a indicar que este rápido crecimiento podría considerarse no ya un requisito, sino un obstáculo para el desarrollo del país. En el decenio de los sesenta se polarizaron las posiciones respecto a la conveniencia de un elevado crecimiento de la población. La necesidad de promover el ritmo de crecimiento demográfico —sobre la cual una vez existió consenso— comenzó a ser objeto de discusión en los ámbitos público y académico.

Para 1970, la población se había duplicado en sólo 20 años, y crecía a un ritmo nunca antes observado. Las posibilidades de crecimiento económico no parecían estar en consonancia con las exigencias del crecimiento de la población.

En particular, se preveían dificultades para satisfacer las necesidades

básicas de amplios núcleos de población en materia de alimentación, salud, educación, vivienda y empleo. Asimismo, la estructura de la economía había evolucionado hacia las actividades secundarias y terciarias, por lo que se comenzaba a identificar una mayor concentración de población en algunos centros urbanos, lo cual parecía constituir un escenario que propiciaría el deterioro del medio ambiente.

Durante el decenio de los setenta, el avance del conocimiento en la materia, y la mayor sensibilidad política respecto a la interrelación de las variables demográficas con las del desarrollo, convergen en la promulgación de la Ley General de Población de 1974.

En esta nueva ley se considera que la política de población debe ser parte del complejo sistema de planeación del desarrollo. En este sentido, se plantea que es preciso adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades determinadas por el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población, en el entendido de que las políticas de población no son ni pretenden ser un sustituto de las de desarrollo.

La ley plantea como objetivo fundamental la regulación de los fenó-

menos que afectan a la población, para asegurar que ésta participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social. Para la consecución de este objetivo se propuso, entre otros aspectos, la realización de programas de planificación familiar bajo el principio del pleno respeto a los derechos humanos y a las características culturales de los mexicanos; la integración de la mujer en el proceso de desarrollo nacional, y el fortalecimiento de la política migratoria, en particular, en relación con aquellas acciones que permitan adecuar la distribución geográfica de la población a las posibilidades de desarrollo de las distintas regiones de la República.

Una serie de reformas jurídicas empezó a partir de 1973, con el fin de dotar al país del marco legal e institucional necesario para la implantación de una nueva política demográfica: La Ley General de Población fue votada el 11 de diciembre de 1973 y se publicó en el Diario Oficial el 7 de enero de 1974; el artículo 4o. de la Constitución fue reformado el 31 de diciembre de ese mismo año; el reglamento de la ley se publicó en el Diario Oficial del 17 de noviembre de 1976; el Código Sanitario se modificó desde el 26 de febrero de 1973, autorizando ahora la propaganda y venta de

métodos anticonceptivos; por último, la planificación familiar se incorporó en la Ley General de Salud en el año de 1984.

La población mexicana se ha multiplicado cerca de 6 veces en este siglo, al pasar de 13.6 millones de habitantes en 1900 a 81.1 millones en 1990. Este proceso se divide en tres grandes etapas: la primera de ellas, de 1900 a 1940, se caracteriza por tasas de crecimiento demográfico bajas, de menos del 1.3% anual. Cabe destacar que

entre 1910 y 1921 el crecimiento de la población fue negativo al ocurrir, a causa del movimiento armado de la Revolución Mexicana, un mayor número de defunciones que de nacimientos. A partir de los años veinte, se dio una progresiva recuperación demográfica que condujo a una segunda etapa, de 1940 a 1970, en que la tasa de crecimiento alcanzó, en promedio, 3.0% y llegó, a fines de los sesenta, a cerca de 3.5% y, por último, la etapa que comienza en los años setenta y que marca el inicio del descenso en el ritmo



Foto: Salvador Pindter

de crecimiento de la población. En esta forma, la tasa de crecimiento demográfico del país, para 1990, se estimó en 2.1%, con lo cual la población mexicana se ve incrementada en cerca de 1.7 millones de personas por año.

En los próximos años, la población de México continuará experimentando notables incrementos, si bien a un ritmo cada vez menor. De acuerdo con las tendencias observadas y una hipótesis de descenso sostenido, la tasa de crecimiento llegaría a 1.8% en 1994 y a 1.5% en el año 2000. Se espera, sin embargo, que esfuerzos adicionales en materia de regulación del crecimiento demográfico, permitan aproximarse aún más a una tasa de 1.0% en el año 2000.

La estructura por edad de la población se verá progresivamente envejecida. De este modo, la población entre 0 y 14 años de edad representaría el 36% del total en 1994 y, en el año 2000, alrededor del 32%. A su vez, el grupo entre 15 y 64 años conformará el 60% de la población total en 1994 y el 63% en el 2000. Por último, el grupo de 65 años en adelante, elevará lentamente su participación del 4% actual a cerca de 5% en el año 2000.

La fecundidad conservará la tendencia a la baja, que ha observado en

los últimos años. Se estima que la natalidad se situará en 25 nacimientos por mil habitantes en 1994 y en 21.8 por mil para el año 2000. Asimismo, la tasa global de fecundidad será de 2.8 hijos por mujer en 1994, en tanto que para el año 2000 se ubicará en 2.4 hijos.

Por lo que respecta a la mortalidad, ésta alcanzará una tasa bruta de 5 decesos por mil habitantes en 1994, misma que se conservará prácticamente sin modificaciones, por lo menos en lo que resta del siglo. La esperanza de vida alcanzará los 71 años en 1994 y los 72 en el 2000, para ambos sexos. Para el año 2000 nos situaremos en cerca de 100 millones de habitantes.

No hay que olvidar, sin embargo, que la situación económica y social del país podría alterar estas expectativas en una forma poco previsible.

En cualquier caso, el crecimiento de la población seguirá significando un reto muy importante para la Nación, tanto en términos de los grandes contingentes de población que se incorporarán a las edades activas —incrementos anuales de 1.4 millones en el grupo de 15 a 64 años, hasta la primera década del siglo XXI— como de las notables desigualdades que presentan la fecundidad y la mortalidad entre unos y otros grupos de la pobla-

ción de México. De ahí que las acciones en materia demográfica deban ser inseparables de una política de desarrollo integral en todos los ámbitos del país.

A la sociedad le preocupaba, también, la incidencia del fenómeno poblacional en el medio ambiente y el desarrollo. Sin embargo, puede decirse que aún existen grandes vacíos en el conocimiento de las interrelaciones de la población, el medio ambiente y el desarrollo. Estas ausencias constituyen una limitación no sólo para propósitos analíticos sino, sobre todo, para la formulación e instrumentación de políticas integrales y convergentes.

El gobierno mexicano —en todos sus niveles— ha formulado, sancionado y ejecutado una serie de normas y programas conducentes a la preservación del medio ambiente, así como a prevenir y combatir los efectos nocivos de diversas actividades, particularmente en ciertas regiones y localidades calificadas como prioritarias —en razón de su vulnerabilidad— exposición al riesgo ecológico o grado de deterioro.

A pesar de dichos esfuerzos, la sociedad mexicana no se ha podido sustraer a un conjunto de efectos adversos sobre su medio ambiente, derivados

de prácticas nocivas. Muchas de ellas se originan en la adopción de ciertas pautas productivas y de consumo, y de un proceso de urbanización acelerado y concentrado, entre otros factores.

El tamaño de la población y las tasas de crecimiento son aspectos prioritarios del rescate ambiental. En cualquier grado de desarrollo, al aumentar la población se tiende, de manera lógica, a utilizar más la energía, los recursos y a acrecentar los riesgos ambientales. Prueba de ello es el énfasis puesto en la Cumbre Mundial de la Tierra en los aspectos demográficos para asegurar políticas y programas apropiados de conservación y rehabilitación de los recursos naturales.

La pobreza y el acelerado crecimiento demográfico ejercen presiones cada vez mayores sobre los recursos disponibles. Las soluciones en el abasto de alimentos, combustibles y dotación de vivienda —en muchas comunidades— lleva al incendio y tala de bosques, uso inadecuado de tierras de cultivo, así como contaminación y agotamiento de los recursos hidráulicos.

Hay plena conciencia para evitar que ocurra una crisis ecológica al relacionarla con el fortalecimiento de las políticas de población, no sólo para

disminuir su crecimiento, sino para lograr una distribución equilibrada entre las zonas rurales y urbanas, además de buscar un uso equilibrado de los recursos. De ahí que políticas de población y desarrollo sostenible sean aspectos del objetivo común de garantizar la sobrevivencia y la justicia.

Al igual que en otros contextos, la desigualdad social opera como un elemento determinante del mayor o menor grado de vulnerabilidad de los distintos grupos sociales y regiones del país ante el riesgo ambiental. Las condiciones de pobreza, de limitaciones de acceso a bienes y servicios y, en general, a los beneficios del desarrollo, hacen que los sectores sociales con mayor grado de desventaja, tanto en las áreas urbanas como rurales, sean los más expuestos a los efectos nocivos del deterioro ambiental y con menos recursos para acceder a diversas opciones tecnológicas, productivas y de consumo.

Si bien existen en nuestro país importantes vacíos para la consolidación de un programa dirigido a normar las relaciones entre población, medio ambiente y desarrollo, también es cierto que se han realizado acciones en diversos sentidos, que permiten sentar las bases para la formu-

lación de políticas y programas en la materia. Entre ellas destaca la inclusión de este tema en el Plan Nacional de Desarrollo —actualmente en vigor—.

Hay compromisos en el país con los temas críticos que nos conduzcan a la recuperación económica, al rescate ecológico, a la disminución de la desigualdad social y al mantenimiento de la estabilidad social y política. El compromiso es la búsqueda de alternativas que tiendan a lograr que, en la relación del hombre con su entorno —natural, social, económico y político— prevalezca la racionalidad y el respeto.

En el centro de la agenda de los líderes mundiales está la población y el desarrollo. Las Naciones Unidas realizarán este año en El Cairo, Egipto, la Conferencia Mundial de Población, ahí se recogerán los puntos de vista de la Conferencia Latinoamericana de Población realizada en México en 1993. Los diputados tienen en ella un reto para promover la toma de conciencia de los gobiernos y de las sociedades, para dar prioridad a las políticas de población en el contexto de los planes de desarrollo. Sólo así se podría dar viabilidad a un planeta que se enfrentará a un escenario alarmantemente crítico en el futuro. Baste citar que para el año 2,200

podríamos tener una población de 11,000 millones de habitantes —el doble de la actual—, y no es difícil imaginar las grandes presiones alimenticias, de servicios, de empleo y políticas, entre otras, que habrán de enfrentarse.

Para entender la dimensión del fenómeno poblacional debemos partir de un criterio esencialmente humanista. La Comisión Brundtland sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1987, señaló lo que resume una perspectiva común de las sociedades, “que las personas son un recurso creativo, y esta creatividad es una ventaja que las sociedades deben aprovechar”.

Ningún esfuerzo informativo y educativo es suficiente por sí mismo. La planificación de la familia, con su correspondiente educación sexual y paternidad responsable, debe desarrollarse como un concepto amplio e integral, que abarca distintos factores: la educación, la salud, la descentralización de los recursos y los medios. No se trata solamente de suministrar servicios anticonceptivos. Está directamente relacionada la creación de oportunidades y opciones para las personas. Ese proceso se inicia desde el nacimiento y son determinantes las condiciones en las que padres y madres

reciben el nacimiento de sus hijos. La igualdad de oportunidades para niñas y varones. La falta de acceso a los servicios de salud y educación condiciona muchas veces la decisión de las parejas en cuanto a la planificación familiar.

La intensa movilidad poblacional y los cambios en su estructura y composición tienen un efecto directo en los patrones de producción y consumo. Esto puede significar nuevas presiones para los propósitos que se han planteado lograr con los procesos de reordenación económica y la estrategia de desarrollo social. Gobierno y sociedad debemos empeñarnos en que estas nuevas tendencias no lleven a dislocaciones económicas, ni a crear una estructura productiva incongruente con las auténticas necesidades de la mayoría de la población.

Somos sociedades con grandes síntomas de desigualdad social, que sirven de detonantes para la expansión demográfica. Así lo demuestra el que vivamos un intenso éxodo de población de las áreas rurales hacia sectores urbanos, que rebasan las condiciones de equidad que pueden ofrecer nuestras ciudades pequeñas y medias.

El reforzamiento de las políticas de población debe dar prioridad a resolver —de manera amplia y realista— la

condición de marginalidad de la mujer, tanto en la vida social y económica como en la propia orientación de las políticas públicas. La situación de la mujer ha estado ajena a gran parte de las políticas de crecimiento económico, de desarrollo de los mercados laborales e inclusive de sus repercusiones en las grandes migraciones internacionales y en los movimientos migratorios internos. La mujer representa la mitad de la población y es también sujeto de esos movimientos de manera directa o indirecta. De manera directa porque está probado que muchas mujeres también emigran a otros países o a las áreas urbanas, y lo hacen llevando consigo a sus familias. Por otra parte, cuando no emigran, aumenta la responsabilidad de la atención a su familia y de mantenimiento de la producción, particularmente en el sector rural.

La mujer debe estar en el centro del desarrollo

político, económico y social. Es preciso incrementar su acceso a los servicios de la educación, la salud y la igualdad en el trabajo. Esto posibilitará que su potencial productivo esté a la altura de las necesidades del desarrollo económico nacional. A su vez, permitirá que sea el eje de la consolidación de una sociedad auténticamente plural, igualitaria y plena de valores, de respeto a la vida y a los recursos naturales. Una estrategia en ese sentido tendría la doble ventaja de que mientras se incrementa la capacidad de generación de riqueza y bienestar, también le daría posibilidades de tomar decisiones de planificación familiar que promuevan el descenso del crecimiento demográfico general.

El reto poblacional tiene que ver con la voluntad política de los gobiernos y los pueblos. La cuestión de población y desa-

rollo tiene que ver con el tamaño de la población, el crecimiento económico y la distribución mediante el empleo, así como el acceso a los servicios necesarios para satisfacer las necesidades de cada persona. La pobreza, el empleo y las miserables condiciones de vida de millones de habitantes, necesariamente conduce a las familias a crecer.

La población debe ser vista como autora, sujeto y objeto del desarrollo. La legitimidad de las políticas que encauzan el desarrollo depende de su correspondencia con los valores y aspiraciones de la sociedad, en la cual buscan su aplicación. Nada explica mejor la correspondencia y la relación dialéctica entre el papel del Estado y la corresponsabilidad de la sociedad que la dimensión humana y participativa de la población. Atendiendo esta necesidad, México habrá dado el otro paso necesario para acceder al siglo XXI.

Tendencias y Perspectivas de la Economía Nacional

Ing. José Antonio Carranza

Coordinador General de Prevención de Riesgos y Protección Civil del D.D.F.

En este documento se analiza la posible evolución de los diferentes sectores y ramas de la economía de México para el periodo 1995-2005, considerando los siguientes supuestos generales:

- La apertura de la economía nacional obliga a mejorar, en calidad y precio, los productos del país para hacerlos más competitivos a nivel internacional. Por ello, al desaparecer las barreras comerciales, las empresas buscan utilizar sus recursos (capital y trabajo) para igualar los costos de producción nacionales con los internacionales, por lo que los recursos se reasignan entre las ramas económicas. Las empresas mexicanas tendrán que elevar su tamaño medio, buscando una posible reducción en costos por economías de escala.

- Las industrias intensivas en mano de obra tienden a perder competitividad, por la cada vez



Foto: Angel Gurría Q

menor participación del trabajo en el valor del producto final.

- Las relaciones contractuales laborales tienden a flexibilizarse, cada vez con menor regulación gubernamental, y con una creciente presencia del trabajo independiente y del contrato por obra, en sustitución del contrato por jornada.

- Las inversiones tienden a reorientarse hacia usos más eficientes en términos de costos de producción, al disponer de mayor variedad de bienes intermedios, tecnología y mecanismos de comercialización.

- La apertura tiene efecto sobre el saldo comercial. La eliminación de barreras estimula las exportaciones y, también, altera la demanda de insumos importados que se utilizan en todas las ramas de la producción.

- El Estado tiene cada vez menor participación en la economía como actor productivo.

- El ciclo económico nacional guarda una creciente relación con el devenir económico del bloque norteamericano.

- Se incrementan las presiones ecológicas para desplazar industrias y productos contaminantes y altamente consumidoras de energía.

- Se da una mayor participación del sector privado en el destino de recursos financieros provenientes de instituciones financieras internacionales.

Considerando estos supuestos, se construyen 3 escenarios de la economía nacional con un horizonte al año 2005. El primero corresponde a un escenario base, tendencial del crecimiento económico con la apertura comercial, que no incluye los posibles efectos del Tratado de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos-México (TLC); se construye mediante el análisis de las tendencias observadas durante las tres últimas décadas y de la detección de rupturas tendenciales, derivadas de los eventos registrados en el último quinquenio.

Los dos siguientes escenarios consideran la eliminación total de las barreras arancelarias entre esos tres países (se excluyen del análisis el caso de barreras no arancelarias), asumiendo un periodo de 10 años para la implantación total del TLC (1994-2003).

El segundo escenario supone que la dotación de capital y el salario real permanecen fijos, con lo que el cambio en la producción ocurre al reubicarse el total fijo de capital entre los sectores y el nivel de empleo se adapta a la nueva situación.

Al quedar fijo el costo marginal de utilizar más mano de obra, ésta aumenta cuando la economía se expande.

En el tercer escenario, el capital tiene una tasa de utilidades igual a la mundial. El capital se supone móvil entre sectores y países, y el salario se deja variable (pleno empleo). La disponibilidad de capital es ilimitada, por lo que cualquier expansión de la economía se logra sin aumentos en el costo de capital.

Por efecto del TLC, el PIB esperado para los escenarios 2 y 3 en el año 2005, resulta mayor al del escenario tendencial en 1.8 y 7.6% respectivamente (Cuadros 1, 2 y 3). En el escenario 2, bajo la hipótesis de salario real fijo y empleo variable, respecto al escenario tendencial: el personal ocupado para el año 2005 aumenta en 7.7%, mientras que la productividad se decrementa en 5.4% para el mismo año.

Por su parte, en el escenario 3, que considera pleno empleo y salario real variable, para el año 2005 la productividad se incrementa en un 7.6% respecto al escenario tendencial.

Escenario 1

En el escenario 1, durante el periodo de 1990 al

2005, el PIB nacional presenta un incremento promedio anual real del 4.3%, principalmente en los sectores secundario y terciario que crecen, respectivamente, 4.5 y 4.4%. En el mismo periodo, el empleo nacional crece a un promedio de 3.3% anual, destacando el sector secundario donde este promedio es de casi 5%. La productividad general crece a un ritmo promedio anual de casi 1%; en los sectores primario, secundario y terciario, este porcentaje es de 0.8, -0.4 y 1.2 respectivamente.

Por ramas de actividad, para el periodo 1990-2005, en este escenario (ver cuadro 4),

los más altos promedios anuales de crecimiento del PIB corresponden a: electricidad, agua y gas (8.5%); servicios financieros, seguros y bienes inmuebles (7.8%); petróleo (5.6%); minería (5.6%) y química (5.1%). En empleo (ver cuadro 5), destacan los crecimientos promedio anuales de las ramas: electricidad, agua y gas (10.7%); minería (8.1%); productos metálicos (7.4%); maquinaria (5.6%); construcción (5.1%) y servicios financieros, seguros y bienes inmuebles (5.0%). Por su parte, las ramas con mayor incremento promedio anual en productividad (ver cuadro 6),

son: servicios financieros, seguros y bienes inmuebles (2.7%); otras industrias manufactureras (2.3%) e industrias metálicas básicas (2.2%). La productividad disminuye en las ramas: productos metálicos (-2.7%); minería (-2.4%); construcción (-2.3%); electricidad, agua y gas (-2.0%); maquinaria (-1.0%), y vestido y cuero (-0.1%).

Escenario 2

En este escenario, para el periodo de 1990 al 2005, el PIB nacional crece en un promedio anual real de 4.5%, principalmente en los sectores secundario y terciario, donde este

Cuadro 1

Escenario 1

SECTORES	PIB ¹				Personal Ocupado ²				Productividad ³			
	1990	1995	2000	2005	1990	1995	2000	2005	1990	1995	2000	2005
Primario	393.9	456.8	533.7	593.6	5,812.4	6,355.7	7,152.7	7,764.8	67.8	71.8	74.6	76.4
Secundario	1,731.3	2,146.9	2,733.9	3,333.9	5,351.1	6,481.5	8,502.7	10,981.3	323.5	331.2	321.5	303.6
Terciario	3,111.1	3,921.8	4,942.4	5,965.5	11,663.5	14,139.4	16,707.6	18,609.5	266.7	277.4	295.8	320.6
TOTAL	5,236.3	6,525.5	8,210.0	9,893.0	22,827.0	26,976.6	32,363.0	37,355.6	229.4	241.9	253.7	264.8

Notas: (1) Miles de millones de pesos de 1980; (2) Miles de empleos; (3) Miles de pesos de 1980 por empleo.

Cuadro 2

Escenario 2

SECTORES	PIB ¹				Personal Ocupado ²				Productividad ³			
	1990	1995	2000	2005	1990	1995	2000	2005	1990	1995	2000	2005
Primario	393.9	458.1	537.8	599.4	5,812.4	6,477.7	7,518.9	8,297.8	67.8	70.7	71.5	72.2
Secundario	1,731.3	2,167.0	2,801.7	3,436.5	5,351.1	6,642.5	9,065.1	12,079.7	323.5	326.2	309.1	284.5
Terciario	3,111.1	3,935.6	4,989.5	6,037.0	11,663.5	14,333.0	17,310.6	19,841.5	266.7	274.6	288.2	304.3
TOTAL	5,236.3	6,560.7	8,329.0	10,072.9	22,827.0	27,425.2	33,894.6	40,219.0	229.4	239.0	245.7	250.4

Notas: (1) Miles de millones de pesos de 1980; (2) Miles de empleos; (3) Miles de pesos de 1980 por empleo.

Cuadro 3
Escenario 3

SECTORES	PIB ¹				Personal Ocupado ²				Productividad ³			
	1990	1995	2000	2005	1990	1995	2000	2005	1990	1995	2000	2005
Primario	393.9	461.5	548.5	614.3	5,812.4	6,247.9	6,780.2	7,138.6	67.8	73.9	80.9	86.1
Secundario	1,731.3	2,229.3	3,021.3	3,775.0	5,351.1	6,741.6	9,428.0	12,249.2	323.5	330.7	320.5	308.2
Terciario	3,111.1	3,980.4	5,137.9	6,260.2	11,663.5	13,987.1	16,154.8	17,967.8	266.7	284.6	318.0	348.4
TOTAL	5,236.3	6,671.2	8,707.7	10,649.5	22,827.0	26,976.6	32,363.0	37,355.6	229.4	247.3	269.1	285.1

Notas: (1) Miles de millones de pesos de 1980; (2) Miles de empleos; (3) Miles de pesos de 1980 por empleo.

incremento es de 4.7 y 4.5%, respectivamente. En dicho periodo, el empleo en el país crece con un promedio del 3.8% anual, principalmente en el sector secundario, con un 5.6%. La productividad general crece a un ritmo anual del 0.6%, y para los sectores primario, secundario y terciario, este porcentaje se ubica en 0.4, 0.8 y 0.9% respectivamente.

Por ramas de actividad (ver cuadro 7), los más altos promedios de crecimiento anual real del PIB corresponden a: electricidad, agua y gas (8.6%); servicios financieros, seguros e inmuebles (7.9%); minería (5.7%); petróleo (5.6%) y química (5.3%). En materia de crecimiento del empleo (ver cuadro 8), destacan: electricidad, agua y gas (11.1%); minería (8.4%); productos metálicos (8.1%); maquinaria (6.4%); construcción (5.9%); servicios financieros, seguros y bienes inmuebles (5.5%); y madera y sus productos (5.1%). Las ramas con mayor crecimiento pro-

medio anual en productividad (ver cuadro 9), son: servicios financieros, seguros y bienes inmuebles (2.2%); petróleo (1.9%); industrias metálicas básicas (1.8%); otras industrias manufactureras (1.7%); automóviles y equipo de transporte (1.2%) y transporte, almacenamiento y comunicaciones (1.1%). La productividad disminuye en: productos metálicos (-3.1%); construcción (-2.7%); minería (-2.5%); electricidad, agua y gas (-2.2%); maquinaria (-1.3%); vestido y cuero (-0.6%); madera y sus productos (-0.5%); textiles (-0.4%) y bebidas y tabaco (-0.2%).

Escenario 3

Para el periodo de 1990 al 2005, en este escenario el PIB nacional crece a un promedio anual real del 4.8%, donde destacan los sectores secundario y terciario con 5.3 y 4.8% respectivamente. Durante el mismo periodo, el empleo en el país crece a un promedio anual de 3.3%, principalmente en

el sector secundario, donde ese porcentaje se ubica en 5.7%. La productividad general se incrementa anualmente a un promedio real de 1.5%. En los sectores primario, secundario y terciario este indicador se ubica en 1.6, -0.3 y 1.8%, respectivamente.

Por ramas de actividad (ver cuadro 10), los más altos promedios de crecimiento anual del PIB real corresponden a: electricidad, agua y gas (8.9%); servicios financieros, seguros y bienes inmuebles (8.0%); minería (6.6%); maquinaria (6.1%); productos metálicos (5.7%); química (5.6%); petróleo (5.6%); madera y sus productos (5.5%); e industrias metálicas básicas (5.4%). En materia de empleo (ver cuadro 11), las ramas con mayor crecimiento promedio anual son: electricidad, agua y gas (10.0%); minería (7.9%); productos metálicos (7.7%); construcción (6.9%) y maquinaria (6.2%). Las ramas con mayor crecimiento promedio anual real en productividad (ver

cuadro 12), son: servicios financieros, seguros y bienes inmuebles (3.4%); otras industrias manufactureras (3.0%); industrias metálicas básicas (2.9%); automóviles y equipo de transporte (2.2%); papel, imprentas y editoriales (2.2%); y transportes, almacenamiento y comunicaciones (2.2%). La productividad disminuye en: construcción (-1.9%); productos metálicos (-1.8%); minería (-1.3%); maquinaria (-0.2%) y electricidad, agua y gas (-0.9%).

En los tres escenarios, el PIB crece a mayor ritmo promedio que la población y, durante 1995-2000, el empleo crece a tasas mayores que la PEA, por lo que se podría afirmar que las perspectivas

económicas del país son halagüeñas, sin embargo, resulta importante resaltar la urgencia de incrementar la productividad en prácticamente todas las ramas de nuestra economía.

El rezago de la productividad económica nacional puede ratificarse al compararla con la de países desarrollados. En los cuadros 13 y 14, se puede notar la baja productividad nacional, histórica y esperada, respecto a la de Estados Unidos, Francia, Japón y la República Federal de Alemania en prácticamente todas las ramas de la producción.

Si el 67% de nuestras tecnologías de producción siguen siendo artesanales y sólo el 8% de

las unidades de producción poseen tecnologías dominantes a nivel mundial, parecería que con lo único que México puede competir es con trabajo barato.

De acuerdo con lo anterior, puede afirmarse que, para apoyar mayores incrementos en la productividad que propicien una mejor ubicación de los productos nacionales en el mercado internacional, resulta necesario alentar tecnologías de punta con la optimización de tecnologías en uso y difusión masiva de nuevas tecnologías. De aquí la importancia de mejorar la preparación de la población en todos los niveles, para impulsar una nueva cultura productiva basada en la calidad y el costo de la producción nacional.

Cuadro 4
Escenario 1
Producto Interno Bruto
(millones de pesos de 1980)

RAMAS ECONOMICAS	1990	1995	2000	2005
• Agropecuario, silvicultura y pesca	393,911	456,780	533,649	593,582
• Minería	77,553	108,058	140,017	175,361
• Petróleo	111,159	168,228	212,004	251,681
• Alimentos	222,864	282,162	358,295	435,354
• Bebidas y tabaco	84,265	102,838	126,094	148,335
• Textiles	61,649	71,886	90,361	108,903
• Vestido y cuero	66,323	78,198	98,469	118,637
• Madera y sus productos	36,323	45,678	57,470	69,251
• Papel, imprentas y editoriales	71,385	84,831	98,520	118,716
• Química	215,308	274,068	369,450	455,079
• Productos minerales no metálicos	80,707	97,881	123,150	138,502
• Industrias metálicas básicas	73,747	88,093	106,730	128,609
• Productos metálicos	50,424	64,114	81,379	98,227
• Maquinaria	103,788	132,667	169,048	204,488
• Automóviles y equipo de transporte	96,781	109,915	135,442	162,257
• Otras industrias manufactureras	29,290	32,627	41,050	49,465
• Construcción	270,317	285,967	343,735	401,866

• Electricidad, agua y gas	79,459	119,654	182,712	269,218
• Comercio, restaurantes y hoteles	1,348,499	1,555,501	1,846,192	2,087,679
• Transporte, almacenamiento y comunicaciones	352,049	419,208	526,150	630,190
• Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	560,843	865,653	1,251,170	1,724,526
• Servicios comunales, sociales y personales	921,635	1,183,458	1,457,244	1,700,521
• Servicios bancarios imputados	-71,942	-102,036	-138,344	-177,420
TOTAL	5,236,337	6,525,429	8,209,987	9,893,027

Cuadro 5
Escenario 1
Personal ocupado
(miles de empleos)

RAMAS ECONOMICAS	1990	1995	2000	2005
• Agropecuario, silvicultura y pesca	5,812.4	6,355.7	7,152.7	7,764.8
• Minería	212.3	316.2	458.7	687.2
• Petróleo	47.5	58.8	69.8	81.2
• Alimentos	558.2	679.4	838.6	999.5
• Bebidas y tabaco	160.8	192.3	233.9	275.5
• Textiles	173.5	200.9	253.0	293.8
• Vestido y cuero	246.1	293.3	371.4	450.3
• Madera y sus productos	107.1	134.8	169.6	204.4
• Papel, imprentas y editoriales	134.9	149.0	163.0	186.6
• Química	366.6	444.0	566.0	655.0
• Productos minerales no metálicos	177.3	206.5	253.5	281.6
• Industrias metálicas básicas	93.7	99.2	108.0	118.1
• Productos metálicos	159.2	227.0	328.9	466.9
• Maquinaria	269.0	358.0	479.2	613.7
• Automóviles y equipo de transporte	209.7	227.9	254.5	277.2
• Otras industrias manufactureras	72.5	74.5	83.1	86.8
• Construcción	2,244.1	2,635.7	3,563.3	4,761.5
• Electricidad, agua y gas	118.6	184.0	308.2	542.0
• Comercio, restaurantes y hoteles	3,448.7	3,883.5	4,320.3	4,433.4
• Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1,150.3	1,283.5	1,484.4	1,624.1
• Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	490.1	668.7	846.6	1,015.4
• Servicios comunales, sociales y personales	6,574.4	8,303.7	10,056.3	11,536.6
TOTAL	22,827.0	26,976.6	32,363.0	37,355.6

Cuadro 6
Escenario 1
Productividad
(miles de pesos de 1980 por trabajador)

RAMAS ECONOMICAS	1990	1995	2000	2005
• Agropecuario, silvicultura y pesca	67.77	71.87	74.61	76.45
• Minería	365.30	341.74	305.25	255.18
• Petróleo	2,340.19	2,861.02	3,037.31	3,099.52
• Alimentos	399.25	415.31	427.25	435.57
• Bebidas y tabaco	524.04	534.78	539.09	538.42
• Textiles	355.33	357.82	357.16	370.67
• Vestido y cuero	269.50	266.61	265.13	263.46
• Madera y sus productos	339.15	338.86	338.86	338.80
• Papel, imprentas y editoriales	529.17	569.34	604.42	636.21

• Química	587.31	617.27	652.74	694.78
• Productos minerales no metálicos	455.20	474.00	485.80	491.84
• Industrias metálicas básicas	787.05	888.03	988.24	1,088.98
• Productos metálicos	316.73	282.44	247.43	210.38
• Maquinaria	385.83	370.58	352.77	333.21
• Automóviles y equipo de transporte	461.52	482.29	532.19	585.34
• Otras industrias manufactureras	404.00	437.95	493.98	569.87
• Construcción	120.46	108.50	96.47	84.40
• Electricidad, agua y gas	669.97	650.29	592.84	496.71
• Comercio, restaurantes y hoteles	391.02	400.54	427.33	470.90
• Transporte, almacenamiento y comunicaciones	306.05	326.61	354.45	388.02
• Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	1,144.34	1,294.53	1,477.88	1,698.37
• Servicios comunales, sociales y personales	140.19	142.52	144.91	147.40
TOTAL	229.39	241.89	253.68	264.83

Cuadro 7
Escenario 2
Producto Interno Bruto
(millones de pesos de 1980)

RAMAS ECONOMICAS	1990	1995	2000	2005
• Agropecuario, silvicultura y pesca	393,911	458,106	537,785	599,349
• Minería	77,553	108,420	141,496	177,685
• Petróleo	111,159	168,228	212,004	251,681
• Alimentos	222,864	283,925	364,293	444,498
• Bebidas y tabaco	84,265	103,590	128,564	151,982
• Textiles	61,649	72,528	92,506	112,146
• Vestido y cuero	66,323	78,894	100,801	122,163
• Madera y sus productos	36,323	46,156	59,088	71,701
• Papel, imprentas y editoriales	71,385	85,295	99,968	120,899
• Química	215,308	276,076	376,661	466,241
• Productos minerales no metálicos	80,707	99,023	127,001	143,959
• Industrias metálicas básicas	73,747	89,371	110,900	134,921
• Productos metálicos	50,424	64,837	83,850	101,977
• Maquinaria	103,788	134,638	175,834	214,822
• Automóviles y equipo de transporte	96,781	111,525	140,744	170,236
• Otras industrias manufactureras	29,290	32,902	41,965	50,847
• Construcción	270,317	291,279	360,747	426,857
• Electricidad, agua y gas	79,459	120,278	185,260	273,925
• Comercio, restaurantes y hoteles	1,348,499	1,561,819	1,866,135	2,116,020
• Transporte, almacenamiento y comunicaciones	352,049	421,260	533,002	640,475
• Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	560,843	869,676	1,266,866	1,751,691
• Servicios comunales, sociales y personales	921,635	1,184,133	1,459,473	1,703,782
• Servicios bancarios imputados	-71,942	-101,233	-135,999	-174,950
TOTAL	5,236,337	6,560,726	8,329,003	10,072,907

Cuadro 8
Escenario 2
Personal ocupado
(miles de empleos)

RAMAS ECONOMICAS	1990	1995	2000	2005
• Agropecuario, silvicultura y pesca	5,812.4	6,477.7	7,518.9	8,297.8
• Minería	212.3	321.8	480.4	716.0
• Petróleo	47.5	58.8	69.8	81.2
• Alimentos	558.2	695.1	890.3	1,084.5
• Bebidas y tabaco	160.8	196.7	248.2	298.5
• Textiles	173.5	205.5	268.4	333.8
• Vestido y cuero	246.1	300.4	395.3	405.4
• Madera y sus productos	107.1	138.5	181.9	226.9
• Papel, imprentas y editoriales	134.9	152.0	171.9	198.6
• Química	366.6	454.1	600.3	719.8
• Productos minerales no metálicos	177.3	212.3	272.6	309.4
• Industrias metálicas básicas	93.7	102.2	116.8	130.5
• Productos metálicos	159.2	232.9	351.5	514.5
• Maquinaria	269.0	368.6	516.9	682.1
• Automóviles y equipo de transporte	209.7	234.6	274.5	308.7
• Otras industrias manufactureras	72.5	76.4	88.6	97.3
• Construcción	2,244.1	2,705.3	3,814.2	5,306.8
• Electricidad, agua y gas	118.6	187.5	323.7	575.6
• Comercio, restaurantes y hoteles	3,448.7	3,961.6	4,551.9	4,973.5
• Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1,150.3	1,308.1	1,560.4	1,767.0
• Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	490.1	682.3	892.7	1,097.2
• Servicios comunales, sociales y personales	6,574.4	8,380.9	10,305.7	12,003.9
TOTAL	22,827.0	27,453.2	83,894.7	40,219.0

Cuadro 9
Escenario 2
Productividad
(miles de pesos de 1980 por trabajador)

RAMAS ECONOMICAS	1990	1995	2000	2005
• Agropecuario, silvicultura y pesca	67.77	70.72	71.52	72.23
• Minería	365.30	336.92	294.57	248.18
• Petróleo	2,340.15	2,861.02	3,037.31	3,099.52
• Alimentos	399.25	408.47	409.20	409.87
• Bebidas y tabaco	524.04	526.59	517.92	509.13
• Textiles	355.33	352.97	344.68	335.98
• Vestido y cuero	269.50	262.66	255.01	246.62
• Madera y sus productos	339.15	333.30	324.75	315.97
• Papel, imprentas y editoriales	529.17	561.01	581.66	608.65
• Química	587.31	607.99	627.49	647.71
• Productos minerales no metálicos	455.20	466.38	465.95	465.28
• Industrias metálicas básicas	787.05	874.24	949.59	1,034.14
• Productos metálicos	316.73	278.44	238.53	198.20
• Maquinaria	385.83	365.30	340.15	314.93
• Automóviles y equipo de transporte	461.52	475.38	512.82	551.42
• Otras industrias manufactureras	404.00	430.91	473.55	522.38
• Construcción	120.46	107.67	94.58	80.44
• Electricidad, agua y gas	669.97	641.56	572.26	475.88
• Comercio, restaurantes y hoteles	391.02	394.24	409.98	425.46

• Transporte, almacenamiento y comunicaciones	306.05	322.03	341.58	362.47
• Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	1,144.34	1,274.55	1,419.21	1,596.57
• Servicios comunales, sociales y personales	140.19	141.29	141.62	141.94
TOTAL	229.39	238.98	245.73	250.45

Cuadro 10
Escenario 3
Producto Interno Bruto
(millones de pesos de 1980)

RAMAS ECONOMICAS	1990	1995	2000	2005
• Agropecuario, silvicultura y pesca	393,911	461,510	548,497	614,337
• Minería	77,553	112,685	156,741	201,992
• Petróleo	111,159	168,228	212,004	251,681
• Alimentos	222,864	284,796	367,281	449,067
• Bebidas y tabaco	84,265	103,857	129,451	153,296
• Textiles	61,649	73,015	94,157	114,654
• Vestido y cuero	66,323	79,212	101,881	123,802
• Madera y sus productos	36,323	47,804	64,882	80,612
• Papel, imprentas y editoriales	71,385	86,487	103,749	126,636
• Química	215,308	280,477	392,767	491,365
• Productos minerales no metálicos	80,707	103,296	142,073	165,714
• Industrias metálicas básicas	73,747	94,555	128,860	-162,766
• Productos metálicos	50,424	67,449	93,168	116,364
• Maquinaria	103,788	141,019	198,954	250,774
• Automóviles y equipo de transporte	96,781	115,851	155,618	193,011
• Otras industrias manufactureras	29,290	33,651	44,522	54,748
• Construcción	270,317	314,913	442,748	551,298
• Electricidad, agua y gas	79,459	122,008	192,437	287,270
• Comercio, restaurantes y hoteles	1,348,499	1,584,761	1,939,916	2,221,195
• Transporte, almacenamiento y comunicaciones	352,049	425,878	548,622	664,050
• Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	560,843	874,116	1,284,331	1,782,017
• Servicios comunales, sociales y personales	921,635	1,183,458	1,457,244	1,700,521
• Servicios bancarios imputados	-71,942	-87,794	-92,196	-107,614
TOTAL	5,236,337	6,671,232	8,707,707	10,649,556

Cuadro 12
Escenario 3
Productividad
 (miles de pesos de 1980 por tabajador)

RAMAS ECONOMICAS	1990	1995	2000	2005
• Agropecuario, silvicultura y pesca	67.77	73.87	80.90	86.06
• Minería	365.30	351.42	329.32	302.16
• Petróleo	2,340.19	2,861.02	3,037.31	3,099.52
• Alimentos	399.25	426.96	463.90	497.69
• Bebidas y tabaco	524.04	548.82	581.90	608.56
• Textiles	355.33	367.01	383.61	397.41
• Vestido y cuero	269.50	273.24	284.43	293.16
• Madera y sus productos	339.15	350.53	370.98	386.07
• Papel, imprentas y editoriales	529.17	585.66	654.37	729.05
• Química	587.31	635.52	706.96	770.04
• Productos minerales no metálicos	455.20	489.93	530.73	553.49
• Industrias metálicas básicas	787.05	912.65	1,066.83	1,203.89
• Productos metálicos	316.73	290.25	266.43	241.12
• Maquinaria	385.83	380.77	380.20	375.30
• Automóviles y equipo de transporte	461.52	496.72	575.55	644.66
• Otras industrias manufactureras	404.00	453.10	540.92	628.56
• Construcción	120.46	109.19	99.31	89.65
• Electricidad, agua y gas	669.97	666.81	635.28	582.93
• Comercio, restaurantes y hoteles	391.02	412.77	465.28	508.38
• Transporte, almacenamiento y comunicaciones	306.05	335.35	381.96	426.16
• Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	1,144.34	1,328.06	1,593.99	1,901.02
• Servicios comunales, sociales y personales	140.19	143.98	149.56	153.16
TOTAL	229.39	247.30	269.06	285.09

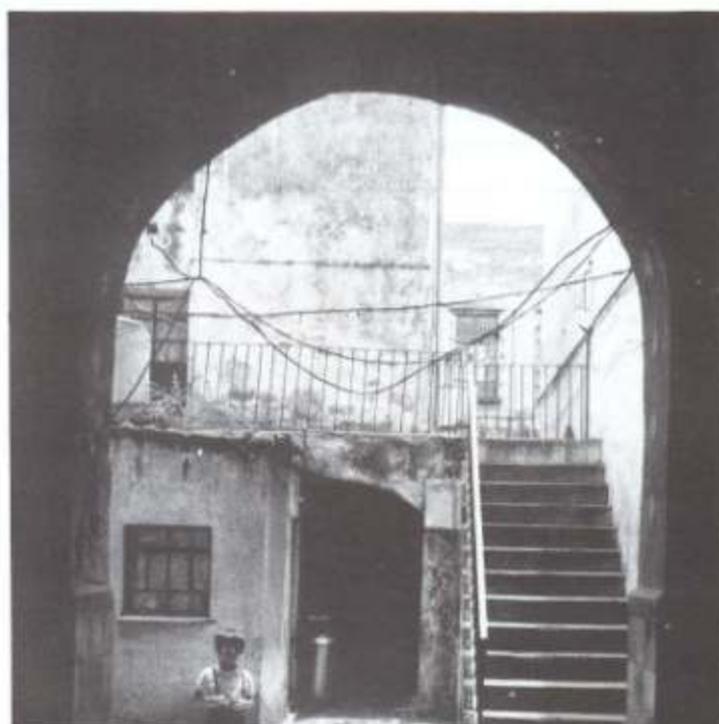


Foto: Salvador Pindter

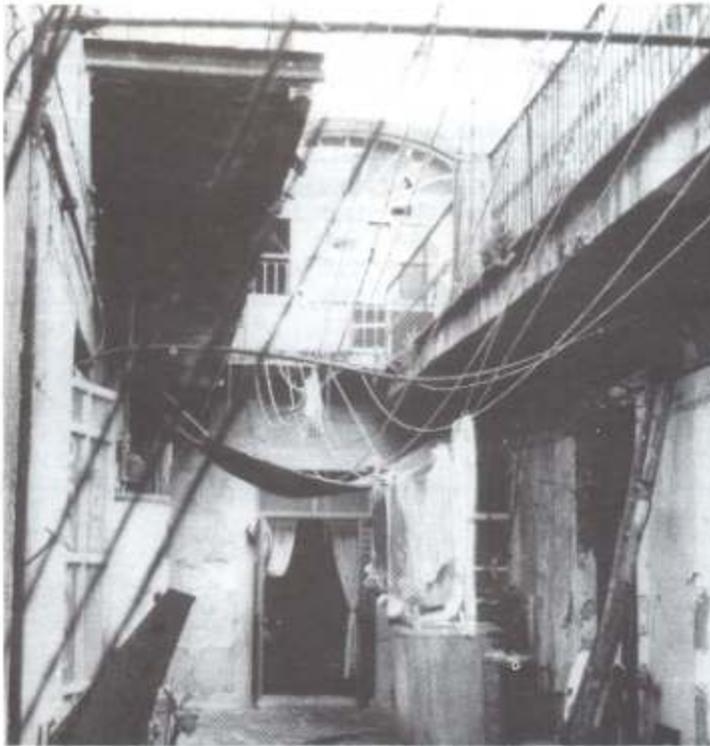


Foto: Salvador Pindler

Cuadro 11
Escenario 3
Personal ocupado
(miles de empleos)

RAMAS ECONOMICAS	1990	1995	2000	2005
• Agropecuario, silvicultura y pesca	5,812.4	6,247.9	6,780.2	7,138.6
• Minería	212.3	320.7	475.9	668.5
• Petróleo	47.5	58.8	69.8	81.2
• Alimentos	558.2	667.0	791.7	902.3
• Bebidas y tabaco	160.8	189.2	222.5	251.9
• Textiles	173.5	198.9	245.4	288.5
• Vestido y cuero	246.1	289.9	358.2	422.3
• Madera y sus productos	107.1	136.4	174.9	208.8
• Papel, imprentas y editoriales	134.9	147.7	158.7	173.7
• Química	366.6	441.3	555.6	638.1
• Productos minerales no metálicos	177.3	210.8	267.7	299.4
• Industrias metálicas básicas	93.7	103.6	120.8	135.2
• Productos metálicos	159.2	232.4	349.7	482.6
• Maquinaria	269.0	370.4	523.3	668.2
• Automóviles y equipo de transporte	209.7	233.2	270.7	299.4
• Otras industrias manufactureras	72.5	74.3	82.3	87.1
• Construcción	2,244.1	2,884.0	4,458.4	6,149.2
• Electricidad, agua y gas	118.6	183.0	302.9	492.8
• Comercio, restaurantes y hoteles	3,448.7	3,839.3	4,169.4	4,369.2
• Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1,150.3	1,270.0	1,436.3	1,558.2
• Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	490.1	658.2	805.7	937.4
• Servicios comunales, sociales y personales	6,574.4	8,219.6	9,743.3	11,103.0
TOTAL	22,827.0	26,976.6	32,363.0	37,355.6

Cuadro 13
México
Productividad
(miles de dólares de 1980 por trabajador)

RAMAS				ESCENARIO 1			ESCENARIO 2			ESCENARIO 3		
	1970	1980	1990	1995	2000	2005	1995	2000	2005	1995	2000	2005
• Agropecuario, silvicultura y pesca	4.6	3.2	2.9	3.1	3.2	3.3	3.0	3.1	3.1	3.2	3.5	3.8
• Industrias extractivas	52.2	52.8	31.2	31.6	28.6	23.8	31.2	25.7	23.1	31.8	29.0	24.0
• Manufacturas	23.2	17.7	18.8	19.1	19.4	19.6	18.8	18.5	18.3	19.7	21.0	21.7
• Construcción	13.8	7.1	5.2	4.7	4.1	3.6	4.6	3.8	3.4	4.7	4.3	3.5
• Electricidad, agua y gas	36.5	29.1	28.7	27.9	25.4	21.3	27.5	23.0	20.4	28.6	27.3	23.5
• Comercio, restaurantes y hoteles	21.2	16.5	16.8	17.2	18.3	20.2	16.9	18.5	18.3	17.7	20.0	23.1
• Transporte y comunicaciones	18.0	13.4	13.1	14.0	15.2	16.6	13.8	15.1	15.6	14.4	16.4	18.7
• Finanzas y servicios	14.5	7.6	9.0	9.3	10.1	11.1	9.7	10.4	11.3	9.5	10.8	12.3
TOTAL	13.9	9.9	10.2	10.3	10.9	11.4	10.3	10.8	10.7	10.6	11.5	12.2

Cuadro 14
Productividad
(miles de dólares de 1980 por trabajador)

RAMAS	Estados Unidos			Francia		Japón		R. F. A		
	1970	1980	1985	1980	1985	1970	1980	1985	1970	1985
• Agropecuario, silv. y pesca	17.8	23.1	26.3	15.6	20.7	3.9	6.8	8.0	7.9	13.5
• Industrias extractivas	200.6	99.3	110.5	39.7	44.3	21.3	59.7	66.0	28.8	13.7
• Manufacturas	20.3	27.4	33.3	30.6	32.6	12.7	23.4	30.4	21.6	33.6
• Construcción	27.6	21.0	20.4	25.2	28.2	18.9	18.7	16.0	22.7	24.5
• Electricidad, agua y gas	40.1	51.7	57.0	69.6	83.5	67.2	94.5	113.5	52.3	72.9
• Comercio, restaurantes y hoteles	16.9	22.4	24.7	27.6	29.5	7.1	13.1	13.9	17.1	23.2
• Transporte y comunicaciones	27.9	32.8	30.5	30.2	33.1	14.4	19.4	22.4	22.5	17.7
• Finanzas y servicios	20.6	26.5	26.6	33.7	34.3	20.7	26.9	28.6	28.4	34.9
TOTAL	21.7	26.9	28.4	29.9	32.1	12.5	20.0	22.9	22.0	30.8

FUENTE: OIT "Boletín de Estadísticas del Trabajo 1991-4" y "Estadísticas Financieras Internacionales 1990". Cálculos propios.

Pobreza y Riqueza: Apuestas para el Nuevo Siglo

Lic. Luis Angeles Angeles

Ex Presidente del Colegio Nacional de Economistas



Foto: Silvana Agostoni

A la vuelta de una década de profundas transformaciones, en México vivimos hoy una condición que abre mayores grados de libertad para replantearnos los objetivos económicos de

largo plazo y orientar nuestra voluntad principalmente a revertir los rezagos en materia de bienestar social.

Tenemos que persistir en la tarea de alcanzar tasas de inflación

similares a las de nuestros principales socios comerciales, no sólo para garantizar la competitividad, sino para evitar presiones en nuestro tipo de cambio y tasas de interés, pero sobre todo para otorgar certidumbre a todos los actores económicos y sectores sociales.

Debemos mantener el esfuerzo de concertación y profundizar en la institucionalización del manejo adecuado de las políticas monetaria y fiscal, para desterrar el impuesto inflacionario y heredar a los nuevos tiempos un sistema de precios estable.

En adelante, deberemos trabajar en la alineación de los precios relativos —tanto de bienes y servicios como de factores productivos— en la profundización de los esquemas de desregularización y de inducción de mayores condiciones de competencia en los mercados externos, particularmente de aquellos que no están expuestos a la competencia internacional: los llamados bienes no comercializables.

Inversión extranjera y ahorro externo

Una nueva concepción en torno a la reglamentación y promoción de la inversión extranjera directa, ha estimulado la entrada de volúmenes importantes de capitales externos a

México, que durante los primeros cuatro años de la presente administración alcanzó cifras superiores a lo programado para el sexenio completo.

Una parte importante de estos recursos se encuentra aún en inversiones de cartera, con la inestabilidad que les es propia. Uno de los desafíos que enfrentamos es generar expectativas razonables y mecanismos de ingeniería financiera para seguir atrayendo ahorro externo, retenerlo y trasladarlo hacia la planta productiva.

Las expectativas de una creciente competencia por el ahorro mundial, ante la reconversión de los países de Europa del Este sobre todo, nos obliga a alentar la propensión al ahorro interno, tan deteriorada por nuestro anterior proceso inflacionario, mediante nuevos instrumentos y agentes financieros.

Debemos también alentar la competencia y productividad de los agentes financieros para reducir los elevados costos de intermediación y promover una cultura del financiamiento, más encaminada a la rentabilidad del proyecto que el de las garantías prendarias; de la misma forma, estimular la colocación del financiamiento de la banca comercial hacia sectores de renovado interés como el agrícola, el minero, la

vivienda y otros de alto efecto multiplicador sobre el empleo e impacto social.

Apertura y déficit con el exterior

Por razones estratégicas de largo plazo, nos incorporamos de manera creciente a las corrientes comerciales de internacionalización y nos perfilamos a ser, no una de las economías más abiertas, sino una de las mejor abiertas del mundo.

Asociación —más que fusión— ampliación de mercados, inversión y transferencia de tecnología —más que ayuda— tendrán que seguir siendo las premisas de nuestra estrategia comercial hacia el exterior.

En pocos años, hemos diversificado nuestras exportaciones de productos no petroleros, mismos que hoy representan cerca del 70% del total de las exportaciones del país, cuando en años anteriores la proporción resultaba ser inversa.

Sin embargo, estamos en la necesidad de diseñar nuevos mecanismos de promoción en los mercados financieros internacionales, fiscales y de capacitación que permitan incrementar las exportaciones a ritmos superiores que los que asumen las importaciones en épocas de alto crecimiento

económico; así como a diversificar nuestras ventas externas en términos de agentes exportadores, productos y destinos.

Debemos también profundizar en el proceso de modernización de nuestras estructuras administrativas de comercio exterior, y de la misma forma ser más eficientes en el combate al comercio desleal y en la validación de nuestros derechos en los foros internacionales de negociación comercial.

Empleo y capital humano

En el futuro más próximo, el Tratado de Libre Comercio posibilitará en México la generación de un mayor número de empleos mejor remunerados, reduciendo la migración de mexicanos a Estados Unidos; sin embargo, en el mediano y largo plazo resultará difícil —si no imposible— sostener ventajas comparativas basadas en salarios bajos.

A la luz de las transformaciones en los esquemas mundiales de producción, los patrones productivos tienden a abandonar los esquemas de gran escala y producción estándar, característico de décadas pasadas; a flexibilizarse para hacer frente a la dinámica cambiante del mercado, y a promover la racionalización en el manejo

de los insumos y las materias primas.

Estas transformaciones tendrán implicaciones profundas en los mercados laborales, al hacer del trabajo un factor cada vez con menor participación en el valor del producto, pero caracterizado de manera creciente por su capacidad y flexibilidad para desempeñarse en las esferas más diversas del proceso productivo.

En efecto, la mano de obra barata dejará de ser un factor de atracción para la inversión y competitividad internacional. En los países que llevan la delantera industrial, la competitividad depende cada vez más de la productividad y menos de los salarios. Más importante hoy es el grado de educación y la capacidad de adaptación de la mano de obra a tecnologías progresivamente sofisticadas.

México enfrenta el desafío de sincronizar sus relojes de integración comercial con los de su inversión en capital humano; de entender a la educación y a la calificación del recurso humano como inversión dedicada a la generación de una nueva ventaja competitiva y de bienestar.

La generación de empleos a los ritmos requeridos por nuestra sociedad, es también un desafío que no puede



Foto: Salvador Pindter

afrontarse con acciones unilaterales desde un solo actor social. La experiencia de los últimos años demostró que los empleos improductivos no son económicamente sostenibles en el mediano plazo, ni moralmente aceptables en el corto.

No hay etapas que puedan soslayarse cuando se trata de calificación de la mano de obra. Sólo induciendo mayor respuesta de los mercados laborales y desarrollando nuevos esquemas de participación de los trabajadores en los procesos productivos, estaremos en condiciones de combatir el desempleo y mejorar el nivel de ingreso de la población.

Es necesario acelerar la reubicación de los trabajadores que son desplazados por la reconversión de los procesos productivos. En este esfuerzo, la participación de los empleadores, empleados y gobierno resultará fundamental. Los tiempos no son de enfrentamiento o de rupturas, sino de participación concertada para elevar la productividad y con ella el nivel de los salarios reales.

Una estrategia industrial

Resultó falso el dilema "estrategia industrial *versus* mercado". La política industrial presupone al sistema de mercado,

sobre todo cuando nos aproximamos a la era de la industrialización de los servicios, como hoy; a la productividad revolucionada por la computadora; a la era del conocimiento como esencia del poder. Parece ser que lo que está en verdadera competencia internacional son los sistemas educativos y la formación de capital humano, más que los aparatos productivos.

Estamos en condiciones de avanzar a ritmos más acelerados que los que registraron los países desarrollados en una etapa comparable. La globalización de los procesos productivos, financieros y tecnológicos, abren un atajo por el camino, como lo demuestran las experiencias de las economías más exitosas en la década de los ochenta.

El mundo asiste tal vez al final de una crisis intermitente y avanza hacia el umbral de un nuevo ciclo de mayor expansión económica. Como país tendremos que trabajar arduamente para generar las condiciones que nos permitan insertarnos oportunamente en este ciclo.

Recuperar nuestro mercado interno con productividad y no con comerciales, es también nuestro desafío. Debemos continuar trabajando con las dinámicas para igualar las condiciones de las

ramas productivas rezagadas de alto impacto económico. En adelante, concentraremos nuestros esfuerzos para identificar los sectores con mayores potencialidades económicas y promover el fortalecimiento de ventajas competitivas regionales.

Recordemos que los factores más importantes, los más avanzados y especializados para conseguir ventajas competitivas sustentables, no se heredan, se crean cotidianamente.

Debemos promover la competitividad de las empresas en el mercado, mediante el acceso a precios competitivos de recursos financieros, asesoría técnica, insumos, maquinaria y equipo. Para transitar más rápidamente a una situación de mayor dinamismo económico, es preciso promover alianzas estratégicas entre nacionales y extranjeros, entre las grandes, las pequeñas y las microempresas.

Debemos promover también una estrategia industrial que identifique a los sectores de punta en la economía y promueva el fortalecimiento de las ventajas competitivas en sectores altamente exportadores. Una estrategia de promoción mediante estímulos fiscales y financieros, que premie al productor eficiente y que modernice al ineficiente.

Sector agrícola

Las reformas recientes en materia legal y normativa han proporcionando al sector agrícola mejores condiciones para convertirse en sujeto de inversión y crédito, para hacer de éste un negocio rentable en igualdad de circunstancias con los sectores dinámicos de la economía nacional. Sin embargo, la capitalización, la falta de infraestructura, y capacitación técnica, siguen siendo fuertes desafíos en el ámbito rural.

En adelante, es necesario fortalecer los mecanismos de asociación y crear nuevos mecanismos e intermediarios financieros que aceleren la capitalización financiera y tecnológica del sector agropecuario. Será preciso revertir los términos negativos del intercambio que este sector tiene en relación con los demás sectores económicos, y de la misma forma, promover nuevos espacios de inversión, así como garantizar transparencia de los recursos gubernamentales que se canalicen al campo y desarrollar programas de capacitación para promover nuevas formas de organización productiva y de comercialización.

Desarrollo regional

El esquema de economía cerrada que vivió nuestro país durante los últimos 40 años estimuló la con-



Foto: Angel Gurría Q

centración y centralización del desarrollo económico, pero nuestra actual condición de relaciones con el exterior es incompatible con la desintegración local.

A los esfuerzos de re inserción en las corrientes comerciales y financieras internacionales, debemos sumar un decidido empeño para irradiar el progreso económico y social interno; promover el desarrollo regional, instrumentando estrategias que agilicen la utilización óptima de los recursos materiales y humanos locales, para incorporar a la dinámica nacional a los estados más rezagados. En esta tarea, la descentralización, la desconcentración y la autonomía de los estados y las regiones jugarán un papel de suma importancia.

La propuesta del desarrollo regional es una verdadera oferta política, porque la ha demandado la sociedad desde hace tiempo atrás y porque hoy lo requiere la dinámica de la economía, así como el propio quehacer de la política.

Bienestar social y distribución del ingreso

El ajuste a que estuvo sujeta la economía nacional implicó costos sociales innegables, que se sumaron a los rezagos de varias décadas atrás y provocaron que el número de mexicanos

en condiciones de suma pobreza, se elevara sustancialmente.

La política social reciente revirtió en alguna medida ese proceso. Los movimientos sociales que derivan de la pobreza extrema y de los grupos que la aprovechan, conllevan la posibilidad de seguir rebasando las fronteras institucionales; de ahí el imperativo de que en los próximos años se profundice la lucha contra la pobreza.

La incorporación productiva de estos sectores requiere previa y simultáneamente de un esfuerzo asistencial prolongado y de una renovada política de seguridad social.

La consolidación del modelo económico hace prioritario que se enfatice una política de bienestar en las regiones más rezagadas del país, y al mismo tiempo, que se continúe promoviendo el espíritu productivo de la sociedad,

destinando recursos crecientes a empresas sociales productivas y potencialmente autofinanciables en el mediano plazo.

Debemos fortalecer el carácter redistributivo del Estado, tanto o más que el promotor de la economía, y diseñar mecanismos que en concordancia con la participación de la sociedad, garanticen la recuperación sostenida del ingreso de los estratos desprotegidos.

El Constante Proceso del Cambio Empresarial

Lic Roberto Sánchez de la Vara

Ex Presidente de la CANACINTRA



Foto: Angel Gurría ©

En los últimos años, hemos sido observadores de un gran número de cambios en nuestro país, mismos que, probablemente, no imaginamos, si los hubiéramos pensado con anterioridad. En el periodo presidencial del licenciado Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) se dio inicio a los mismos; se emprendió por el entonces innovador y modernizador gobierno, un marco macroeconómico que transformaría, hoy, prácticamente 12 años después, todo el entorno económico y social de la Nación.

Fue en su periodo cuando se dio cuenta de que el país todo, requeriría un enfoque nuevo e innovador, muy distinto al que se había dado durante el transcurso del siglo XX, este gran giro se enfocó básicamente a los esquemas de la libre empresa y de libre mercado; términos básicos para el correcto y adecuado desarrollo de cualquier nación.

En esta colaboración intentamos dar un punto de vista de cómo vemos los siguientes 12 años para el desarrollo de las empresas, tanto de origen nacional como extranjero. Todos nos imaginamos que, para una nación plural, como la que conformamos, no es fácil en la vida tratar de cambiar todo de la noche a la mañana; esto es aún más difícil, sobre todo cuando se tiene que pasar sobre ciertos grupos que habían conservado privilegios en lo económico y en lo político. Hoy día podemos decir que ya hemos andado parte del camino para llegar a un objetivo intermedio dentro de una planeación que no termina en un sexenio, ni en dos o tres. Esta es una labor que, a nuestro juicio, toma 4 periodos sexenales para poder dar sus frutos, traducidos en un bienestar generalizado para la población actual y futura.

La presente administración del presidente Salinas, se ha preocupado por hacer todos los arreglos generales y necesarios para que el país tome un nuevo camino. No nos detendremos a enlistar todos estos cambios, ya que están a la vista.

Ahora que tenemos frente a nosotros un horizonte en el mediano y largo plazo, será responsabilidad del sector empresarial el poder poner en práctica, mediante la creación de nuevas fuentes

de empleo y una correcta retribución al trabajo de todos los elementos macroeconómicos de que disponemos, para poder pasar al esquema de eficiencia y productividad microeconómica, a través la elevación de la competitividad de cada entidad empresarial.

Es momento de impulsar la industrialización de nuestro país; volvernos más competitivos para así llegar, finalmente, a ser un país de primer mundo. En este último periodo del presidente Salinas se terminaron de atar los "últimos cabos sueltos" para dejar todo listo al mexicano que habrá de sucederlo en el siguiente tramo de la modernización de México.

Aún se necesita trabajar con la inflación para reducirla a niveles internacionales. Es necesario implementar las nuevas leyes que menciona el Tratado de Libre Comercio y bajar los aranceles, tal y como él mismo lo indica.

Las empresas en este año van a sufrir sus mayores cambios porque se van a acoplar a la competencia. Las que hayan hecho una planeación estratégica, previendo estos cambios, ahora comenzarán a tomar ventaja de la situación, y probablemente obtengan buenos resultados inmediatos. Por otra parte, las que no hayan previsto estos cambios,

van a tener muchos problemas para sobrevivir. Las pequeñas y medianas son las que más peligro corren. Aunque es probable que observemos la formación de alianzas entre estas empresas.

1995-1997

En estos años se comenzará a notar realmente el crecimiento económico ocasionado por una industrialización muy importante en la que tomarán parte todos los sectores, especialmente el campo. También podremos obser-

var un incremento en el nivel de vida de la población, ya que los salarios tendrán que asemejarse con los del extranjero. Las empresas que pudieron tomar ventaja en su momento, ya deben estar teniendo un crecimiento importante, así como mejores resultados, ocasionados por el mayor mercado al que atenderán y por el mayor poder de compra de los mexicanos.

1998-2000

Durante estos años realmente se va a notar el

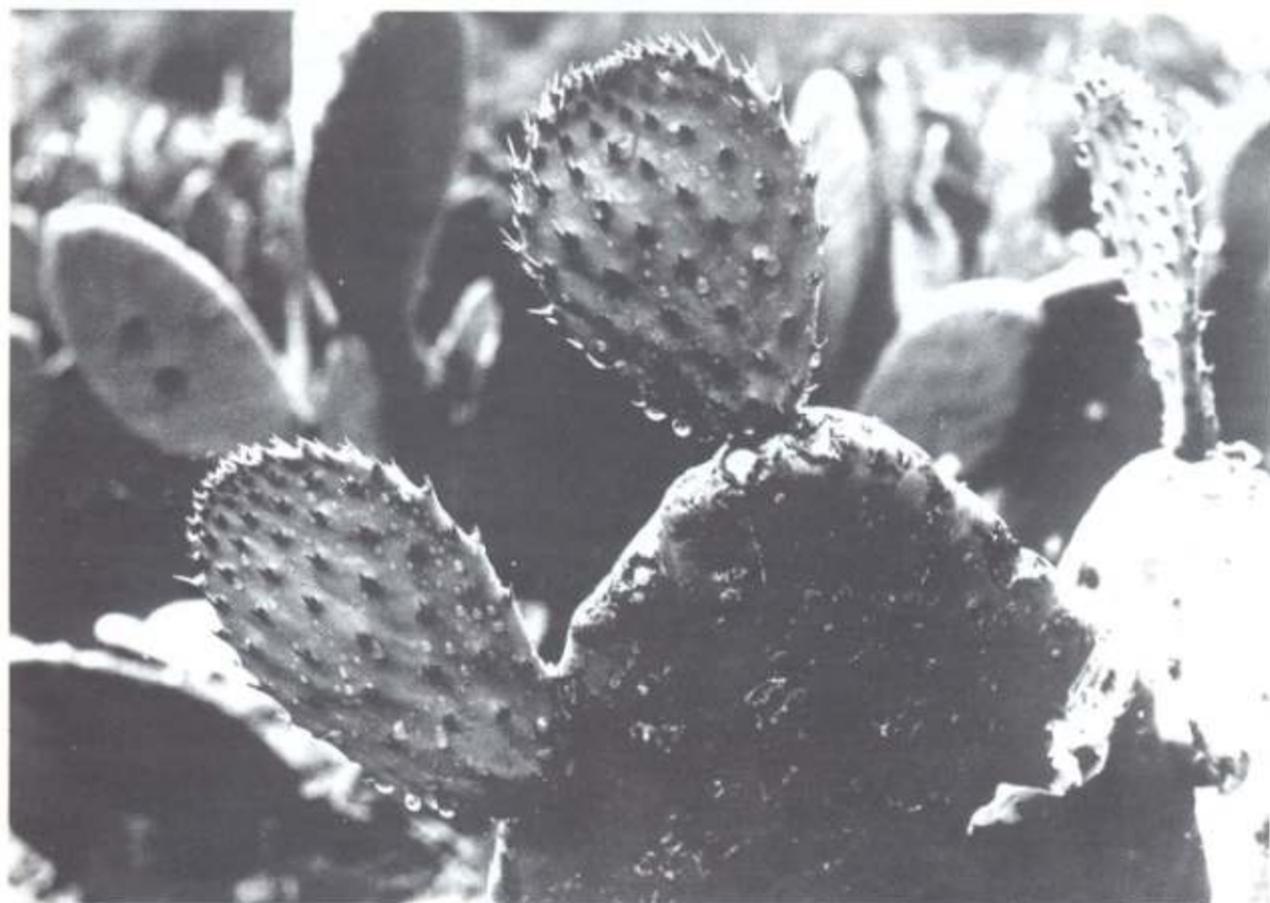


Foto: Silvana Agostoni

camino que hemos recorrido y el trayecto hacia dónde vamos. Nuestro crecimiento económico debe ser acelerado y el cambio debe estar realmente marcado. Es probable que se hayan firmado más acuerdos de libre comercio, sobre todo con América Latina y Europa.

Resulta imposible no prever el cambio que desgraciadamente se va a llevar a cabo en nuestra cultura, ya que si en 1993 se encuentra muy influenciada por la de Norteamérica, es obvio que ahora sin barreras será más agudo.

Para ese entonces, muchos de los aranceles se encontrarán en el proceso final de desaparición, por lo que habrán productos que ya circulen libremente por las fronteras. Encontraremos muchas compañías americanas en nuestro país, así como ejecutivos. Al mismo tiempo, existirán compañías y ejecutivos mexicanos en los Estados Unidos.

2001-2003

En estos años, el país ya llevará un curso muy definido. Estas serán épocas de recoger cosechas que se sembraron en años anteriores. No habrán sobrevivido las empresas débiles y el mercado se constituirá por empresas altamente competitivas. Los mercados de productos se verán segmentados en muchas partes y encontraremos especialización de productos. Las comunicaciones tomarán un papel muy importante en estos momentos; será una era en la que la información se convertirá en la clave del éxito y el poder. Gracias a las comunicaciones, los cambios serán más rápidos y el que no esté al tanto no podrá competir. Habrá en el país una mayor investigación y seremos los creadores de nuestra propia tecnología, ya que nuestros competidores crearán la suya y la venderán muy cara.

2004-2006

El Tratado de Libre Comercio, iniciado en enero de 1994, tendrá 10 años. Ya casi se habrá consolidado la mitad de toda América como un mercado libre y común. Será un México distinto. La pobreza en México debe de haber disminuido de manera considerable y la diferencia de las clases debe de ser mucho menor. El nivel de vida de la población mexicana con seguridad será mejor, tendremos todo tipo de productos para las necesidades de cada quien.

México debe ser un país muy estable en todos sentidos; los años de cambios bruscos e incertidumbre habrán quedado atrás. Será un país productivo y menos político, ya no habrá cabida para la burocracia.

Seremos parte de un bloque económico con mucha fuerza mundial y mucha capacidad de competencia.

El Sistema Vigente de Justicia Agraria

Dr. Sergio García Ramírez

Presidente del Tribunal Agrario

1. Base constitucional

Como se ha dicho, en la Constitución se encuentran las decisiones políticas fundamentales. Una Constitución es, en rigor, la sede natural de estas decisiones. Entre ellas figura, por lo que toca a nuestro país, el régimen agrario. Dentro de éste se encuentran las normas relativas a la justicia en materia agraria, que reviste características especiales.

Este asunto se halla regulado, básicamente, en la fracción XIX del artículo 27 constitucional, formado en dos etapas. La primera de ellas, abierta en 1983, incorporó una alusión genérica a la justicia agraria, que subsiste. La segunda, que corresponde a 1991-1992, ha prevenido la existencia de Tribunales Agrarios, específicamente.

Hoy día, pues, las referencias constitucionales en esta materia abarcan cuatro proposiciones básicas. Ante todo, se dispone la impartición

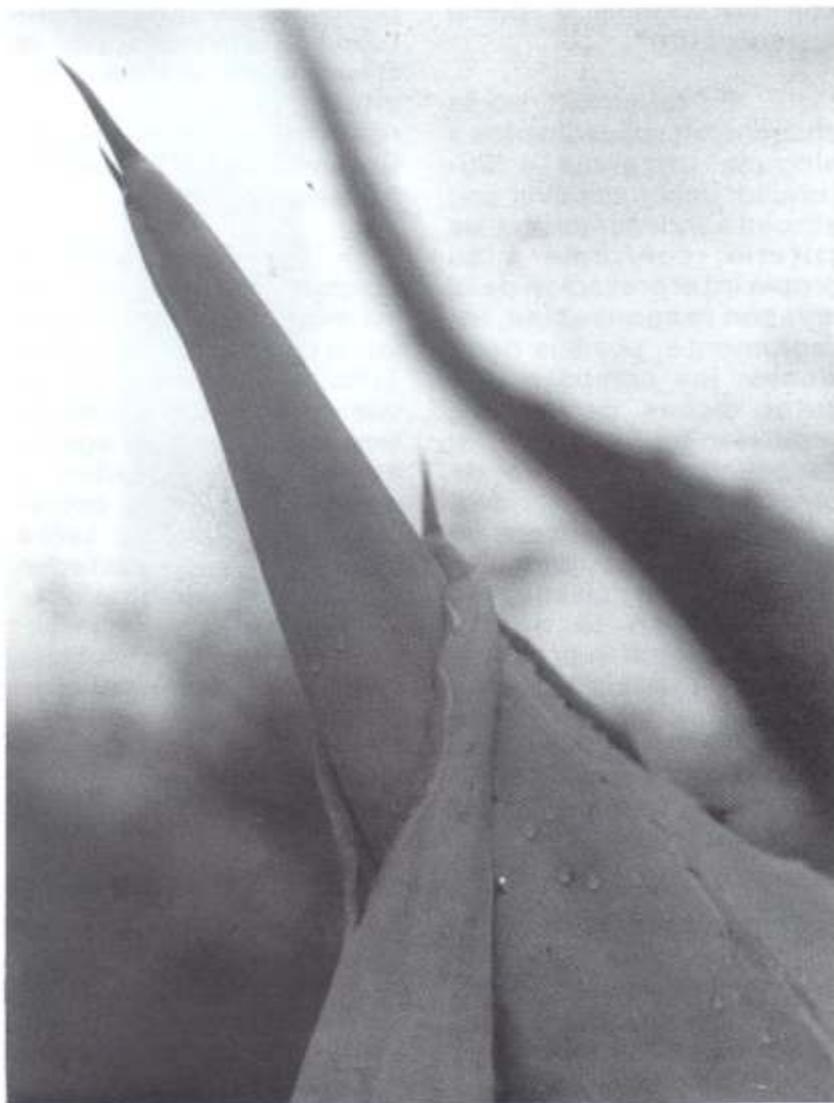


Foto: Angel Gurría Q

El Sistema Vigente de Justicia Agraria

Dr. Sergio García Ramírez

Presidente del Tribunal Agrario

1. Base constitucional

Como se ha dicho, en la Constitución se encuentran las decisiones políticas fundamentales. Una Constitución es, en rigor, la sede natural de estas decisiones. Entre ellas figura, por lo que toca a nuestro país, el régimen agrario. Dentro de éste se encuentran las normas relativas a la justicia en materia agraria, que reviste características especiales.

Este asunto se halla regulado, básicamente, en la fracción XIX del artículo 27 constitucional, formado en dos etapas. La primera de ellas, abierta en 1983, incorporó una alusión genérica a la justicia agraria, que subsiste. La segunda, que corresponde a 1991-1992, ha prevenido la existencia de Tribunales Agrarios, específicamente.

Hoy día, pues, las referencias constitucionales en esta materia abarcan cuatro proposiciones básicas. Ante todo, se dispone la impartición

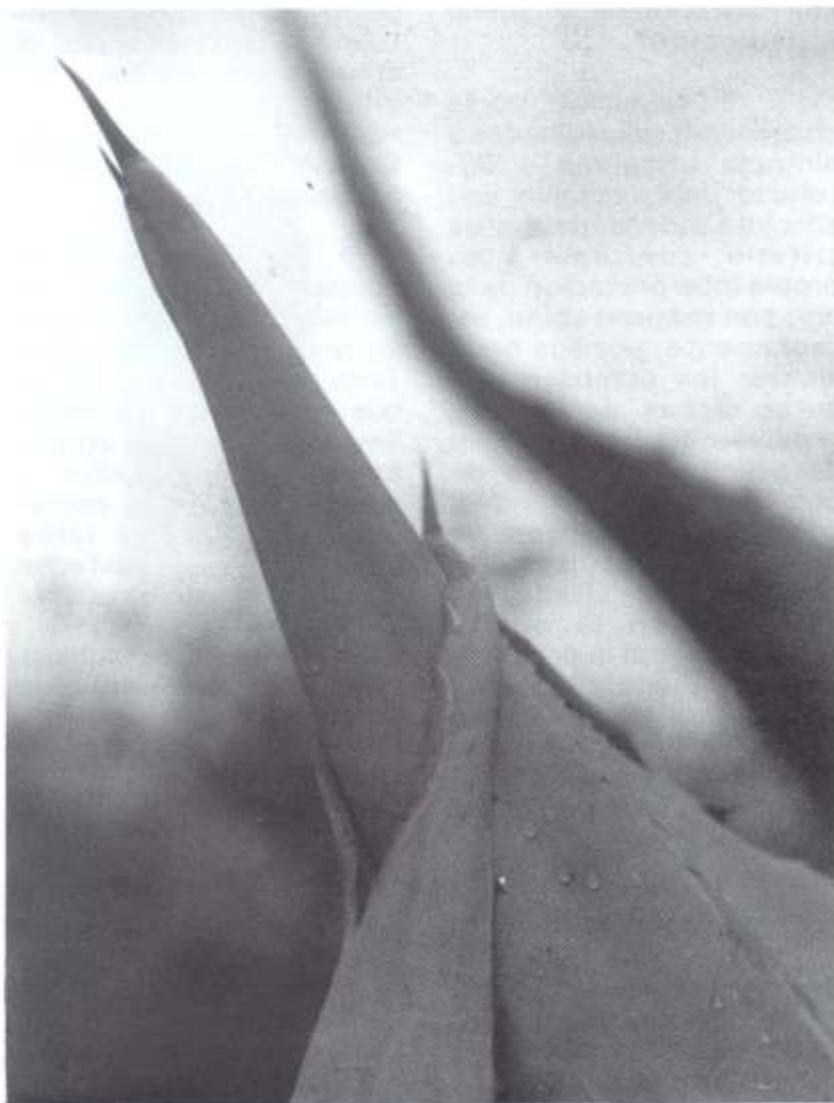


Foto: Angel Gurría Q

de justicia agraria "honesta" y "expedita".

Aquel concepto tiene que ver con la calidad en la impartición de justicia; el segundo se relaciona con la celeridad razonable en esta actividad del Estado. Enseguida destaca el carácter federal de la justicia agraria. En tercer término quedan de manifiesto la creación y el funcionamiento de los Tribunales Agrarios, que han de actuar con "autonomía" y "plena jurisdicción".

En tal virtud, no se encuentran subordinados a ninguna instancia o autoridad; deben resolver con absoluta independencia de criterio, conforme a su propia interpretación de la ley; son responsables, íntegramente, por sus decisiones; les compete ejecutar dichas decisiones, recurriendo para ello, si es preciso, al apoyo de otros órganos de autoridad, como ocurre tratándose de diversas áreas jurisdiccionales. Por último, se instituye en la norma constitucional la procuración de justicia agraria, cosa que se vincula con la asesoría legal de los campesinos, también mencionada en la fracción XIX del artículo 27.

2. Organización

Establecido así el sistema de justicia agraria al través de Tribunales, que han venido a relevar a las an-

teriores autoridades administrativas en la decisión de los litigios agrarios, las leyes secundarias previenen dos niveles o subsistemas.

El de más alto rango es el constituido por el Tribunal Superior Agrario, que inició sus funciones jurisdiccionales en julio de 1992.

La actual estructura del Tribunal Superior podrá verse convenientemente ampliada por la creación de una Sala Auxiliar, prevista por la reforma de 1993, a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Esta Sala Auxiliar se ocupará, obviamente, de los mismos asuntos de que viene conociendo hoy día el Tribunal Superior, en lo que respecta a dotación de tierras, bosques y aguas, ampliación de ejidos y nuevos centros de población. Concluirá su tarea cuando quede satisfecho este "rezago agrario".

El segundo subsistema, que en realidad es la puerta de acceso general a la justicia agraria, es el constituido por los Tribunales Unitarios Agrarios. Éstos comenzaron a funcionar en septiembre de 1992. Para tal fin, el país quedó dividido en 34 distritos de justicia agraria.

Las oficinas de los Tribunales se ubican en 42

poblaciones, número que es el resultado de la suma de 34 ciudades en que existe sede primordial de Tribunales Agrarios, y otras 8 ciudades en que hay sede alterna de estos órganos. Territorialmente, es interesante mencionar que, por mandato de la ley, los Tribunales Unitarios están llevando a cabo programas de "itinerancia"

Estos implican actividades de impartición de justicia en ciudades diversas de aquéllas designadas para las sedes primordiales y alternas.

3. Competencia

Dicho en términos generales, la competencia es la medida de la jurisdicción, es decir, el ámbito en el que un Tribunal puede ejercer su jurisdicción.

Todos los Tribunales cuentan con potestad jurisdiccional, pero no tienen competencia para conocer, indistintamente, de cualesquiera asuntos. Las leyes estipulan diversos criterios para la atribución de competencia: por la materia, la función, el grado, el territorio, el turno, etcétera.

El órgano competente para conocer en la generalidad de las controversias agrarias es el Tribunal Unitario. Ante éste se plantean, pues, todas las demandas de carácter agrario. Para ello

es preciso tomar en cuenta, además, el territorio sobre el que esos Tribunales Unitarios tienen competencia, que coincide con los referidos distritos de justicia agraria.

En la mayoría de los casos, los Tribunales Unitarios conocen y resuelven en única instancia, lo cual significa que sus sentencias tienen carácter definitivo por lo que respecta a la justicia agraria especializada. No hay otro órgano, dentro del mismo ramo jurisdiccional, que pueda modificar tales resoluciones, sin perjuicio de que sean impugnadas por la vía del amparo.

El amparo constituye un medio general de control de los actos de autoridad. Ahora bien, en tres supuestos hay doble instancia, es decir, cabe la posibilidad de que un órgano superior de la justicia agraria revoque o modifique la sentencia del órgano inferior, si así se solicita mediante un recurso de revisión.

Ese órgano superior es, precisamente, el Tribunal Superior Agrario. Las hipótesis en que procede la revisión de sentencias de los Tribunales Unitarios, mediante instancia de alguna de las partes contendientes, son las relativas a límites de tierras, de núcleos de población, restitución de tierras a

éstos y nulidad de actos de autoridades agrarias.

Por lo que toca al Tribunal Superior Agrario, tiene dos sectores de competencia, a saber: la de carácter transitorio, en los términos del artículo tercero transitorio del decreto de reformas al artículo 27 constitucional, y la de carácter permanente. Aquélla se vincula con los casos pendientes de resolución acerca de dotación, ampliación y nuevos centros de población.

Estas cuestiones se hallaban sujetas a resolución presidencial. Tras las reformas de 1991-1992, esa resolución compete al Tribunal Superior Agrario. La competencia permanente de éste se relaciona, principalmente, con la revisión de las sentencias dictadas por los Tribunales Unitarios en segunda instancia. Hoy día, la mayor parte de la actividad del Tribunal Superior Agrario tiene que ver, ampliamente, con el desempeño de su competencia transitoria y el abatimiento del "rezago agrario".

4. Evolución de la competencia

Parece lógico aguardar y promover la evolución de la justicia especializada, en forma tal que abarque el mayor número posible de cuestiones concernientes a la materia agraria. Si se

ha instituido una justicia agraria, se supone que los órganos de ésta son o deben ser los naturalmente avocados a resolver todas las cuestiones que se susciten entre los sujetos del Derecho Agrario, a propósito de asuntos que tengan, específicamente, esta naturaleza.

En la actualidad, el artículo 163 de la Ley Agraria determina que "son juicios agrarios los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en esta ley". Aparentemente, basta con esta norma para establecer el campo amplísimo de competencia de los Tribunales Agrarios. Sin embargo, no es así. Técnicamente resulta necesario que esa disposición se concrete en el señalamiento específico de los asuntos sujetos a la competencia de los Tribunales Agrarios. Por ello, si se desea extender las atribuciones de éstos, es preciso reformar las disposiciones que contienen el catálogo respectivo. Esto se hizo en la reforma de 1993, que por ello ha tenido el mérito, entre otros, de iniciar la expansión de la justicia agraria especializada.

Las reformas de 1993 corresponden, básicamente, a dos propósitos. En un caso se trata de aclarar el alcance de dis-



Foto: Carlos Pimentel

posiciones que ya contenían, aunque de manera insuficiente o discutible, determinado ámbito de competencia. Por ejemplo: el caso de las asociaciones en el supuesto de controversias por límites de tierras; la referencia directa a la restitución de tierras de ejidatarios y comuneros, al amparo del concepto de restitución, que absorbe al de reivindicación; y la fuerza y la ejecución de los convenios judiciales.

Por otra parte, se encuentran las reformas que dieron esos pasos adelante, con sentido innovador, en la evolución de la justicia agraria. Esto sucedió, por ejemplo, al incorporar, en el ámbito de competencia de los Tribunales Agrarios, la resolución de las controversias referentes a

contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales, celebrados en los términos del artículo 45 de la Ley Agraria; la decisión en los litigios acerca de reversión, recogida en el artículo 97 de la misma ley, y la homologación y ejecución de los laudos arbitrales que se dicten para poner término a litigios agrarios.

Como se sabe, la Procuraduría Agraria puede ser designada para fungir como árbitro y resolver, mediante laudo un litigio agrario. Hasta 1993, la legislación procesal no había reconocido esta posibilidad, expresamente, ni existía definición sobre el quehacer de los Tribunales, como consecuencia de la



emisión de un laudo arbitral.

5. Legislación aplicable

Por lo que toca a la ley que se debe aplicar para la regulación de ciertas relaciones jurídicas y la solución de las controversias de este carácter, hay determinadas reglas básicas. Conforme a una de estas reglas, se entiende que cuando una misma materia está contemplada por una ley general y otra de carácter especial, prevalece esta última. Por ejemplo, el tema de la propiedad, en general, se halla regido por el Código Civil, y la propiedad agraria, en particular, se encuentra reglamentada por la Ley Agraria.

En virtud de aquella norma básica, prevalece la Ley Agraria. En lo que concierne a la sucesión de leyes en el tiempo, la regla básica indica que la ley anterior no es aplicable a las relaciones actuales o a la solución de los litigios en el presente; que a aquéllos y éstos se aplica sólo la ley vigente; y que la ley posterior no se debe aplicar en forma retroactiva, si esta aplicación redundaría en perjuicio de alguna persona. La norma básica sobre sucesión de leyes en el tiempo tiene salvedades importantes en el ámbito agrario, merced a disposiciones terminantes del decreto de reformas al artículo 27 constitucional, promovido en 1991 y publicado y vigente en 1992.

En esta virtud, se mantiene la aplicabilidad del anterior texto constitucional y de la Ley Federal de Reforma Agraria en lo que concierne a todos los casos de dotación y ampliación de tierras, aguas y bosques, nuevos centros de población y reconocimiento, titulación y límites de terrenos comunales, que se encontraban en trámite cuando entraron en vigor las reformas publicadas en 1992.

En cuanto al régimen jurídico actual, producto de las reformas vigentes a partir de 1992, conviene considerar tres textos. Ante todo, las nuevas disposiciones constitucionales, que introdujeron cambios de notable importancia en materia sustantiva y procesal.

La ley procesal especial es la Ley Agraria. En ésta, la parte destinada a la regulación de los juicios agrarios es relativamente reducida, si se compara con la amplitud acostumbrada en los Códigos de procedimientos en general. En la Ley Agraria, la porción procesal abarca los artículos 163 a 200.

En lo no previsto por estas normas, se aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles. También en este campo ha ocurrido y debe acontecer un gradual desarrollo de las normas dictadas, específicamente, para el procedimiento

agrario, que toman en cuenta las características de esta materia.

Así ocurrió en 1993. Ejemplo de ello son las nuevas disposiciones acerca de edictos, domicilio de los participantes en el procedimiento agrario y confesión de la demanda. En estos casos, se estimó inadecuado el sistema procesal del Código Federal de Procedimientos Civiles y se juzgó conveniente, en cambio, introducir normas específicas en la Ley Agraria.

En cuestiones orgánicas, esto es, de constitución y estructura, la regulación especial es la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. En lo no previsto por este ordenamiento, se aplica de manera supletoria la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

6. Procedimientos

Ante los Tribunales Agrarios se desarrollan diversos procedimientos. Me referiré en seguida a los más importantes, en la inteligencia de que dentro de cada una de estas categorías ocurren o pueden suceder otras tramitaciones conexas a las principales y generalmente subordinadas a ellas.

En lo que se refiere al despacho de la competencia transitoria del Tribunal Superior Agrario, que como hemos visto

se relaciona con el "rezago agrario" relativo a asuntos de tierras, aguas y bosques, las leyes previenen que los respectivos expedientes deben ser turnados a dicho Tribunal una vez que han quedado debidamente "integrados" y en "estado de resolución". Esto implica que ha concluido, en todos sus aspectos, la tramitación ante las autoridades que tuvieron a su cargo —y lo siguen teniendo— la atención de estos asuntos hasta el momento de la resolución definitiva.

En tal virtud, los expedientes incorporan ya los actos ante las Comisiones Agrarias Mixtas, los gobernadores de las entidades federativas, los delegados de la Secretaría de la Reforma Agraria y el Cuerpo Consultivo Agrario. Cuando este último órgano ha emitido su opinión, el expediente se remite al Tribunal Superior Agrario. En éste se revisa, para verificar la integración del caso, y se dicta el auto de radicación que corresponda.

Este auto se notifica personalmente a los interesados en el juicio agrario y, por ende, en la sentencia que, en su oportunidad, pondrá fin a la consideración jurisdiccional del asunto.

Los juicios agrarios se distribuyen entre los Magistrados integrantes del Pleno del Tribunal Superior, inclusive el su-

pernumerario y con exclusión del Presidente del Tribunal, para la formulación de proyecto de sentencia.

Al amparo de las reformas legales de 1993, el magistrado ponente o instructor puede disponer diligencias para mejor proveer, o bien, actuaciones conducentes a la debida observancia de la garantía de audiencia, en el caso de que no haya quedado satisfecha durante la previa tramitación administrativa. Una vez desahogadas estas diligencias, si fueren necesarias, y formulado el proyecto, queda la ponencia a consideración del Tribunal Superior Agrario en Pleno. De esta forma se delibera sobre el asunto y se adopta la resolución definitiva que corresponda. Sigue, inmediatamente, la fase de ejecución de la sentencia.

El procedimiento ordinario ante los Tribunales Unitarios Agrarios es, en sus aspectos esenciales, el mismo que se desarrolla ante otras autoridades jurisdiccionales. Incorpora, sin embargo, algunos rasgos específicos. Estimo interesante hacer referencia a ciertos principios procesales que rigen la actividad de los Tribunales Unitarios en el conocimiento de los asuntos a su cargo.

El juicio agrario está dominado por el principio de legalidad, enten-

dido como estricta subordinación a la ley. Esto significa que la tramitación del juicio y la sentencia que finalmente recaiga deben ajustarse rigurosamente a las normas legales aplicables. No es posible sustituir éstas por razones o factores de otro carácter.

Asimismo, en el juicio agrario prevalece el principio de contradicción. No hay procedimiento de oficio, como en el régimen anterior a 1992. El procedimiento se inicia precisamente al través de una demanda, a la que debe corresponder, normalmente, una contestación por parte del demandado, quien también tiene, a su vez, la facultad de reconvenir o contrademandar al actor.

En los juicios agrarios prevalece, igualmente, el principio de "verdad material". A este respecto cabe decir que en materia judicial existe, generalmente, una alternativa entre "verdad formal" y "verdad material o histórica". En los términos de aquélla, el juez debe atenerse al planteamiento que le hagan las partes y a los resultados de las pruebas promovidas por éstas. Bajo el principio enunciado en segundo término, en cambio, el juzgador debe hacer todo lo necesario, al amparo de la ley, para llegar al conocimiento de los hechos, independientemente de los

planteamientos y las pruebas de las partes.

Esto confiere al juez una amplia iniciativa probatoria.

En los juicios agrarios rige el principio de "verdad material", que es el más consecuente con el interés colectivo y con la naturaleza del Derecho Social.

Otros principios inherentes al procedimiento agrario son los de oralidad, publicidad, concentración e inmediación. El principio de oralidad supone que las actuaciones en el juicio se produzcan o realicen verbalmente, de preferencia, sin perjuicio de que queden adecuadamente documentadas en el expediente.

La publicidad implica que dichas actuaciones se desarrollen en forma pública, es decir, frente a cualesquiera personas que deseen presenciarlas, y no en forma reservada o secreta, a menos que así lo exijan consideraciones de moralidad o de orden en la audiencia. La concentración en el juicio agrario se satisface mediante la reunión de la mayoría de los actos procesales en una sola audiencia.

Este sistema responde al propósito de dar celeridad a los juicios agrarios. Por último, el

principio de inmediación significa que el juzgador ha de estar en contacto directo con quienes intervienen en el juicio y debe presidir las principales actividades que en éste se desarrollan. Como hemos visto, es indispensable que

el magistrado agrario presida personalmente las audiencias. Su función, a este respecto, es indelegable.

Hay diversos procedimientos especiales en materia agraria. Uno de



Foto: Salvador Pindter

ellos es el que corresponde a la atracción del conocimiento de ciertos asuntos por parte del Tribunal Superior Agrario. Antes mencioné que este Tribunal puede resolver asuntos que normalmente están sujetos a la competencia de los Tribunales Unitarios, cuando esto parece conveniente en virtud de las características especiales que dichos asuntos revisiten.

La atracción es un medio del que puede valerse el Tribunal Superior para establecer el criterio unitario de la justicia agraria en relación con los puntos que tienen notable trascendencia y que, por lo mismo, ameritan un examen especial. En estos casos, al Tribunal Superior incumbe dictar la sentencia correspondiente.

Ante los Tribunales Unitarios se tramitan los procedimientos llamados de "jurisdicción voluntaria". En esencia, estos procedimientos tienen carácter más bien administrativo, no jurisdiccional, en virtud de que no existe litigio o controversia. Se trata, principalmente, de acreditar ciertos hechos con el propósito de sostener un derecho en juicio o fuera de él. Una típica diligencia de jurisdicción voluntaria es la relativa a la posesión que alguna persona ejerce sobre determinado inmueble.

Esta posesión se acredita mediante informes de testigos, en el supuesto de que no exista litigio. Cuando aparece una controversia, no procede ya la jurisdicción voluntaria, sino el juicio en sentido estricto.

El Derecho Procesal Agrario, principalmente el derivado de las reformas publicadas en 1992, reconoce un amplio espacio a la conciliación de intereses entre las partes. Se trata de lograr soluciones consensuales, mejor que soluciones impuestas por medio de sentencias. El convenio es, en todo caso, un camino que las propias partes eligen para dirimir el conflicto que entre ellas existe.

La sentencia, en cambio, es el acto de un tercero que se sobrepone a las partes. El ámbito natural de la conciliación, que puede conducir a la celebración de convenios, es el extrajudicial. En este orden de cosas, tiene extensas atribuciones la Procuraduría Agraria, tanto para promover convenios que resuelven los conflictos de fondo, como para examinar, por acuerdo entre las partes, el papel de árbitro y dictar un laudo.

Ahora bien, la ley procesal atribuye a los Tribunales, igualmente, la facultad de alentar la celebración de convenios en el curso mismo del

juicio agrario. Si las partes logran un avenimiento, el convenio que celebren, previamente aprobado por el Tribunal, adquiere autoridad de sentencia.

En los juicios agrarios puede surgir la necesidad de adoptar "medidas precautorias". Estas son providencias destinadas a asegurar la buena marcha del procedimiento y la puntual ejecución de la sentencia. Tienen que ver, a menudo, con los objetos que son materia del juicio o con las pruebas que permitirán normar el criterio del juzgador.

En el Derecho anterior a 1992, destacó la posesión provisional que, a través del mandamiento respectivo, podían otorgar los gobernadores de los Estados a los solicitantes de tierras. La posesión provisional, a título de medida precautoria, no resolvía en definitiva la solicitud, pero permitía que los solicitantes quedaran en posesión de las tierras requeridas mientras se dictaba la resolución presidencial.

En el procedimiento actual, es posible la adopción de ciertas garantías de carácter patrimonial. Así, por ejemplo, fianzas que aseguran la ejecución de las sentencias. También es posible que el magistrado agrario disponga la suspensión de un acto de

autoridad o de particulares mientras se desarrolla y concluye el juicio agrario.

La suspensión sirve al objetivo de evitar que los actos impugnados o combatidos se consumen en forma tal que resulten irreparables o, en todo caso, muy difícilmente reparables, y con ello se frustra la ejecución de la sentencia. En este campo se aplica la Ley de Amparo, por lo que toca a la suspensión de actos de autoridades agrarias. Se considera también aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que toca a la suspensión de actos de particulares, como pudieran ser los órganos de los núcleos de población.

7. Recursos

Obviamente, los juzgadores pueden equivocarse en sus resoluciones, o bien, puede ocurrir que incumplan las atribuciones procesales que tienen conferidas. En tal virtud, se requiere de medios que restablezcan la legalidad en los actos de los juzgadores. A esta finalidad obedecen los recursos que pretenden corregir la conducta judicial, activa u omisiva, que causa agravio a alguna de las partes, en concepto de esta misma.

El típico recurso ordinario en el procedimiento agrario, equivalente a la apelación en

juicio de otra naturaleza, es la revisión. Se trata de un recurso en contra de sentencias dictadas por los Tribunales Unitarios en primera instancia, del que conoce el Tribunal Superior Agrario, a quien corresponde dictar, en segunda instancia, la resolución definitiva que resulte pertinente. En ésta se confirmará, revocará o modificará la resolución del Tribunal Unitario.

Ya se mencionó, en otro punto de esta exposición, que el recurso de revisión procede sólo en casos específicamente mencionados por la Ley Agraria y por la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, relativos a conflictos por límites, restitución de tierras a núcleos de población y nulidad de actos de autoridades agrarias.

El propósito de abreviar en la mayor medida posible la duración de los procedimientos agrarios condujo a limitar los supuestos en que procede la revisión, lo cual no implica privar a los particulares de los medios que necesitan para hacer valer sus derechos. Cuando no es posible intentar la revisión, cabe sostener el derecho mediante juicio de amparo.

El amparo no es un juicio agrario, propiamente, sino un medio general para la protección de los particulares frente

a las autoridades. El amparo se tramita ante los jueces de distrito, en el caso de amparo "indirecto", y ante los Tribunales Colegiados de Circuito, en el caso del amparo "directo". Procede el amparo directo en contra de las resoluciones que ponen fin a un juicio.

Evidentemente, la resolución típica de este carácter es la sentencia. Predomina entre los tribunales federales el criterio de que también procede el amparo directo en contra de las re-

soluciones de los tribunales que desechan una demanda. El amparo indirecto procede en los demás casos.

La legislación agraria previene la posibilidad de que los litigantes hagan uso de la excitativa de justicia. Con ésta se pretende resolver el problema que surge cuando el Tribunal se abstiene de llevar a cabo las actividades o dictar las resoluciones que tiene legalmente encomendadas, dentro del plazo que para este fin existe.



Foto: Angel Gurria Q

Es, en tal virtud, un remedio contra la inactividad de los juzgadores, y se halla relacionada con el derecho de petición que establece el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Hay una interesante norma a este respecto en el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios. Este manifiesta que cuando la ley no prevenga un plazo específico para que el Tribunal resuelva o responda a la promoción de un particular, se entiende que dicha respuesta debe ocurrir a más tardar dentro de 15 días.

También es importante el recurso de queja. Este concepto tiene dos acepciones en materia agraria. Por una parte, existe la queja administrativa que pueden presentar los particulares con motivo de cualquier violación a leyes o reglamentos en que incurran los magistrados en el desempeño de sus funciones.

Por otro lado, existe recurso de queja cuando un magistrado está impedido para conocer de cierto asunto y, sin embargo, no se excusa. Vale aclarar que cuando existe impedimento para conocer de un asunto, el magistrado impedido debe excusarse del conocimiento, para que intervenga en él otro juzgador que pueda actuar de manera imparcial.

8. Ejecución

El litigante pretende obtener sentencia que le favorezca y que, además, se ejecute en forma completa y oportuna. La capacidad de los Tribunales Agrarios para ejecutar sus resoluciones, forma parte de la "plena jurisdicción" que tienen.

La sentencia es, en principio, una disposición completa y perfecta, que debe ejecutarse en sus términos. Ahora bien, puede haber problemas para la ejecución de sen-

tencias en materia agraria, sobre todo cuando tienen que ver con asuntos de tierras de núcleos de población. La ley estipula que una vez ejecutada la sentencia y levantada el acta correspondiente, el Tribunal que la dictó deberá emitir una resolución en la que declara que dicha sentencia quedó ejecutada y aprueba el plano definitivo correspondiente.

Ahora bien, cabe que sea impracticable la ejecución en los términos dispuestos en la sentencia, por imposibilidad material o jurídica. Si tal cosa sucede, la parte favorecida por la sentencia puede expresar su conformidad en recibir las tierras efectivamente deslindadas, o bien, inconformarse y solicitar la resolución que corresponda por parte del Tribunal que dictó la sentencia. En todo caso, este Tribunal debe resolver acerca de la ejecución, sin perjuicio de que quien ha quedado inconforme haga uso del juicio de amparo.

La Frontera Sur de México*

Dip. Cuauhtémoc López Sánchez

*Secretario de la Comisión de Gobernación y Puntos
Constitucionales de la H. Cámara de Diputados*



Si en el norte la frontera es contundente, rotunda, tajante, en el sur, aún con la separación del río o de la selva, la línea divisoria de México con Guatemala y Belice, se desvanece. Los países se prolongan y, se podría decir, se retroalimentan.

La frontera es una entidad que —en lo conceptual y en lo cotidiano— nos inserta en el terreno de la polémica. Mucho es lo que se puede argumentar o discutir con respecto al establecimiento de una línea fronteriza, por lo que es importante dilucidar un concepto amplio que nos permita señalar los contrastes que enfrenta México en sus dos fronteras y la singularidad de sus respectivos panoramas, particularmente en el caso que hoy nos ocupa: la región sur.

Si nuestra definición de frontera deviene del establecimiento de los espacios que nos limitan o diferencian de otras so-

ciudades, en el caso sureño, son varios aspectos los que hacen tambalear el concepto. La razón de ello es que "Frontera" no es un constructo teórico al que podamos acercarnos mediante un frío análisis. Es una realidad geopolítica que afecta la vida de muchos seres humanos.

Los factores que convergen —culturas, razas, lenguas, niveles y conceptos de desarrollo, situación económica, estabilidad social y paz— hacen de las fronteras puntos especialmente complejos — y fructíferos— para la observación del acontecer humano. La legalidad-ilegalidad, la paz-violencia, la pobreza-riqueza, lo moderno-autóctono, el drama-tragicomico, parecen algunas asociaciones inevitables en nuestra aproximación a la frontera sur*.

Huelga recordar que esta región se integra a través de diversas épocas: la maya y su mosaico pluriétnico; la llegada y conquista de los europeos; la colonial, donde se origina la división geopolítica actual, con la independencia de las colonias y el proceso de consolidación de los estados centroamericanos.

Al término de su liberación, los pueblos latinoamericanos manifestaron grandes cambios, originados por los profundos procesos que les per-

miten constituirse en estados nacionales con símbolos e identidades propios e, inclusive, con una nueva concepción de la frontera, al darle a ésta un carácter más político que interno.

En lo externo, lo que ha llamado la atención y preocupa, son los conflictos bélicos que afectan a Centroamérica, el problema del narcotráfico, el tránsito de centroamericanos para llegar a los Estados Unidos, la conservación del medio ambiente, la conveniencia de impulsar un acuerdo de libre comercio con Centroamérica y el intercambio en diversas materias económicas y culturales.

Surgimiento de las fronteras

Hasta la Edad Media, no existían límites o líneas fijas entre las comunidades políticas. La frontera se concebía como el lugar hasta donde un Estado establecía y ejercía su autoridad.

La necesidad de marcar fronteras se incrementa a raíz del desarrollo de los Estados modernos del occidente de Europa, que surgen tras la desintegración del Imperio Romano.

En los siglos XVII y XVIII, se aplicó la doctrina de frontera natural, la cual sostenía que el territorio

de una nación debía extenderse hasta que cualquier impedimento de tipo natural (río, lago, montaña) restringiera el libre tránsito y las relaciones entre la población de un Estado con otro.

El concepto actual de frontera se deriva de la Revolución Francesa, donde se puso énfasis en que éstas debían ser fijas y definitivas. Sin embargo, el establecimiento de límites exactos fue posible hasta que se integraron los avances científicos de la geografía y la cartografía.

En la génesis de una frontera, primeramente se da una fase de definición sobre papel, del curso que debe acompañar la línea delimitante, seguido por la demarcación del terreno. El proceso acontece normalmente por la vía diplomática, salvo cuando existe una disputa entre las partes y ésta se somete al arbitrio de una corte internacional.

Frontera norte

Al norte, México colinda con los Estados Unidos de Norteamérica. Se trata de una extensa frontera de más de 3,181 kilómetros de largo, que va del Océano Pacífico al Golfo de México.

En la parte mexicana, 37 municipios, pertenecientes a 6 entidades federativas, forman la franja fronteriza.

Las relaciones de colindancia en la frontera norte se caracterizan por sus grandes diferencias en lo económico, sus sistemas de vida, sus valores, idiomas, y por la conformación de sus grupos humanos.

La relación entre los habitantes de ambos lados de la frontera no se desarrolla en forma espontánea, por una serie de normas y pautas, con frecuencia rígidamente establecidas, de orden sociocultural, político y económico.

Todo esto ha llevado a una visible diferencia de ambos lados: la cerca, la línea imaginaria o el río, según la parte de la frontera de que se trate, no hace más que enfatizarla.

Historia

En 1848, en la Villa de Guadalupe Hidalgo, se firmó un tratado llamado de Paz, de Amistad y de Límites, por medio del cual se daba fin a una guerra y se establecía la frontera actual.

Entre 1853 y 1856, se fijó la frontera en el terreno físico, con base en los tratados de Guadalupe Hidalgo y La Mesilla. En su delimitación, se utilizaron accidentes geográficos (ríos, cortes, barrancos) y líneas imaginarias trazadas según coordenadas preestablecidas.

La Frontera Sur de México

Desafortunadamente, existen pocos trabajos e investigaciones que aborden integralmente a la región sur de nuestra Nación. Más que trópico, materias primas, turismo, culturas autóctonas, tránsito de ilegales y biodiversidad, en esta región la nacionalidad y la revalorización de la identidad se fortalecen cotidianamente, y se reencuentra un pasado con la cultura común que nos vincula con las repúblicas centroamericanas.

Para el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, el sur de México es "el sitio donde la Nación empieza". La atención a la soberanía, el respeto a la autodeterminación de los pueblos y otros principios fundamentales de la política exterior de México, se han modelado y puesto muchas veces a prueba en Centroamérica, teniendo como resultado la obtención de prestigio internacional. Ello ha propiciado que otras naciones soliciten nuestra intervención en la búsqueda de soluciones para dirimir sus conflictos internos, al encontrar en México un árbitro o un espacio neutral.

Conformación de la Frontera Sur

Durante la existencia de Mesoamérica (de 1000

A.C. aproximadamente, hasta el año de 1521 de nuestra era), una serie de fuerzas operaron e impulsaron el proceso de integración regional, imprimiéndole rasgos comunes básicos en varios aspectos de su cultura: la cosmogonía, el cómputo del tiempo, estilos arquitectónicos y artísticos. Estas civilizaciones se asentaron principalmente en el sureste de México, Guatemala, Honduras, El Salvador y Costa Rica.

Como lo han expresado Andrés Fábregas Puig y Roberto Abascal, estudiosos de la frontera sur, los heterogéneos y pluriculturales pueblos originales del sur formaron el punto de apoyo de la situación colonial, cayendo sobre ellos toda suerte de calamidades. De ese momento en adelante la historia consistió en el establecimiento de fronteras internas, los movimientos de expansión, la contención del progreso fronterizo y el reinicio del mismo. Mientras que los pueblos originales se fueron incorporando a la sociedad surgida del mestizaje.

En 1542, se organizó a Guatemala como Capitanía General y llegó a comprender las intendencias de Chiapas (con los partidos de Soconusco, Tuxtla, Ciudad Real), El Salvador, Honduras, Nicaragua y la Gobernación de Costa Rica. En 1565 esta

Capitanía pasó a depender en lo judicial de la Nueva España, lo que incrementó considerablemente la influencia del territorio novohispano sobre Centroamérica.

Durante la Colonia, a través de las mismas rutas comerciales prehispánicas, México continuó comercializando diversos productos con las hoy naciones centroamericanas.

Ya consumada la Independencia y al mismo tiempo en que se anunció la unión de la entonces Intendencia de Chiapas a México, se inició la desintegración de los territorios que conforman lo que hoy es Centroamérica.

Al proclamarse la Independencia de las colonias españolas, en el caso de México y Centroamérica en 1821, surgieron Estados nacionales que intentaron confederarse, y que se constituyeron, finalmente, en cinco repúblicas. La excepción fue la colonia inglesa de Honduras Británicas, misma que continuó en poder de los ingleses. Es en esta etapa en la que empiezan a demarcarse las fronteras de nuestro territorio nacional.

Ya gozando de independencia política, se dieron varios intentos por encontrar un camino propio, entre ellos, el efímero Imperio de Iturbide.

Durante todo este periodo, México y Guatemala sostuvieron conferencias relacionadas con el señalamiento de sus límites territoriales, pero los problemas fronterizos eran graves. La población, que se había movido libremente durante las épocas prehispánica y colonial en el territorio donde ahora se formaban países distintos, ya fuera por motivos comerciales, de pastoreo, agrícolas o simplemente sociales, siguió transitando, aunque con contratiempos cada vez mayores.

En la definición moderna de la frontera sur de

México, destaca la integración del territorio chiapaneco al territorio nacional como consecuencia de la decisión del pueblo chiapaneco de formar parte de la Nación mexicana por plebiscito efectuado en 1824. En 1842 se resuelve también la integración del Soconusco.

En el caso de la frontera con Guatemala, los límites fueron motivo de controversia durante el primer tercio del siglo pasado. Tras prolongadas discusiones, se firmó un convenio el 27 de septiembre de 1882, en el que Guatemala renunció a los derechos que pudiera

haber tenido sobre Chiapas y Soconusco. Después de trabajos de campo y de reiteradas inconformidades, el 1o. de abril de 1895 quedó terminado el trazo de los límites con una longitud de 962 km.

El establecimiento de los límites con Belice, antigua Honduras Británica, fueron la culminación de una prolongada serie de tortuosas maniobras políticas de la Corona Británica, desarrolladas durante los siglos XVIII y XIX, para despojar a la Corona Española y después a la naciente República Mexicana, del actual territorio beliceño.

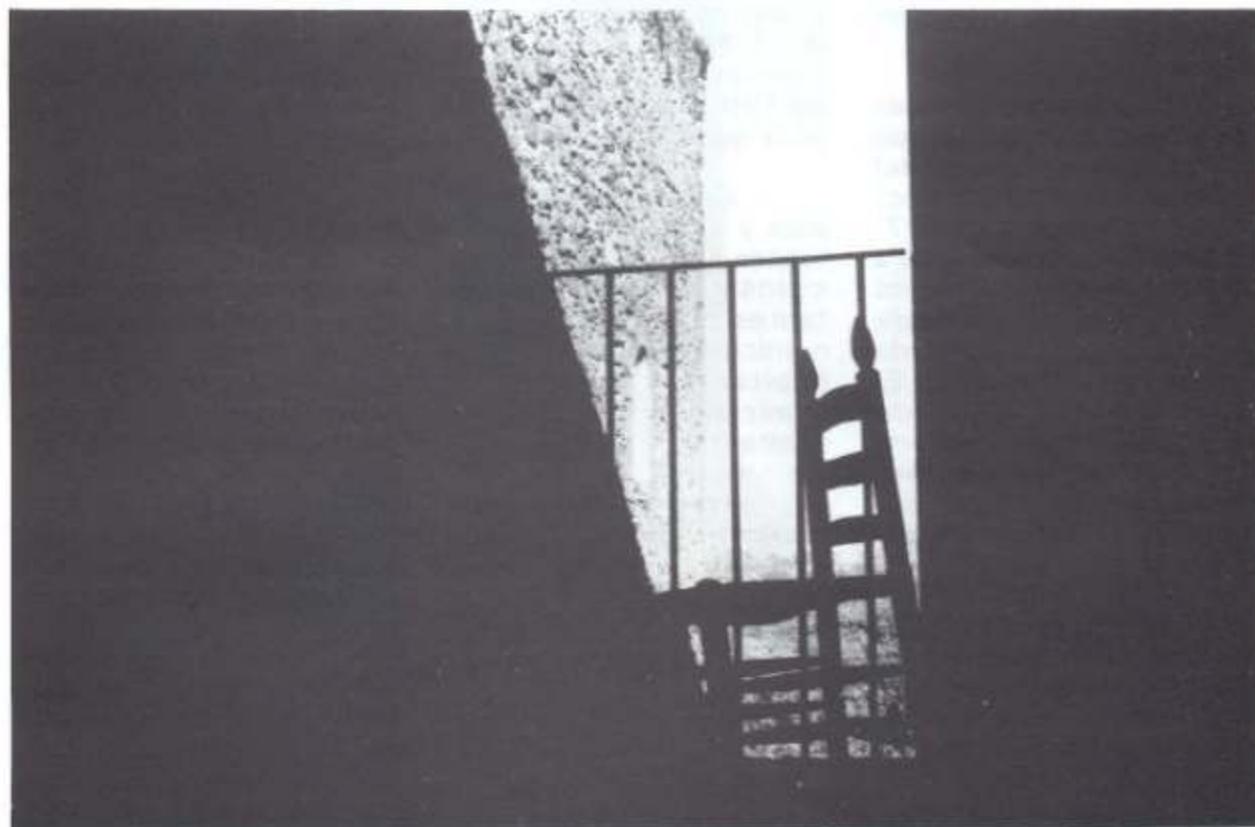


Foto: Silvana Agostoni

La última concesión de la Corona Española en favor de los ingleses cortadores de maderas preciosas, se otorgó en septiembre de 1873, y en ella la zona de explotación llegaba hasta el río Hondo. Sin embargo, el saqueo de madera fue suspendido y controlado a partir de 1898, en que se estableció la vigilancia aduanera en El Pontón "Chetumal", situado en la desembocadura del río Hondo.

Durante la llamada Guerra de Castas, el apoyo para los indios mayas —en cuanto a armas y pólvora— provenía de territorio beliceño. Aunque sin declararlo oficialmente, el río Hondo fue respetado como límite fronterizo.

Los límites con Belice se dieron en el Tratado Mariscal-Saint John, del 8 de julio de 1893, rectificado en julio de 1897. Esta modificación se hizo a petición de México, cuando se advirtió que la Bahía de Chetumal carecía de salida franca al Atlántico. El artículo III *bis*, resultado de la rectificación, concede el derecho a las naves mexicanas de usar el mar beliceño en el tráfico comercial.

La frontera con Belice tiene una longitud de 176 km y en gran parte es recorrida por el río Hondo; el resto se halla dentro de la Bahía de Chetumal y en un canal natural angosto y

de poca profundidad situado al norte de la Isla Ambergris o San Pedro, al que también se llama Canal de Bacalar Chico.

Frontera sur

La frontera sur de México está delimitada por una línea quebrada que se extiende a lo largo de 1,138 kilómetros; de éstos, 962 colindan con la República de Guatemala y 176 con Belice.

El 57.8% de la frontera sur de México, corresponde a Chiapas.

La franja fronteriza abarca cuatro estados mexicanos; con 21 municipios y con una población total de 1,336,312 personas (conforme datos del censo de 1990). Su distribución es la que sigue:

Chiapas: 16 municipios y el 61.3 % de habitantes. Campeche: 2 municipios y el 18.6 % de habitantes. Quintana Roo: 1 municipio y el 12.9 % de habitantes. Tabasco: 2 municipios y el 7.1 % de habitantes.

Tres ríos son los que marcan los linderos naturales más importantes de la frontera sur: el Usumacinta, que es el río más largo de Centroamérica, con 825 kilómetros de recorrido, el Suchiate —ambos en los límites con Guatemala— y el río Hondo que limita con Belice.

Más allá del concepto meramente territorial, el sureste mexicano (incluyendo la frontera marítima), limita también con Honduras, las Islas Caimán y Cuba, lo cual hace un gran total de 2,000 kilómetros.

Características sociales de la frontera sur

El territorio es eminentemente rural. El patrón de asentamiento en los cuatro estados que conforman esta frontera es variado, pero puede establecerse una característica común: la presencia de comunidades indígenas.

Los pobladores de este territorio conforman un heterogéneo conglomerado humano, portador de una vasta riqueza lingüística y una sólida y variada riqueza cultural.

Características etno-lingüísticas. En Guatemala, los grupos étnicos Kanjobal, Mam, Chuj y Jacalteco son los de mayor presencia; no hay que olvidar que el 44% de la población de ese país, pertenece a algún grupo indígena. Se habla maya, quekchi, chuj, mam, kanjobal, ixil, principalmente dentro de las más de 20 lenguas existentes junto con el español.

En Belice, no obstante contar con poco más de 180 mil habitantes y ocupar una superficie menor a los 23,000 km²,

se habla inglés, español, maya, garifuna, hindú, árabe y libanés. Los grupos étnicos predominantes son el creole (40%), mestizo (33%), maya (10%), garifuna (8%) y otros (9%), en una amplísima gama.

Por el lado mexicano, en Chiapas el 26.4% de su población habla alguna lengua indígena, predominando el tzeltal, tojolabal, chol, kanjobal, mame y zoque.

En Tabasco, la población de habla indígena alcanza el 3.7%, donde destacan el Chol, Chontal, y Tenosique.

El estado de Campeche cuenta con más del 19% de hablantes indígenas, destacando el grupo maya, chol y en menor proporción tzeltal, totonaco y otomí. En Quintana Roo, la presencia de grupos mayas asciende al 32.2% de su población total. En Yucatán la población maya alcanza el 44.2%.

Religión. En Belice, el 62% aproximadamente de la población es católica; hay un 3% de adventistas, 4% de menonitas, 1% Testigos de Jehová, y 22% de distintas sectas evangélicas.

En la frontera de Chiapas y Guatemala existen cerca de 110 sectas protestantes, significando del lado guatemalteco el 50% de la población; el

resto es católico. En Chiapas se estima que la población católica es mayoritaria.

La economía en la frontera sur

Actualmente la frontera Sur no es una región, sino un espacio multiregional, con características compartidas, pero también, con diferencias importantes. Los mismos estados mexicanos se encuentran claramente regionalizados y en más de un caso, sus fronteras no corresponden con la realidad física concreta. Un factor importante en la región ha sido el surgimiento y auge de Cancún. El éxito de este conglomerado turístico lo ha convertido en una región más, en plena frontera con el Caribe.

La estructura económica de la franja fronteriza del actual territorio mexicano tuvo la particularidad de haberse definido desde épocas muy tempranas.

Por una parte el Soconusco, con la impresionante fertilidad de sus tierras, se especializó en la plantación de cultivos; primero fue el cacao, después el café, el hule, el algodón y más recientemente, el plátano. En la zona selvática se dio la explotación de maderas finas y el chicle. El rasgo común de estas formas de desarrollo económico radica en

la gran demanda de mano de obra, que además tiene que poseer un cierto grado de especialización. Ante la escasez local de trabajadores, se diseñaron mecanismos como el llamado "enganche", donde los campesinos eran contratados mediante el pago de un anticipo por su trabajo e incentivados con la oferta de una fuente de trabajo segura. El sistema prevaleció hasta bien entrado el presente siglo.

Por otra parte, poco a poco se han formalizado flujos migratorios regulares en estas regiones económicas (principalmente en el Soconusco) provenientes de grupos humanos de ambos lados de la frontera, tal y como los encontramos en la actualidad.

Además de las actividades agrícolas, se han incorporado las de tipo comercial, y en la actualidad, la industria empieza a despuntar como un importante polo de desarrollo a mediano plazo, al comenzar a tomar forma la explotación de Puerto Madero en Chiapas.

Conforme la información de los censos de población y vivienda de 1990, en la región mexicana, que abarca 4 estados fronterizos, los mayores índices de ocupación se ubican en los trabajos agropecuarios, seguidos de los artesanos y obreros, y en menor proporción,



Foto: Salvador Pindter

empleados de oficina. Resulta interesante observar que más del 95% de las mujeres que trabajan, lo hacen en servicios domésticos.

Considerando la población económicamente activa de los municipios fronterizos, encontramos que la actividad económica predominante es la agricultura, la cual absorbe al 65% de la población; le sigue la industria manufacturera y de la construcción con 11% y, finalmente, el comercio y servicios con 24%. En el sector agrícola, aproximadamente el 76% de la tierra cultivada es de temporal, dedicada a cultivos anuales, entre los que sobresale el maíz, cuya producción principalmente se canaliza al consumo doméstico; las técnicas empleadas son tradicionales, por lo que poseen una mínima mecanización.

Bajo una perspectiva económica, la evolución de los estados sureños es producto de hondas contradicciones que desembocan en la creación y fortalecimiento del sistema de plantación agrícola, primero en Chiapas, Tabasco y Campeche, y luego en Yucatán (donde se ejerce una enorme presión sobre las tierras con el henequén); la otra variante es el sistema de extracción de maderas preciosas que sucedió en Quintana Roo y Campeche. Así, los recursos naturales

fueron definitivos para el auge de la región. La explotación de productos locales, altamente apreciados en Europa y Estados Unidos, hicieron de esta zona un enclave totalmente desfasado de la dinámica nacional.

Como muestra de lo anterior, en Tabasco, las maderas preciosas, primero, luego el cacao y después el cultivo del plátano roatán, permitieron establecer una economía agrícola de gran rendimiento, separada diametralmente de las atrasadas técnicas comúnmente empleadas por los campesinos, lo que permitió entre otros factores el acelerado desarrollo del estado hacia afuera pero, al mismo tiempo, la creación de obstáculos para su integración interna, que agudizados por el comportamiento errático de los mercados externos, impactaron negativamente la estructura económica local.

Existe una estrecha relación entre la agricultura de extracción y la de plantación, más concretamente con la de café, ya que la primera provee de mano de obra a la segunda, en un esquema de trabajo y servicios que data por lo menos de mediados del siglo pasado. El equilibrio de esta relación, incluyendo a los trabajadores migratorios, se ha visto afectado de manera notable por dos factores: a) la baja en el

precio del aromático; y b) el desplazamiento de campesinos guatemaltecos en calidad de refugiados. El efecto de estos factores ha generado severos desequilibrios en la economía de la región y la generación de conflictos sociales sin antecedentes en el área.

Trabajadores temporales. Las migraciones estacionales de trabajadores guatemaltecos que acuden a las plantaciones de Chiapas forman una corriente de antigua tradición —principalmente en la parte de Soconusco— engrosada hoy por campesinos salvadoreños, hondureños y aun nicaragüenses. En parte, esta corriente migratoria se explica por su carácter funcional dentro del ciclo productivo del café y el plátano, particularmente durante la época de cosecha. Este movimiento ocurre dos veces al año, alrededor de 150 días; una vez terminado el ciclo, la inmensa mayoría regresan a sus lugares de procedencia. Cabe aclarar que estos trabajadores temporales son diferentes a los refugiados.

A lo anterior deben sumarse aquellos que en su tránsito hacia los Estados Unidos permanecen temporalmente en la región.

Se calcula que más de 100 mil trabajadores cruzan la frontera anualmente.

Relaciones binacionales y convenios de cooperación

Relaciones México-Belice. A partir de la independencia de Belice en 1981, México ha mantenido una importante comunicación con este país, basada en los principios de la política exterior mexicana que da alta prioridad a las relaciones con nuestros vecinos. Ello ha redundado en fructíferos y cordiales acercamientos al más alto nivel, mediante constantes entrevistas entre las cancillerías, la realización de reuniones interparlamentarias y binacionales y muy recientemente, con la visita que realizó el presidente de México a Belice y la que realizó el primer ministro de Belice a México, en el presente año.

Cabe recordar que México fue uno de los países que apoyó firmemente la independencia de Belice y el segundo, después de la Gran Bretaña, que estableció relaciones diplomáticas con ellos.

El intercambio comercial entre ambos países, ha sido tradicionalmente favorable para México, debido al importante crecimiento de las exportaciones hacia Belice y un comportamiento menos dinámico en las compras de bienes provenientes de aquel país. En la actualidad, se están realizando acciones tendientes a libera-

lizar el comercio y desarrollar la oferta exportable.

En materia de Cooperación Técnica y Científica, las acciones se enmarcan dentro de un Convenio Básico de Cooperación, para el cual se ha integrado una Comisión Mixta con representantes de ambas naciones. Igualmente, las relaciones en el campo cultural y educativo, han gozado de una dinámica muy intensa.

Relaciones México-Guatemala. La tradición diplomática de México se ha manifestado con Guatemala, desde siempre, con mayor o menor intensidad, y algunas veces bajo cierta tensión, pero siempre con resultados satisfactorios para ambas naciones. En el pasado reciente, la propia dinámica de los acontecimientos en Centroamérica, en general, y en Guatemala, en lo particular, han reforzado el diálogo diplomático y conducido a los gobiernos de México a proponer mecanismos viables, para la solución de los complejos problemas que aquejan al área. Como muestras de ello encontramos al llamado "Grupo Contadora", al "Acuerdo de San José" y muy particularmente, las conversaciones llevadas a cabo, tanto en la ciudad de México como en la de Querétaro, entre el gobierno guatemalteco y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).

Con 31 años de existencia, la Comisión Internacional de Límites y Aguas, es muestra clara del ejercicio inteligente de voluntades para dirimir controversias. Entre otras funciones, la Comisión realiza investigaciones, estudios y proyectos, así como actividades encaminadas a la conservación y aprovechamiento hidráulico de los ríos. Por ello, los gobiernos de México y Guatemala, decidieron fortalecer, ampliar y precisar las funciones de dicha Comisión.

En materia de Puertos y Servicios Fronterizos, se constituyó un grupo binacional con Guatemala en 1990. Destaca entre los resultados de este grupo, la construcción del Puerto Fronterizo de TECUM UMAN - HIDALGO, que representa más del 90% de los intercambios de México hacia Centroamérica por vía terrestre, además, se espera que su operación solvente los requerimientos del planteado Tratado de Libre Comercio con América Central. Podemos anotar en este mismo rubro, la formalización de cruces internacionales en puntos de contacto, que comúnmente se han tenido desde épocas remotas con Guatemala.

En materia de soberanía, aún si son esporádicos los incidentes fronterizos, no dejan de preocuparnos las incursiones

y leves incidentales que ocasionalmente se suscitan en una frontera altamente permeable como ésta, y que, gracias a las excelentes relaciones políticas con nuestros vecinos del sur, han permitido impedir se conviertan en conflicto.

En materia ambiental y de recursos transfronterizos, también se han aplicado convenios. Respecto a la creación de áreas ecológicamente protegidas, se ha buscado su correspondencia en una y otra parte de la frontera. La prevención del tráfico de especies animales ha tenido especial atención en los últimos años y la relación bilateral ha sido efectiva al detectarse por ambas partes los ilícitos y procediéndose a su control.

También son de gran importancia los convenios en materia de combate al narcotráfico y el rescate de piezas arqueológicas.

La colaboración de México con Guatemala se enmarca en un Convenio Básico de Cooperación, signado en el año de 1987, y en 26 acuerdos específicos de carácter interinstitucional, cuyas principales acciones se abocan al sector energético, minero, pesquero, agropecuario, turístico, gestión pública, aspectos laborales, salud, desarrollo urbano y medio ambiente.

Refugiados guatemaltecos. La Comisión

Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), es un organismo constituido desde hace 13 años para atender los asuntos relacionados con los refugiados centroamericanos, de los cuales aproximadamente 21,100 se encuentran en Chiapas; 11,162 en Campeche y 8,113 en Quintana Roo.

Para que la población refugiada alcance su autosuficiencia, en Campeche y Quintana Roo se cuenta con un plan multianual, diseñado en 1989, en el marco de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, contando con el apoyo de la Comunidad Económica Europea, para el programa de Campeche y la República Federal de Alemania, para el programa de Quintana Roo.

Especial importancia tienen los proyectos de carácter ecológico, destacando el Programa de Reforestación en el estado de Chiapas, (que ha sido además un proyecto generador de ingresos para los refugiados). Hasta el mes de junio del año pasado se habían reforestado 2,018 hectáreas.

La política de asilo trae aparejada una enorme vitalización de la cultura y economía nacional, con este tipo de migraciones se crean vasos comunicantes que permiten reforzar la solidaridad internacional. La COMAR ha respetado la

organización interna de los propios refugiados, éstos participan en todos los proyectos encaminados a mantener su dignidad y elevar su bienestar.

Durante el primer semestre de este año, regresaron a su país 3,605 refugiados guatemaltecos asentados en México, de éstos 2,466 retornaron colectiva y organizadamente y 1,139 regresaron a través de las llamadas repatriaciones individuales o familiares que se realizan dos veces al mes.

Los refugiados que regresan a su país, llevan consigo sus pertenencias y menaje de casa, asimismo, cuentan con sus documentos de estudio y actas de nacimiento.

Referente a este último punto, durante los últimos 11 años, nacieron en México aproximadamente 15,000 niños de padres guatemaltecos refugiados; de ellos, unos 10,000 lo hicieron en 123 campamentos ubicados en el estado de Chiapas.

Asuntos migratorios. En la Reunión Binacional sobre Asuntos Migratorios efectuada en diciembre de 1992, las delegaciones de México y Belice adoptaron acuerdos sobre la repatriación de los nacionales indígenas de origen beliceño, que se internan indocumentadamente en territorio mexicano, además de otros

asuntos de igual importancia, como el caso de los nacionales beliceños que se encuentran en Cuba y que tienen dificultades para su regreso a Belice con tránsito por México; así como los profesionales de nacionalidad cubana comisionados en Belice en tránsito por México y los nacionales beliceños portadores de tarjeta de turista.

Relaciones Guatemala-Belice. Tras su separación de Gran Bretaña, el principal objetivo de la política exterior de Belice es mantener el apoyo internacional a su independencia y soberanía frente al diferendo territorial con Guatemala, el cual se remonta a 1859 cuando la Corona Británica y el gobierno Guatemalteco firmaron una convención de límites mediante la cual Guatemala cede a Gran Bretaña el territorio que tenía previamente bajo su titularidad en 1821. Sin embargo, la Corona Inglesa no cumplió con las concesiones prometidas y por ello Guatemala retiró toda validez a la convención de límites y reclamó nuevamente como suyo el territorio de Belice.

Al formalizarse la independencia de Belice, Guatemala deja de reclamar la totalidad del territorio de ese país pero siguió exigiendo tener acceso libre al Mar Caribe. En agosto de 1991, Guatemala reconoció la existencia del Estado beliceño. El 11 de sep-

tiembre del mismo año, ambos gobiernos establecieron relaciones diplomáticas, y Belice aprueba, en enero de 1992, una Ley Marítima en la que le otorga libre acceso al Atlántico.

Acuerdos multilaterales para establecer una zona de libre comercio en la frontera sur

El Acta de Tuxtla Gutiérrez, suscrita por los presidentes de las repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y México, el 11 de enero de 1991, señala la conveniencia de concertar acuerdos de beneficio mutuo que amplíen y faciliten el desarrollo de las corrientes comerciales y de inversión.

A partir de la suscripción del Acuerdo Marco Multilateral para el Programa de Liberalización Comercial, en Managua, Nicaragua, el 20 de agosto de 1992, como consecuencia del Acta de Tuxtla, los países acordaron sentar las bases para una liberación comercial mediante un sistema de desgravación gradual y negociado, así como la eliminación de impedimentos y barreras no arancelarias al libre flujo del comercio, a fin de establecer una zona de libre comercio que deberá estar conformada a más tardar, el 31 de diciembre de 1996.

El acuerdo define el marco de referencia que observará las negociaciones bilaterales para llegar al libre comercio entre las partes, y tiene como objetivo fortalecer las relaciones económicas entre los países, incrementar y diversificar el comercio recíproco, aumentar sostenidamente la oferta exportable de los países de la región, coordinar y complementar las actividades económicas, estimular las inversiones y favorecer la creación y funcionamiento de la empresas bilaterales y multilaterales de comercio regional.

Como paso previo al establecimiento de una Zona de Libre Comercio con Centroamérica, el gobierno de México está negociando acuerdos comerciales con Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, tanto a nivel bilateral como multilateral.

Es importante indicar que una zona de libre comercio entre México y Centroamérica implicaría alrededor de 110 millones de consumidores potenciales.

Proyecto Mundo Maya. México, Guatemala, Belice, El Salvador y Honduras, integran el programa "Mundo Maya" por contar con las zonas arqueológicas más representativas de esta civilización, como son: Palenque

en México; Tikal en Guatemala; Altun-Ha en Belice; Joya de Ceren en El Salvador y Copán en Honduras.

La "Declaración de Copán", es el documento que recogió el interés de los países participantes por conjuntar esfuerzos para la defensa, conservación, investigación y difusión del patrimonio arqueológico. Cabe señalar que el evento fue de gran importancia para Belice, pues por primera vez un Jefe de Estado beliceño pisa suelo guatemalteco.

Situación política actual de Guatemala

El gobierno del Gral. Oscar Mejía Víctores (1983-1986), sienta las bases para el retorno a la democracia en Guatemala, al convocar a elecciones para la formación de una Asamblea Constituyente en 1984, la cual adoptó una nueva Constitución Política y permite organizar elecciones presidenciales en 1985. En ellas resulta electo el demócrata cristiano, Vinicio Cerezo. El proceso de paz en Guatemala se inicia en agosto de 1987, a raíz de los Acuerdos de Esquipulas II.

En las elecciones presidenciales de 1990, resulta triunfador el candidato de la oposición Jorge Serrano Elías, del Movimiento Acción Solidaria (MAS) y, por primera vez en la historia de

Guatemala, un presidente civil entregó el poder a otro civil.

Las negociaciones entre el gobierno guatemalteco y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), se llevaron a cabo en la ciudad de México en 1991. En Querétaro suscriben el primer acuerdo sobre democratización, e inician negociaciones sobre Derechos Humanos.

En el mes de Mayo de 1993, se realiza infructuosamente la última ronda de negociaciones para determinar la fecha de cese al fuego.

El 31 de mayo de 1993, el Ing. Serrano Elías fue destituido mediante una resolución de la Corte de Constitucionalidad.

El 5 de junio, el Congreso elige como presidente interino al C. Ramiro de León Carpio (quien era Procurador de Derechos Humanos).

El actual presidente Ramiro de León Carpio, señaló en julio de 1993, ante la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos reunida en Managua, que buscaría llegar a un acuerdo de paz con la URNG.

En el plano internacional, el debilitamiento de las relaciones entre los Estados Unidos y Guatemala, parece llegar a su

fin, con la designación de Marilyn Mcfee, como embajadora en ese país, el pasado 16 de marzo, por el presidente Clinton.

A manera de conclusión, la historia regional de la frontera sur, necesaria para el entendimiento cabal de las rela-

ciones de México y Centroamérica, está por hacerse. Ello implica ya, una división territorial que reconoce e integra a un todo indivisible en los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán. Presupone también, por tradición histórica e historio-

gráfica, tomar en cuenta el pasado común y las afinidades con Guatemala y otros países centroamericanos, porque si bien existe una frontera política, no propiamente histórica, los procesos comunes excluyen por derecho propio esas divisiones artificiales.

* Este artículo fue recibido en la Redacción de la Revista *Quórum* antes del día 1o. de enero de 1994. Por lo que no hace referencia específica a los últimos acontecimientos en el estado mexicano de Chiapas.

** Sentar las bases para su comprensión, y revalorar la compleja red de significados que involucran tanto al ámbito nacional como internacional, es el propósito de este trabajo, que se suma a esfuerzos como la creación de la Subcomisión de la Frontera Sur, por iniciativa de la Comisión de Asuntos Fronterizos de la LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados, la que convocó a la Reunión sobre Frontera Sur, que se llevó a cabo en septiembre de 1992.

1.- Abascal Macías, Rafael, "Frontera sur: notas para el entendimiento de las relaciones históricas de México con Centroamérica", en: *Primer Foro de la Cultura Contemporánea de la Frontera Sur*, Programa Cultural de las Fronteras, SEP, México, 1987.

2.- *Agenda estadística de Chiapas 1991*, Gobierno Constitucional del Estado, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, y Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1991.

3.- *Agenda estadística de Chiapas 1992*, Gobierno Constitucional del Estado, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas y Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1992.

4.- Alcorta, G. R. "Límites, litorales, mares, islas y aislamiento de Yucatán", en: *Enciclopedia Yucateca*, Tomo 1, 2da. ed., Ediciones del Gobierno de Yucatán, México, D.F., 1977.

5.- Barceló Rodríguez, Víctor, "El sureste y la modernidad", *Revista de la Universidad*, Universidad Autónoma de Tabasco, Número 20, Vol. V, Villahermosa, Tabasco, México, 1990.

6.- Duch Gary, Jorge, *La conformación territorial del Estado de Yucatán* Universidad Autónoma de Chapingo, Centro Regional de la Península de Yucatán, México, 1988.

7.- *Encyclopaedia Britannica*, T.3, Estados Unidos, 1959.

8.- Fábregas Puig, Andrés y García Román, C., *Frontera Sur, cambio estructural en Chiapas: Avances y perspectivas*, México, UNACH, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 1988.

9.- *Frontera Sur, Indicadores Básicos 1988*, Coordinación General de Estadística, Geografía e Informática, CIESAS, Gobierno del Estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 1988.

10.- Hernández Palacios, et al. *El redescubrimiento de la Frontera Sur*, UAM-Universidad de Zacatecas, México, 1989.

11.- "La Frontera Sur de México", *Integración* (Revista regional bimestral. Órgano de difusión y divulgación de los estados que integran la frontera sur), Año 4, Vol. 2. No. 15 Noviembre-Diciembre, 1987.

12.- "Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid", *Crónica del sexenio 1982-1988*, FCE-Unidad de la Crónica Presidencial, México, D. F., 1988.

13.- "Los municipios de Campeche", Colección *Enciclopedia de los municipios de México*, Secretaría de Gobernación, Gobierno del Estado de Campeche, 1988.

14.- "Los municipios de Tabasco", Colección *Enciclopedia de los municipios de México*, Secretaría de Gobernación, Gobierno del Estado de Tabasco, 1988.

15.- "Los municipios de Quintana Roo", Colección *Enciclopedia de los municipios de México*, Secretaría de Gobernación, Gobierno del Estado de Quintana Roo, 1987.

16.- Nolasco, Margarita y Acevedo, María Luisa. *Los niños de la frontera norte*, Editorial Océano, México, 1985.

17.- *Primer Foro de Cultura Contemporánea de la Frontera Sur*, Programa Cultural de las Fronteras, México, D. F. 1987.

18.- Sandoval Palacios, Juan Manuel, *Las fronteras nacionales en el umbral de dos siglos*, Seminario Permanente de Estudios Chicanos de Fronteras, INAH, México, D. F., 1993.

Magia y Misterio del Arte

Dip. Luis Dantón Rodríguez

Presidente de la Comisión de Cultura de la H. Cámara de Diputados

La escultora Glenda Hecksher —distinguida artista guanajuatense— recibió un merecido homenaje por parte del H. Consejo Consultivo de la Ciudad de México, como reconocimiento a su extraordinaria obra y contribución artística a la capital. Ha expuesto en galerías y museos tanto del país como del extranjero. La Universidad Nacional Autónoma de México, poseedora de una de sus esculturas, le ha otorgado una nota laudatoria en consideración a su aportación plástica; lo mismo han hecho otras instituciones y asociaciones civiles, que han sabido apreciar los méritos artísticos de esta talentosa escultora.

Glenda Hecksher es una artista plástica mexicana que, a través de sus obras, transmite un lenguaje misterioso.

Su trabajo artístico tiene una gran fuerza de expresión y singular belleza. Su trayectoria está



comprometida con sus raíces, logrando crear obras originales, plenas de simbolismo y contenido.

Originaria de la ciudad de Guanajuato y descendiente de dos antiguas familias, Glenda Hecksher Ramsden ha recibido una invaluable herencia estética que viene de la gran tradición artística de Guanajuato. A lo largo de su

juventud conoció, de la vieja ciudad minera, los métodos para combinar y moldear los metales. Admiró los broncees de sus campanarios y recogió toda la esencia de la arquitectura barroca.

Su escultura ha estado inspirada en las formas humanas y divinas de las antiguas civilizaciones. Su obra "Mis Raíces" reu-

ne un conjunto de piezas hechas en bronce y hierro forjado —siguiendo la técnica de la cera caliente— que reproduce figuras precolombinas como el Chacmol, Coatlicue y El Caballero Águila.

México y lo mexicano son quienes mueven la sensibilidad estética de la artista en sus orígenes, como el Tonatiuh o la obra



Foto: Carlos Pimentel



Foto: Carlos Pimentel

maestra de Guadalupe Tonanzin, cuyo rostro, enmarcado en un perfil histórico, se asemeja a las antiguas esculturas aztecas.

Desde tiempos remotos, cuando el hombre hacía sus primeros intentos para observar y proyectar la imagen de los objetos, el arte se llegó a considerar como algo

mágico y místico a la vez. Así, la piedra cambió de forma al toque de su creador y se convirtió, por arte de magia, en un símbolo sagrado. La escultura—en la antigüedad—estaba íntimamente relacionada con las primeras expresiones religiosas. El arte fue el modelado en diversos materiales de los ídolos y éstos la representación de los dioses. La

obra artística de los tiempos pasados tenía, naturalmente, un espíritu místico, porque dependía, en gran medida, de la forma en que los hombres de aquella época interpretaban lo divino en sus expresiones de horror o de amor.

Octavio Paz, al hablar de la escultura antigua de México, expresa que "l

individual y lo social no se opone sino se complementa, de tal modo que la obra de arte surge con naturalidad de ese equilibrio". En las obras de los antiguos mexicanos no se alienta ningún rasgo personal, ya que el artista lo sacrificaba todo, en primer término, a sí mismo, en aras de una concepción estética que no era suya, sino de su ciudad.

En la escultura azteca, por ejemplo, hay un sentimiento de horror, que también aparece en algunas obras de grandes artistas contemporáneos. "Horror —dice el poeta— como una especie de vértigo frente al abismo de la realidad".

En la obra de Glenda Hecksher su valor mágico radica, como entonces, en

los valores de una conciencia social y en la evocación mística de los dioses caídos.

Y es que en la escultura antigua, cuya creación estaba destinada al culto público, expresaba el sentimiento de la comunidad, en tanto que las obras de arte contemporáneo son, generalmente, fruto del esfuerzo de una conciencia individual.

Las antiguas culturas estaban inspiradas por la imaginación en la libertad. Se advierte en ellas la dualidad de lo real y lo abstracto, de lo racional y lo material; y la magia, que interpreta la divinidad de la muerte como la creadora de la vida a la vez

y la fantasía de representar a la serpiente con alas como las águilas.

Una artista como Glenda Hecksher ha preservado la tradición y ha sabido apropiarse de algunas vibraciones esenciales del arte azteca, olmeca y maya, y traducirlas a un lenguaje nuevo que forma parte de las más avanzadas corrientes contemporáneas.

En la escultora guajuatense se da una continua dicotomía —luz y sombra, día y noche, mujer y hombre— entre lo antiguo y lo moderno. Esto explica por qué toda su obra está inspirada en la magia y en el misterio del arte de México.

Trascendental Recomposición del Presupuesto

Dip. Antonio González Curi

Secretario de la Comisión de Pesca de la H. Cámara de Diputados

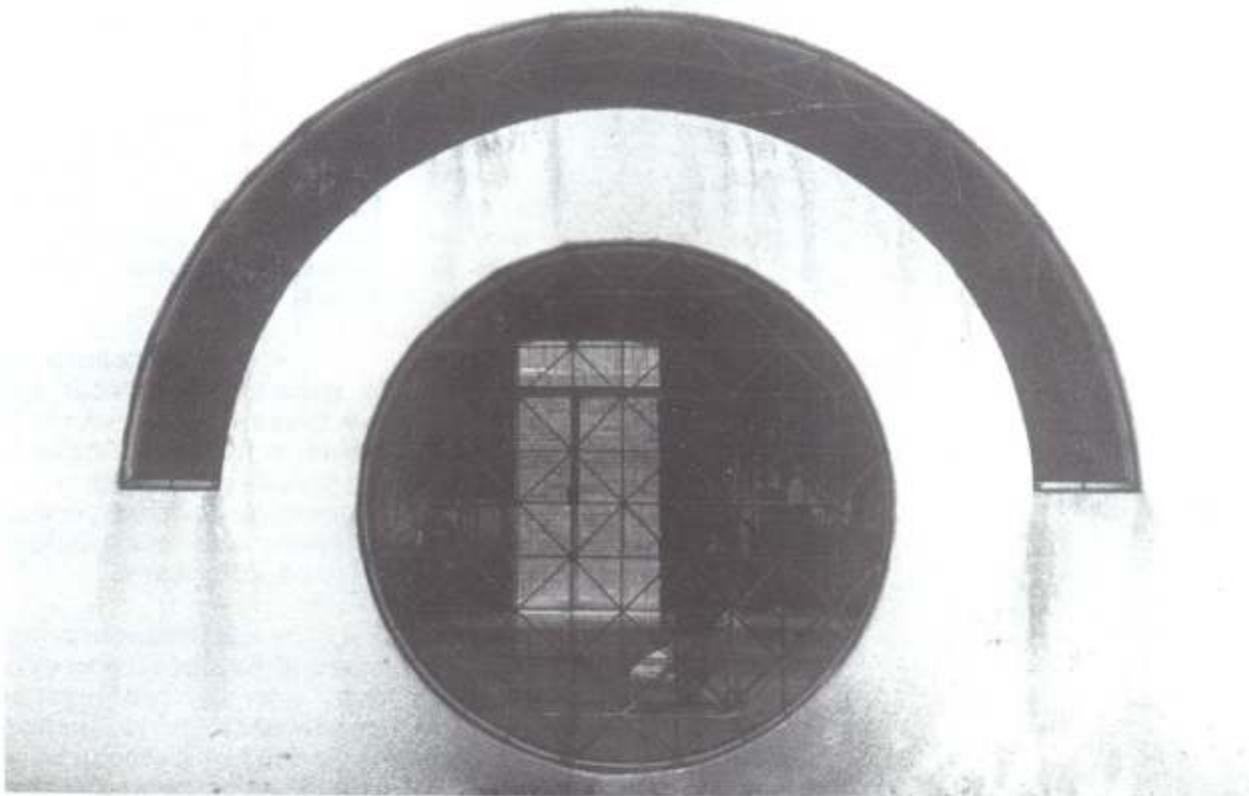


Foto: Salvador Pindter

Hoy vivimos tiempos de graves confusiones ideológicas, económicas y sociales.

Están en proceso cambios extraordinarios y

modificaciones geopolíticas de fondo, como la transformación del bloque socialista. Países que después de construir una enorme infraestructura social e industrial, no pudieron llevar a ca-

bo una adecuada transición política.

Luz y sombra, claros y oscuros de pueblos extraordinarios, que hoy se esfuerzan denodadamente por crear nuevas instituciones y vencer sus enormes desafíos.

El hombre lleva siglos en la búsqueda de un sistema que brinde, a la vez, democracia, libertad y una vida digna para todos. Estos años son de crisis y oportunidad.

A México, estos delicados acontecimientos internacionales no lo encuentran, ni en la precipitación del cambio, ni en la paralización de la incertidumbre. Y es que nosotros tenemos un proyecto histórico que fuimos delineando esforzadamente a partir de la Independencia, a través de la Reforma, y que culmina con la Revolución de 1910.

La Constitución de 1917 ha guiado el devenir de nuestro país en las últimas décadas; así, hoy en día se ha realizado una Reforma del Estado razonada, gradual y sostenida, que persigue tres objetivos: crecimiento de la economía, avance en nuestra democracia y una mayor justicia social para los mexicanos.

La reforma económica llevada a cabo en los últimos 5 años ha te-

nido resultados satisfactorios:

- La economía nacional ha logrado un crecimiento promedio del 3%, que es superior al demográfico, después de mantenerse estancada en la década de los 80.

- La disminución sensible de la inflación en tasas anualizadas de un 200%, hasta un 8% en 1993, la más baja en 21 años.

- El saneamiento de las finanzas públicas, que llevó a que de un déficit financieros del 16% en 1986 y 87, pasáramos a tener superávit en 1992 y 1993.

- El incremento de la recaudación fiscal con las tasas impositivas más bajas, al haberse ampliado la base gravable y su número de contribuyentes, y facilitado su cumplimiento voluntario.

- La apertura comercial de nuestra economía, con un crecimiento importante de las exportaciones no petroleras y, también, la compra de maquinaria y equipo para la modernización de nuestra planta industrial.

- El sensible incremento de la inversión extranjera, que ascendió a 34 mil millones de dólares, cifra superior al 40% de la meta sexenal.

- Y, el crecimiento de nuestra reserva de divisas, que ahora ascienden a 22 mil millones de dólares, la más alta de nuestra historia, y que en diciembre de 1988 sumaba 6,400.

Todo esto ha propiciado que el presupuesto de egresos para 1994, de 309 mil millones de nuevos pesos, presente una drástica recomposición favorable en su estructura que se refleja claramente:

- El gasto programable pasa de significar el 34% del presupuesto de 1989 al 76% propuesto para 1994.

- El crecimiento del gasto social, que del 35% en 1989 hoy asciende al 53.9% del gasto programable, y ha tenido un crecimiento real del 93% en el sexenio.

- En 1988, por cada peso de pago de intereses, se destinaban 33 centavos al gasto social; hoy, por cada peso, se destinan 4 a la atención de los rezagos sociales.

- El concepto de participaciones a entidades federativas y municipios, ascendería en 1994 a 37.8 mil millones. Así, en la actual administración, este importante rubro para el financiamiento del desarrollo de los estados, ha duplicado su asignación proporcional en el presupuesto.

- La notable disminución del pago de intereses de la deuda pública, que pasó de significar cerca del 50% del presupuesto en 1987, 88 y 89, al 10% propuesto para 1994.

Los propósitos globales de la política económica para 1994 se pueden sintetizar en lo siguiente:

- Reducir la inflación al 5%, cifra más equiparable con la de los países con los que tenemos nuestras principales relaciones comerciales.

- Crecimiento del producto interno bruto del 3%.

- Obtener un balance financiero presupuestal equilibrado.

En el análisis no se pueden desarrollar las políticas económica y social, porque ciertamente se complementan y forman parte de un mismo todo.

Las destacadas acciones en materia de desarrollo social han incrementado el nivel de vida de la población.

Hoy, millones de mexicanos de colonias populares y ejidos cuentan con energía eléctrica, agua potable, drenaje, calles pavimentadas, mejores servicios municipales, educativos y de salud, crédito a la palabra para la

producción, y apoyo financiero a la micro y pequeña industria.

Sin duda, logros significativos en el gran esfuerzo nacional para transformar el país, dejar atrás la crisis y atender de manera creciente la demanda social.

Y no podemos —para evaluar correctamente nuestra política económica— dejar de enfatizar un factor fundamental que necesariamente le impacta: la economía internacional.

Recesión, desempleo, 100 millones de personas que emigran de sus países en busca de condiciones dignas de vida, y 1 000 millones que viven en pobreza extrema, son reflejo de una grave crisis económica mundial.

En 1991 y 1992 los 7 países más industrializados del mundo crecieron a una tasa promedio del 1% y se estima que cuentan con 23 millones de personas sin empleo.

1993, es el 4o. año consecutivo en que el crecimiento de la economía mundial se encuentra por debajo de su tendencia de largo plazo.

En 1989, el 20% de la población mundial era la propietaria del 82% del producto bruto, tenía el 81% del comercio, el 94% de los préstamos comer-

ciales, el 80% del ahorro interno y el 80% de la inversión mundial.

En 1993, el precio promedio del petróleo Brent es menor a 18 dólares, de los más bajos en 25 años.

El precio promedio de la mezcla de petróleo mexicano, pasó de 14.9 dólares en 1992 a 13.7 en 1993, y para 1994 se estima en 13.

Pese a todas estas condiciones económicas internacionales adversas, México avanza.

Las prioridades reales de un gobierno se reflejan, más que en el discurso, en la asignación de los recursos.

Así, el presupuesto de egresos reviste fundamental importancia en la administración pública, ya que, sin duda, expresa los propósitos anuales, de carácter social y económico, de un proyecto global.

El presupuesto induce acontecimientos y no espera que sucedan; parte de un hecho real: los recursos son insuficientes para atender todos los requerimientos y demandas sociales.

Por ello, su parte crucial es la toma de decisiones, basada en una clara jerarquización de los programas y en función

de tiempos, metas, costos y número de beneficiarios.

El presupuesto, en esencia, tiene que ser flexible.

Es el mejor proyecto el que se aprueba, pero a lo largo del año, en su ejercicio, es posible que se presenten contingencias, acontecimientos que no están en manos del gobierno, y que pueden obligar a realizarle ajustes, respetando la legislación y la normatividad, sin afectar su orientación fundamental y sus metas sustantivas.

El presupuesto es un medio, no un fin en sí mismo. En todo lo anterior coinciden las corrientes teóricas sobre el presupuesto.

Poco aportan en la realidad a la administración pública, las posiciones opuestas, con claro tinte partidista, en torno a estos aspectos básicos del presupuesto.

1994 se vislumbra de gran importancia en la vida de la República.

Vigorizar los favorables resultados macroeconómicos y que se reflejen significativamente en el nivel de vida del pueblo, representa un gran reto. Estos son objetivos fundamentales del presupuesto de egresos.



Foto: Angel Gurría ©

Su análisis en la comisión se dio en un marco plural, de respeto hacia los diputados de todas las fracciones, que permitió enriquecer el dictamen.

Las diferencias, tanto en los propósitos como en los medios para lograrlos, se originan en las tesis políticas que distinguen a cada partido.

Pero también existen importantes coincidencias, basadas en principios que todos sustentamos:

- La búsqueda de un desarrollo sano y sostenido, y

- La atención de quienes viven en pobreza extrema.

Coincidimos, igualmente, en la convivencia de contar con un presupuesto que se finque en finanzas sanas, que disminuya la inflación, que destine menos recursos al servicio de la deuda y que estimule que crezca la economía.

Creo que debemos reconocer la extraordinaria transformación estructural del presupuesto en los últimos años.

Ciertamente, podemos discutir puntos específicos, pero en lo global,

en el origen de sus ingresos, en la nueva orientación del gasto, se sintetizan los resultados de una etapa fructífera de la nación.

Estos logros surgen debido a los aportes de todos los partidos, al esfuerzo de los mexicanos que hoy nos permiten vislumbrar el futuro con certidumbre y esperanza.

1994 será un año crucial en la vida de la Nación, una gran oportunidad para consolidar avances y alejarnos de la crisis; estas son posibilidades reales que deben motivar la unidad nacional.

La Migración Mexicana: Retrovisión y Perspectivas

Dip. Armando Romero Rosales

*Diputado Federal, Fracción Parlamentaria PRI.
Miembro de la Comisión de Relaciones Exteriores*

Analizar temas tan complejos como el de los fenómenos migratorios, requiere un esfuerzo de síntesis, toda vez que el análisis, por la profundidad y el origen del tema, se puede hacer tan ampliamente como la historia de la propia humanidad. En esta ocasión trataré la migración que se realiza de nuestro país hacia los Estados Unidos de Norteamérica, sin pretender ser el portador de una corriente absoluta, ya que siempre habrá una visión distinta, pues los factores que en ella intervienen son tan variados y tan cambiantes que en cualquier momento pueden acrecentarse, o por el contrario, dar un vuelco hacia su desaparición.

Históricamente, las relaciones entre México y Estados Unidos se han desarrollado en un marco lleno de complejidad, se han caracterizado por continuos problemas que van desde simples reclamos, hasta la contaminación ambiental. El



Foto: Salvador Pindter

estudio de lo que ocurre en el espacio geográfico que avecina a ambos países, es un área tan vasta, de más de 3 mil kilómetros de longitud, que indudablemente ocasiona un sinnúmero de fricciones. Entre esta diversidad de conflictos, a últimas fechas se le ha prestado una atención especial a la migración de trabajadores mexicanos indocumentados hacia el vecino país, a pesar de que se trata de un fenómeno que tiene su origen en los últimos años del siglo pasado y principios del actual, por lo que desde entonces ha sido incluido como un tema obligado en la agenda de las negociaciones entre ambos países.

En uno de los estudios realizados sobre la migración mexicana hacia Estados Unidos, se señala que los primeros flujos migratorios se iniciaron en los años veinte y se dirigieron a los campos agrícolas, a la construcción de vías para ferrocarril y a la minería, entre otras actividades. Desde entonces, el flujo migratorio ha pasado por una serie de etapas que tienen que ver con el desarrollo de nuestra comunidad.

Entre los factores que contribuyeron para que ese flujo se mantuviera, podemos señalar los siguientes: los efectos provocados por los movimientos armados que sacudieron al país, como la Revolución Mexicana, que

causó una considerable migración hacia Estados Unidos, y más tarde el movimiento cristero, que afectó a la región occidente, en general, y a Jalisco en particular; el rechazo poblacional de las áreas rurales, derivado de una polarización en las condiciones de producción agropecuaria, y junto con ello el bajo nivel de industrialización en varias regiones del país; el surgimiento de una tradición migratoria en muchas comunidades, que se consolida con el efecto demostración de los migrantes que retornan; y las redes sociales que se han podido establecer con el paso del tiempo, particularmente a raíz del convenio de braceros, iniciado en 1942.

El flujo migratorio hacia el vecino país del norte ha sido interrumpido en varias ocasiones debido a las crisis económicas por las que pasan los Estados Unidos en este momento, por lo cual la migración de mexicanos, con o sin documentos, a lo largo de la historia, se debe principalmente a las condiciones y estructuras económicas de ambos países.

Del lado mexicano, la emigración se explica por falta de empleo o ingreso adecuados y por las conexiones que algunas comunidades tienen con Estados Unidos. Del lado norteamericano, "la causa principal ha sido la in-

saciable demanda de mano de obra barata, a fin de mantener el crecimiento de ciertos sectores económicos". Es importante destacar que, tomando en consideración estos elementos, el factor determinante es la diferencia entre los salarios que los trabajadores mexicanos pueden percibir en los dos países.

La diferencia en los ingresos que pueden obtener en ambos países, era un factor importante en la migración de connacionales. En la actualidad, a lo señalado se suma la ausencia de empleo suficiente para la población mexicana.

Tal y como lo señaló el Presidente Carlos Salinas de Gortari en su Quinto Informe de Gobierno, uno de los retos del gobierno actual y de los próximos, será proporcionar un empleo digno y bien remunerado a los mexicanos. Aunque ésta —reitero— no es la causa principal de la migración mexicana hacia Estados Unidos.

No obstante que el tema que nos ocupa se refiere a los migrantes mexicanos, es importante señalar que la emigración es un fenómeno de carácter mundial que ocurre en dirección de los países con un mayor nivel de desarrollo. Prueba de ello es que en Europa, los miles de trabajadores migratorios que laboran en Alemania,

Inglaterra y Francia, por citar algunos ejemplos, provienen de países como Portugal, Turquía, Marruecos, etc., los cuales forman parte del ejército industrial de reserva para el crecimiento de los países industrializados. El desarrollo desigual, es así una manifestación indiscutible del desenvolvimiento del capitalismo y un efecto de la división internacional del trabajo, que induce por sí sola a dinamizar la movilidad de la fuerza de ocupación entre regiones, primero, y entre países, después.

El elemento nuevo que se gesta en este proceso es que el grueso de la mano de obra o fuerza de trabajo disponible, tenderá a concentrarse en los países subdesarrollados o en vías de desarrollo, como el capital y la riqueza, estableciéndose en el mundo entero una concordancia entre la oferta y demanda de la mano de obra, siempre en la proporción deseada por el capital.²

La tendencia hasta ahora observada, en cuanto al desempleo, subempleo y distribución del ingreso —iniciada en la década de los cuarenta— no varía en las décadas posteriores en un grado importante.

Las estrategias económicas puestas en práctica a partir de 1950³ como el Desarrollo Estabilizador y el Desarrollo Compartido, no fueron



Foto: Angel Gurría ©

capaces de solventar dichos problemas.

Desde las perspectivas del desarrollo regional y del bienestar de la gente que está involucrada en el flujo, no parece claro que sea factible terminar de tajo con él, pero, en cambio, sí es necesario incidir sobre su magnitud y otras de sus manifestaciones, propiciando el desarrollo de la población potencialmente migrante en sus regiones de origen.

Cuando se han reunido los presidentes de Estados Unidos y México, generalmente han discutido una serie de asuntos bilaterales concretos. Algunos como la migración y el comercio han sido temas permanentes, demasiado complejos y dinámicos para ser resueltos, aunque ahora, con el Tratado de Libre Comercio, el aspecto comercial tendrá otra cara a partir del primero de enero de 1994. Sin embargo, el problema más antiguo —el asunto de la migración ilegal— es el más complejo, no sólo porque las opiniones están profundamente divididas en ambos lados de la frontera, sino también porque las posibles soluciones exigirían que uno de los países, o los dos, corrieran algunos riesgos políticos.

Los norteamericanos piensan que su país es invadido por los inmigrantes ilegales y que cualquier medida para

evitarlo, sin importar su costo, vale la pena. En época de recesión —como la actual— el movimiento obrero norteamericano culpa de las tasas elevadas de desempleo a los trabajadores migratorios. La población anglosajona teme también que los valores tradicionales, la cultura, e incluso el idioma de Estados Unidos sean subvertidos por nuevas oleadas de inmigrantes.

Por su parte, en épocas anteriores, México había tratado de relacionar la cuestión de la migración a la del comercio, sosteniendo que un menor proteccionismo por parte de nuestros vecinos del norte, significaría una menor cantidad de migrantes ilegales mexicanos. Inclusive el ex presidente José López Portillo, en cierta ocasión, señaló que "Preferimos exportar productos que gente", lo cual fue tomado como una expresión de postura política útil y que no iba a trascender, como ocurrió.

México, al igual que todo país heterogéneo en su interior, está integrado por una gran cantidad de regiones fuertemente diferenciadas en lo económico, en lo social, en la dotación de recursos y en lo cultural. La migración de mexicanos hacia Estados Unidos es un asunto de vital importancia para ambos países, y en éstos tal problemática se encuentra sin

recibir solución favorable a sus respectivos intereses, por lo cual no podemos, y seríamos injustos si lo hiciéramos, culpar de todo a nuestro gobierno. En Estados Unidos algunos sectores han incrementado los puntos difíciles en esta relación, como el reciente "Bloqueo" en las fronteras con los estados de Texas y de California, asunto que fue tratado ampliamente en la última reunión de la Comisión Binacional sobre Asuntos Migratorios, celebrada el pasado noviembre, con el fin de resolver los conflictos que se presentaron con dicho "Bloqueo".

La historia de las acciones unilaterales de Estados Unidos hacia México, es una historia en la que se percibe la desigualdad de poder (o asimetría) que caracteriza a la relación binacional entre los dos países. Esta historia de las relaciones bilaterales, como la experiencia cotidiana de la vecindad fronteriza, muestra que esa asimetría puede aparecer tanto en los niveles microdimensionales en las relaciones más simples, como en los niveles macrodimensionales en las relaciones más complejas entre ambos países. Se puede decir, en consecuencia, que la asimetría es un denominador común en la relación bilateral México-Estados Unidos⁴, y que ésta es un factor estructural de grado.

Del entendimiento de los efectos de la diferencia de grado de la asimetría entre las partes en una experiencia bilateral, surge un elemento teórico de particular importancia para comprender la interacción transfronteriza: la diferencia entre la naturaleza acción y la de la reacción frente al grado máximo de asimetría de poder entre los dos países. Precisamente, por la asimetría de poder, la acción unilateral en que se manifiesta no hace probable que pueda

ser respondida o contestada con otra acción de igual naturaleza.

Podría decirse, para efectos analíticos, que la asimetría de poder de una parte fuera la diferencia en la naturaleza de la respuesta de la otra parte. Quizá un ejemplo elocuente de este contraste sería el aforismo político del Benemérito de las Américas, don Benito Juárez, en el sentido de que la mejor defensa de los países débiles contra el abuso de los fuertes es el derecho.

En este principio, Juárez aludía a la imposibilidad de responder al abuso del poder con una acción de la misma naturaleza de la que la acción abusiva se hizo consistir⁵.

Finalmente, con respecto a los efectos que puede acarrear el Tratado de Libre Comercio, por nuestra parte estamos seguros que al tiempo obtendremos beneficios indudables que permitirán, entre otras cosas, disminuir el flujo de emigrantes mexicanos hacia



Foto: Salvador Pindler

Estados Unidos, y en esto han coincidido recientemente tanto el presidente norteamericano William Clinton como la Procuradora General de Justicia de ese país, Janet Reno, quienes han indicado en diferentes ocasiones que los problemas de migración de México a Estados Unidos, sólo podrán ser resueltos por medio de medidas como el TLC, que se ha considerado como un generador de empleos y oportunidades económicas para ambos países.

Lo anterior no debe tomarse como la única

opción para detener esa migración, ya que el gobierno mexicano ha instrumentado, además, programas que han desalentado ese flujo de personas y las han reintegrado a su núcleo familiar por medio de la instrumentación de acciones como el PRONASOL y el reciente PROCAMPO, que es un programa de apoyo directo a los productores rurales, con lo cual se responde a los reclamos de los campesinos y sus organizaciones, lo que beneficiará directamente a esos productores y a la sociedad mexicana en general.

Al pretender mejorar las condiciones de vida de la población rural, se intenta también, con ello, que el campo mexicano ya no se abandone y en consecuencia, se desaliente la migración de este sector a las grandes urbes y quiten su vista de la frontera norte.

Como lo señaló el Presidente Salinas, pues, "La clave para el desarrollo de México no está fuera de nuestro país, sino en los propios esfuerzos internos, en el ahorro, la productividad y la calidad"⁶.

1.- Hadman, Max S. "Economic Reason for the Coming of the Mexican Immigrant", *American Journal of Sociology* 35, citado en Raúl A. Fernández, *La Frontera México-Estados Unidos*, México, Ed. Terra Nova 1980. p. 115.

2.- Aguilar, Alonso *Capitalismo, Mercado Interno y Acumulación de Capital*, México. Ed. Nuestro Tiempo, 1981. p.-86.

3.- Bueno, Gerardo M. "Las Estrategias del Desarrollo Estabilizador y del Desarrollo Compartido", *Opciones de Política Económica en México*, México. Ed. Tecnos, S.A. p. 11-15.

4.- Ojeda, Mario "The Structural Context of U.S. Mexican Relations" en Tommie Sue Montgomery (ed) *México Today*. Philadelphia, Institute for the study of human issues, 1982.

5.- Bustamante, Jorge A. "Frontera México-Estados Unidos: Reflexiones para un marco teórico" en *Frontera Norte*, vol. I; núm. 1, enero-junio 1989, Ed. COLEF. México.

6.- Salinas de Gortari, Carlos. *V Informe de Gobierno*, Ed. Presidencia de la República, México, 1993.

La Ciudadanía y La Clase Social en Dahrendorf

Dip. Tomás González de Luna

Diputado Federal, Fracción Parlamentaria PRI



Foto: Silvana Agostoni

Escribe el destacado pensador Ralf Dahrendorf, en relación al importante tema de la Ciudadanía y clase social', a partir de considerar que "las oportunidades vitales no se distribuyen nunca de manera igual para todos", "la sociedad es necesaria, porque las personas son diferentes entre sí y tienen que crear instituciones comunes para sobrevivir y progresar en común".

"Es difícil pensar en la asociación humana sin que exista un elemento de dominación, allí donde existe la sociedad existe el poder" "El poder no sólo genera desigualdad, en sí mismo lleva al conflicto".

"La cualidad del conflicto ha cambiado con las revoluciones de la modernidad. Como consecuencia de ello, se han visto envueltas en él un gran número de personas y los conflictos se convierten en la fuerza motivadora del cambio. Entra en escena el conflicto de clases".

“Uno de los primeros acontecimientos más importantes que acompañaron al nacimiento de la modernidad fue la creación de Nación-Estado”.

“En la Nación-Estado, con su constitución de controles y equilibrios, el derecho a ser juzgado y a la revisión de los procesos, surge la ciudadanía, el ciudadano, el habitante de la ciudad”. Dahrendorf —citando a Pericles cuando la Guerra del Peloponeso— dice que éste explicó “a los supervivientes los valores por los que sus amados deudos habían caído y descubrió la constitución de la ciudad”.

Estas son las características de la ciudadanía: igualdad de participación, igualdad ante la ley, igualdad de oportunidades y un suelo común de estatus social.

La ciudadanía es un conjunto de derechos y obligaciones para aquellos que están incluidos en la lista de miembros. Derechos que son no sólo públicos, sino universales, derechos de los ciudadanos que no son condicionales, sino categóricos, resalta Dahrendorf.

La ciudadanía no puede ser objeto de comercio, noción que es importante destacar cuando se trata de entender el concepto de sociedad civil, que es “la búsqueda de dere-



Foto: Salvador Pindter

chos en un marco constitucional que domestique al poder, de manera que todos puedan disfrutar la ciudadanía como fundamento de sus oportunidades vitales”.

Dahrendorf, citando al célebre sociólogo inglés T.H. Marshall, refiere que existe una desigualdad cuantitativa o económica y una desigualdad cualitativa. Que la primera no desaparece pero pierde su veneno, si se incluye a más personas en la condición de miembros de la sociedad con más derechos.

Agrega, que “el conflicto social moderno se centra en el ataque de las desigualdades que restringen la plena participación ciudadana por medios sociales, políticos o económicos y en el establecimiento de titularidades que constituyen un estatus de ciudadanía rico y pleno”.

Este conflicto es un proceso que tiene tres estadios: de derechos civiles, políticos y sociales.

Derechos civiles que son los elementos básicos del imperio del derecho, de la igualdad ante la ley y derecho a ser juzgado.

Los derechos civiles son para Dahrendorf, los que constituyeron y constituyen, uno de los cambios estratégicos del mundo moderno. Conforman la primera de las necesidades para todos los

países que se incorporen al curso del desarrollo moderno.

Y, si bien al derecho permite serias desigualdades, desde el punto de vista de la titularidad, a menos que todos los ciudadanos puedan disfrutar de la oportunidad de ir incorporando sus intereses al derecho. Esta es la razón por la que los derechos políticos constituyeron el suplemento a los derechos civiles; derechos políticos como: el sufragio universal, la libertad de asociación, etc.

Y, por último, los derechos sociales, por estimar que los miembros de la sociedad necesitan algo más que derechos políticos y civiles, que son los que vienen a incluir al estatus de la ciudadanía.

Un derecho universal a un ingreso real, que no es proporcional al valor que pueda asignarse al demandante del mercado.

Dice Dahrendorf “el progreso de la ciudadanía desde la esfera civil a la social, pasando por la política, es también un proceso de supresión de la clase”.

Las leyes fiscales y antitrust. La separación de la iglesia y el Estado, los comités parlamentarios de investigación y el derecho administrativo, así como los fundamentos tradicionales de las constituciones



Foto: Angel Gurría

democráticas, constituyen la domesticación del poder, en la instauración del principio de la ciudadanía.

Ahora bien, destaca el distinguido politólogo Dahrendorf: "cualquiera que sea el modo de la ciudadanía, afecta a la clase social. Ello no elimina ni la desigualdad, ni el conflicto. Cambia su cualidad".

En la relación sucinta de la reflexión del reconocido profesor alemán, hoy catedrático de la prestigiosa escuela St. Antony's College, en Oxford, en torno a la característica de los conceptos: ciudadanía y clase social, hemos de destacar que en su argumentación conceptual subyace la formulación de un convencido partidario del

liberalismo-*jusnaturalista*. Concepción que, en esa oposición antitética a la que se refiere Michelangelo Bovero, entre ésta y la visión hegeliano-marxista; la primera, en su lógica la verdadera y propia sociedad se configura como fruto de un contrato colectivo, mediante el cual cada hombre renuncia a su aislamiento natural, a su poder sobe-

rano para someterse junto con los demás, para asegurar forma misma de la sociedad². En cambio a la exposición hegeliano-marxista, la sociedad no depende de un acto colectivo y acuerdo de voluntades.

El vínculo social está formado sobre la base material de las necesidades y, la relación que caracteriza la sociedad moderna como tal, es todavía la relación de intercambio, pero por supuesto no solamente es la forma de intercambio simple que alinea a todos los sujetos por encima de la división de rangos, en el único nivel de la dignidad humana, el nivel de los derechos de los hombres; sino, la libertad propia de la gran mayoría de los hombres, la libertad de la propiedad de los medios de producción, que divide a los sujetos en dos clases antagónicas³.

Liberalismo, dice Bobbio, en el plan de los contenidos ético-políticos, hay una defensa de la autonomía moral del individuo, hay un reconocimiento de la pluralidad de los valores de la importancia del disenso, de la discusión y de la competencia.

En su referencia a la democracia, reafirma la validez del principio pluralista, importancia del disenso, de la discusión y de la competencia. Sólo establece como límite que el conflicto y la



Foto: Angel Gurría Q

competencia sean institucionalizados: en las costumbres a través de la tolerancia, en la política a través de las instituciones representativas que permitan la discusión y del reconocimiento del derecho como único criterio para dirimir los arbitrios de los distintos individuos, etc.⁴

Para la teoría política *jusnaturalista*, dice el eminente teórico del Estado, Umberto Cerroni, la contradicción entre artificialidad e historicidad sociales y el carácter natural del individuo que continua 'apeteciendo' la sociedad, es la mirilla que nos muestra cómo sigue funcionando el viejo dualismo sociedad-naturaleza

bajo la vestimenta de la gran revolución teórica moderna⁵

"El problema decisivo de la política para el *jusnaturalismo* y liberalismo se convierte en el de las relaciones entre el poder y el pueblo, entre la ley y los ciudadanos, entre gobernantes y gobernados, entre el estado representativo y la sociedad privatizada".⁶ La dinámica de la vida práctica moderna está contenida en el dualismo de la sociedad civil y el Estado.

Como se advierte, así como en un momento del discurso filosófico se presentó para el marxismo de la época, admitir y desarrollar las aporta-

ciones del existencialismo en; sus aportes acerca de la problemática del individuo, hoy se hace necesario conocer aquellos aspectos que la complejidad de la sociedad moderna: los avances de la ciencia y la tecnología, los progresos de la sociedad industrializada, el fin de la Guerra Fría, el despertar de los nacionalismos. La emergencia de otros sectores sociales origina una nueva problemática que debe ser afrontada con una visión filosófica y política más desarrollada. No es posible, encontrar en el pensamiento de una personalidad señera, las respuestas a esta impetuosa realidad.

1.- Dahrendorf, Ralf *El Conflicto Social Moderno*, ensayo sobre la política de la libertad. España, Biblioteca Mondadori, 1990, pp 48-72.

2.- *Ibid*, p.209

3.- *Ibid*, pp.217 y 218.

4.- Bobbio, Norberto y Nico la Matteucci. *Diccionario de política*. México, Siglo XXI Editores, pp 925 y 926.

5.- Cerroni, Umberto *Introducción a la Ciencia de la Sociedad*, Educativa, p 210.

6.- *Ibid*, p. 213.

El Pensamiento del Dr. José María Luis Mora

Porf. Francisco Leonardo Saavedra

Investigador del Instituto de Investigaciones Legislativas

En este año, en el mes de octubre, se cumplirá el bicentenario del nacimiento del Dr. José María Luis Mora. Se tiene certeza es el día en que fue

bautizado, 12 de octubre de 1794 en Chamacuero, hoy ciudad Comonfort, estado de Guanajuato.

También se cumplirán 144 años de su muerte que aconteció en París,



Foto: Angel Gurúa Q

Francia, el 14 de julio de 1850. 56 años de una vida fecunda, consagrada en su mayor parte a las causas más nobles durante la época de la formación del Estado-Nación en México.

En efecto, la vida de José María Luis Mora está profundamente unida por el papel protagónico que jugó en una época de transición, y como tal, esencial en el desarrollo histórico del país. La irrupción del movimiento de independencia en 1810, sorprendió al joven Mora, quien contaba apenas con 16 años, siendo estudiante de bachillerato en el Colegio de San Ildefonso, una de las instituciones educativas más importantes de la Nueva España.

Esta revolución debió impactar profundamente el espíritu de un joven que mostró una gran inclinación hacia la reflexión filosófica y una gran vocación al estudio y conocimiento de los nuevos fenómenos de su época. No fue solamente un estudiante dedicado, sino un alumno de excelencia, pues, por ejemplo, el 11 de agosto de 1810 al sustentar su examen de lógica obtuvo la calificación de "Especialmente Bien".

Obtener este tipo de calificaciones en un colegio en el que los exámenes —según afirmaba el mismo Mora años después— podían matar a un estudiante por

lo extremadamente difícil que resultaba la repetición memorizada de los textos, debió haber sido una verdadera proeza.

La formación académica del joven Mora fue la típica formación de un estudiante proveniente de los sectores medios y poderosamente económicos de la época: bachiller en filosofía, bachiller en teología y, licenciado en teología, lo que le dio las posibilidades de recibir las órdenes sacerdotales y posteriormente doctorarse en teología. Toda esta formación la recibió en el marco político de la dependencia de la Nueva España.

La independencia de la Corona Española no significó una revolución de la estructura económica y social del país, por el contrario, los sectores más decididamente contrainsurgentes apresuraron la independencia de la Nueva España para tratar de prolongar, de manera indefinida, la formación económico social de la Colonia —hegemonizada por las relaciones semifeudales y semiesclavistas— así como para reafirmar un sistema basado en un régimen monárquico, concretado en la dictadura de los peninsulares que eran los grandes propietarios de tierras y minas; esencialmente señores de horca y cuchillo y por los privilegios de las castas militar y del clero.

Sin embargo, la inconformidad que se fue acumulando prácticamente durante la mayor parte del régimen colonial en los sectores criollos y mestizos —que se manifestaba en diversos aspectos del quehacer colonial— fue canalizado en los últimos lustros de la colonia por los círculos ilustrados, esencialmente de los primeros, en la reflexión y divulgación filosófica, económica y política de los principios del liberalismo inglés y francés, principalmente, a pesar de todas las restricciones que los círculos gobernantes imponían, pero también con la relativa flexibilidad que permitieron las reformas borbónicas de las últimas décadas del siglo XVIII.

De tal manera que, en el marco de la aparente pasividad en la que se desenvolvía la Colonia, se estaba gestando en algunos pequeños círculos toda una revuelta intelectual. En los mismos colegios dominados por el clero y por estudiosos de ese mismo sector, se comentaban los principios del *jusnaturalismo*, de los beneficios y de las elevadas bondades que la burguesía inglesa encontraba en la política del Lessierfer y de todo el conjunto de los derechos que la naturaleza le otorgaba al individuo.

El estallido de la lucha armada permitió que dentro del combate ideológico se intensificara la propaganda de las ideas

liberales y emergieran los hombres que, motivados por la ilustración, cuestionaban frontalmente el pensamiento político y económico del ya avejentado —para esa época— sistema que sostenían los sectores peninsulares, entre ellos, el alto clero.

Este fue el campo propicio para que un joven con grandes inquietudes intelectuales, formado en la vieja cosmovisión eclesial, iniciara un viraje, o al menos, un alejamiento de esas posiciones y rápidamente se acercara a los principios liberales.

Después, en el marco inigualable que constituyó la consumación de la independencia y la intensa lucha que se produjo entre borbonistas e iturbidistas; entre republicanos y monarquistas; entre federalistas y centralistas o entre liberales y conservadores; lucha que alteró, permanentemente, la correlación de fuerzas, la formación y disolución de grupos y corrientes políticas que se disputaban la dirección del país, encabezados por el clero, por la milicia o por la emergente clase media ilustrada, se fue forjando el más importante ideólogo liberal de la primera mitad del siglo XIX.

En el fondo de ese enfrentamiento generalizado estaba la lucha de clases que se manifestaba en todos los campos del

quehacer humano, lucha de la que sólo unos cuantos pensadores o dirigentes tenían claridad, pues, en su mayoría, los protagonistas no lograban entender bien a bien lo que pasaba o la dirección más conveniente que debería emprender el país recién liberado, no digamos los núcleos de población más o menos grandes que se veían arrastrados al conflicto, de una u otra manera; pero ni siquiera, por ejemplo, algunos sectores ilustrados que con más emoción y conocimiento se pronunciaban por el régimen republicano federal, del cual no tenían sino algunas vagas referencias.

Es en este sentido que se agiganta la figura del guanajuatense ilustre, porque sus convicciones y su militancia las fincó, no en el pronunciamiento ligero o en la acción protagónica surgida del arrebató emocional, sino en la reflexión profunda de lo que acontecía en el nuevo estado de cosas que significaron los primeros años del México independiente.

Esa reflexión lo condujo a ver en el enfrentamiento caótico, el conflicto entre dos partidos, decía él: el partido del progreso y el partido del retroceso, dos fuerzas en las que resumía, con una gran claridad, los diversos intereses que chocaban en forma permanente. Por un lado, los intereses de quienes se empeñaban en preservar el estado colonial

en el marco de la independencia y, por otro, los intereses de los sectores emergentes que combatían por un México moderno.

Pero no sólo tuvo la capacidad para descubrir la esencia del conflicto, sino que elaboró toda una teoría de la revolución, como lo afirma el Lic. Raúl Cardiel Reyes¹. Es decir, un planteamiento claro, congruente y concreto del cambio económico, político y social.

Esta teoría la fue formulando a través de una constante aportación de ideas en sus escritos. De ella se pueden destacar sus estudios y propuestas en torno a los bienes en manos muertas, los fueros de los militares y del clero, las libertades individuales y la educación.

Dentro de los formidables obstáculos para el progreso del país que Mora veía, como también los vieron otros pensadores, era el que constituía la gran propiedad de la iglesia.

En efecto, como lo mencioné anteriormente, la independencia resolvió el problema de la sujeción de estos territorios de la Corona Española, pero de ningún modo superó las relaciones sociales de producción coloniales; por el contrario, en algunos casos hasta se ampliaron las bases que sostenían todo el injusto andamiaje social.

Así, la iglesia afianzó sus propiedades y, por ende, la concentración de la gran propiedad rural y urbana, y con ella, la riqueza en pocas manos.

De tal manera que la desamortización de esos bienes se convirtió en una de las preocupaciones esenciales de Mora, pues partía de la concepción de que el progreso económico sólo se da cuando existe la competencia entre un número muy grande de propietarios individuales.

Concretamente afirmaba:

"Cuando el territorio está repartido entre muchos propietarios particulares, recibe todo el cultivo de que es susceptible.

Entonces los plantíos de árboles, los acopios de agua, la cría de ganados y animales domésticos y la edificación de habitaciones, derraman la alegría y la vida por todos los puntos de la campiña, aumentan los productos de la agricultura y con ella brota por todas partes la población, que es la base del poder de las naciones y de la riqueza pública.

Al contrario sucede cuando el territorio está repartido entre pocos y poderosos propietarios; entonces se ven los terrenos eriazos y sin cultivo, las habitaciones son muy escasas, como la po-

blación misma; y el miserable jornalero, esclavo de la tierra y del señor que de ella es propietario, pudiendo apenas arrastrar una existencia miserable, piensa en nada menos que en casarse y multiplicar su especie y no emplea otro trabajo para el cultivo del terreno sobre el que habita y no ve como propio, sino el que se le obliga a prestar forzosamente.

Ahora bien, si la acumulación de tierras en un particular rico y poderoso es un mal tan grave para la riqueza y población, a pesar de que no ha de pasar de 100 años, ¿qué deberemos decir de una comunidad o cuerpo que puede ir agregando a las que ya posee otras sin término ni medida?

Los capitales pueden crearse y multiplicarse hasta un grado que todavía no puede concebir el entendimiento humano, y por mucho que se supongan existentes, pueden aún formarse otros; pero las tierras no son susceptibles de aumento y ellas han de ser siempre las mismas lo cual resulta que si una comunidad poderosa y respetada, como la Iglesia, es habilitada para adquirirlas, llegará el tiempo en que se haga dueña de todas y dé un golpe mortal a la población y riqueza pública. Si hay, pues, razón pa-

*ra fijar la cuota o valor de los capitales a que puede extenderse su propiedad, la hay mayor y más fuerte para prohibirle la adquisición de tierras o bienes raíces."*²

Por otro lado, el poder militar y el poder eclesiástico fueron dos especies de plagas que el México independiente heredó de la colonia y que, con el constante estado de guerra y el poderío renovado de la iglesia, fueron dos instituciones que obstaculizaban el desenvolvimiento económico, político y social; sobre todo la milicia conservadora unida al clero, pues no sólo se aliaban para detener cualquier avance planteado por los liberales, sino que en varias ocasiones buscaron apoyo en el extranjero para atentar contra la propia independencia de la Nación.

Diversos sectores democráticos cuestionaban duramente los fueros de que gozaban los miembros de estas corporaciones, pues la prepotencia, el atropello y la impunidad eran los rasgos distintivos de la mayoría de militares y miembros del clero.

Nadie podía detener las ofensas diarias de que era objeto la llamada sociedad civil, por eso el Dr. Mora decía al finalizar la década de los treinta: "la abolición de los privilegios del clero y de la milicia eran entonces (se refería

a la administración de 1833 a 1834) —como hoy— una necesidad real, ejecutiva y urgente.”

Unido estrechamente a este problema estaba el de las libertades individuales, pues tanto el clero como la milicia conservadora —uno con el poder económico, espiritual y con un control social excesivo y el otro, con el poder de las armas— eran la mayor retranca para el ejercicio de las libertades que, al menos en materia de legislación, poco a poco se iban abriendo paso en medio de toda la intolerancia que acostumbraron imponer, desde la colonia, los señores de la tierra y dispensadores de los beneficios celestiales.

La libertad de pensamiento, la libertad del comercio, la libertad de imprenta, etc., no podían ser una realidad en tanto el clero y la milicia siguieran conservando sus privilegios, sus fueros y, en el caso de la Iglesia sus grandes propiedades y riquezas, porque eso les daba un sustento material para detener cualquier avance.

Por último, una de las grandes aportaciones que hizo el Dr. Mora fue, sin duda, el estudio del problema de la educación —que hoy pudiéramos llamar del nivel medio y superior— y, sobre todo, las soluciones que planteó y que fueron ejecuta-



Foto: Salvador Plindter

das por don Valentín Gómez Farías, otro de los grandes liberales, con la reforma educativa de 1833.

Es fácil entender que, como estudioso y académico, el Dr. Mora estuviera plenamente convencido que una de las palancas más poderosas para el progreso estaba en la educación; además, era la opinión entusiasta —muy generalizada en esa época— de los liberales.

El, que conoció desde dentro lo que era la educación en los colegios y en la Real y Pontificia Universidad de México, hizo la crítica más demoledora que hasta ese momento se hubiera hecho a los conte-

nidos, los métodos, las prácticas y los sistemas de evaluación de estas instituciones.

Pérdida de tiempo, ya que de los 365 días del año, 200 se perdían en rezos, retiros espirituales, peregrinaciones, celebraciones de santos, etc. Los contenidos fuera de época, pues no pasaban de la filosofía tomista, latinidad, derecho canónico, historia de santos, etc. Los exámenes respondían a una educación memorística, libresca y a la máxima de *magisto dixit*, exámenes que podían matar a un individuo.

Por ello propuso, y así se hizo, al menos por los meses que duró la ad-

ministración de Gómez Farías —entre 1833 y 1834— el cierre de los colegios de San Pedro y San Pablo, el de Todos los Santos y sobre todo de la Real y Pontificia Universidad de México, por inútil, irreformable y pernicioso.

Y por el contrario, se abrieron 6 establecimientos, basados en una educación moderna, de contenidos científicos y con una influencia humanística que formara buenos ciudadanos, tal como lo entendían los liberales.

Esa fue, a grandes razgos, la contribución del Dr. Mora, a quien debe reconocérsele como el iniciador del proyecto de la Reforma en México.

1.- Cardiel Reyes, Raúl. *El liberalismo de Mora*, ponencia presentada en la Segunda Mesa redonda sobre las ideas de Valentín Gómez Farías y José María Luis Mora, organizada por el Instituto Mora, el 25 de junio de 1982.

2.- Luis Mora, José María. "Disertación sobre la naturaleza y aplicación de las rentas y bienes eclesiásticos, y sobre la autoridad a que se hallan sujetos en cuanto a su creación, aumento, subsistencia o supresión", *Obras Seltas*. Edit. Porrúa, México, 1963, pág. 306.