

# QUÓRUM

PUBLICACIÓN DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
AÑO VII, No. 62, SEPTIEMBRE-OCTUBRE 1998



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

**Director Editorial**

ESTIBAN BELTRAN COTA

**Editor Asociado**

IRMA ERENDIRA SANDOVAL BALLESTEROS

**Consejo Editorial**

MIGUEL ACOSTA ROMERO

FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA

FRANCISCO GIL VILLEGAS

JESÚS GONZÁLEZ SCHMAL

JOSÉ GONZÁLEZ TORRES

MARÍA DEL PILAR HERNÁNDEZ MARTÍNEZ

ALONSO LUJAMBIO JRAZABAL

BEATRIZ MAGALONI KERPEL

IGNACIO MARVÁN LABORDE

JOSÉ LUIS MÉNDEZ MARTÍNEZ

MARÍA DE LA LUZ MIJANGOS BORJA

PATRICIA OLAMENDI TORRES

HUMBERTO QUINTANA MIRANDA

PABLO RETES GONZÁLEZ-COSS

LUIS SANDOVAL RAMÍREZ

JESÚS SILVA-HERZOG MÁRQUEZ

JAVIER TORRES PARÉS

GLORIA VILLEGAS

JEFFREY ALLEN WELDON UJTI

PEDRO ZORRILLA MARTÍNEZ

**Corrector**

MARÍA DEL CARMEN LUNA LEÓN

**Coordinador de Administración**

FRANCISCO PALOMINO ORTEGA

**Asesor en Cultura**

AMERICA GABRIELLE

**Diseño**

NURIA SABURIT SOLBES

ALEJANDRA CHÁVEZ CASTILLO

**Relaciones públicas**

ROGELIO LÓPEZ CORDERO

**Distribución**

HECTOR PÉREZ SERRANO

**Captura**

DAVID SAN MAMÉS TALONIA

**Elaborada por**

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

Venado No. 104 Col. Los Olivos.

C.P. 13210 México, D.F.

**QUÓRUM**, Publicación del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados registrada en el Instituto Nacional del Derecho de Autor de la Secretaría de Educación Pública con el número 206/98, 532. Certificado de Licitud ante la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revisitas ilustradas de la Secretaría de Gobernación, en trámite.

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

El material publicado puede reproducirse parcial o totalmente, previa solicitud por escrito a la revista **QUÓRUM**, Avenida Congreso de la Unión S/N Col. El Parque. Delegación Venustiano Carranza. C.P. 15969. México D.F. Tel. 6281421.

Tiraje 5,000 ejemplares



# Directorio

## COMISIÓN DE RÉGIMEN INTERNO Y CONCERTACIÓN POLÍTICA

DIPUTADO ARTURO NUÑEZ JIMÉNEZ

DIPUTADO PORFIRIO MUÑOZ LEDO

DIPUTADO CARLOS MEDINA PLASCENCIA

DIPUTADO RICARDO CANTU GARZA

DIPUTADO JORGE EMILIO GONZÁLEZ MARTÍNEZ

## INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS

### Presidente

DIPUTADO BERNARDO BÁTIZ VÁZQUEZ

### Secretarios

DIPUTADO EDUARDO G. BERNAL MARTÍNEZ

DIPUTADO ALBERTO LÓPEZ ROSAS

DIPUTADO ALBERTO CIFUENTES NEGRET

### Miembros de la Comisión

DIPUTADO JUAN MOISÉS CALLEJA CASTAÑÓN

DIPUTADO JESÚS MARTÍN DEL CAMPO CASTAÑEDA

DIPUTADA MARTHA LAURA CARRANZA AGUAYO

DIPUTADO RUBÉN A. FERNÁNDEZ ACEVES

DIPUTADO VICENTE FUENTES DÍAZ

DIPUTADA FABIOA GALIEGOS ARAUJO

DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL GARZA VÁZQUEZ

DIPUTADA MARTHA DAHA GASTÉLUM VALENZUELA

DIPUTADA JUANA GONZÁLEZ ORTIZ

DIPUTADO ÁNGEL SERGIO GUERRERO MIER

DIPUTADO JUAN ENRIQUE IBARRA PEDROZA

DIPUTADO SERGIO CÉSAR ALEJANDRO JAUREGUI ROBLES

DIPUTADO FRANCISCO JAVIER LOYO RAMOS

DIPUTADO RUBÉN MENDOZA AYALA

DIPUTADO JAVIER PAZ ZARZA

DIPUTADO AMÉRICO ALEJANDRO RAMÍREZ RODRÍGUEZ

DIPUTADO GERARDO RAMÍREZ VIDAL

DIPUTADO MAURICIO ALEJANDRO ROSSELL AVITIA

DIPUTADO GERARDO SANCHEZ GARCIA

DIPUTADA MARÍA GUADALUPE SÁNCHEZ MARTÍNEZ

DIPUTADO GUSTAVO ARTURO VICENCIO ACEVEDO

Los grabados de este número son del sobresaliente artista de la plástica mexicana **GERARDO CANTU**, miembro del movimiento "Para el Arte y Spacios".

# CONTENIDO

## EDITORIAL

ESTEBAN BELTRÁN COTA 3

## I. REFORMA DEL ESTADO 5

DIPUTADA LAURA ITZEL CASTILLO-JUÁREZ, IVÁN AZUARA MONTER, RAFAEL MÉNDEZ  
*El desarrollo sustentable bajo las condiciones reales de México* 7

DIPUTADO MARCO ANTONIO ADAME CASTILLO  
*Políticas de reforma tributaria para la municipalización de los servicios de salud en México* 21

ALBERTO BETANCOURT POSADA  
*Sierra Blanca: distribuye discriminatoriamente los riesgos de un accidente nuclear* 29

DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL NAVARRO QUINTERO  
*Reforma del sector salud para población abierta* 41

ADRIANA OROPEZA LLITERAS  
*Desechos sólidos ¿Una prioridad?* 49

DIPUTADO VICENTE DE LA CRUZ SANTIAGO Y DANIEL PEÑA SERRET  
*Comentarios al discurso político de la "privatización" de la seguridad social* 57

DARÍO ALEJANDRO ESCOBAR MORENO  
*El sector social del campo mexicano ante el umbral del siglo XXI Polarización social y deterioro ambiental* 71

DIPUTADO FRANCISCO XAVIER SALAZAR DIEZ DE SOLLANO  
*Instrumentos económicos ambientales: la implementación pendiente* 83

LORENZO GUTIÉRREZ BARDALES  
*Las cuentas estatales en salud: una propuesta para apoyar la descentralización* 93

DIPUTADO LINO CÁRDENAS SANDOVAL  
*Hacia una educación ambiental del tercer milenio* 103

RAÚL OLMEDO  
*La doble crisis del sistema de salud y seguridad social* 111

NAOMÍ ADELSON  
*Hacia una participación informada en las reformas del IMSS* 117

DIPUTADA CLARISA CATALINA TORRES MÉNDEZ  
*El controvertido y controvertible tema del aborto inducido* 135

DIPUTADO SANTIAGO PADILLA ARRIAGA  
*El derecho a la protección de la salud* 153

## II. INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS: FEDERALISMO Y DESARROLLO REGIONAL 161

DIPUTADO PABLO SANDOVAL RAMÍREZ  
*Apuntes sobre el federalismo fiscal* 163

## III. ANÁLISIS DE COYUNTURA Y PROSPECTIVA POLÍTICA: ANÁLISIS DEL ENTORNO POLÍTICO ACTUAL 169

DIPUTADO ÁLVARO ARCEO CORCUERA  
*Ilegalidad del FOBAPROA. Confesiones y confusiones del sistema* 171

Si las políticas de salud de cualquier estado reflejan el compromiso entre gobernantes y gobernados, una buena política de salud puede dar muestra de una excelente planeación, aunque no necesariamente ésta funcione para con los ciudadanos, puesto que, como todos sabemos, el mundo está lleno de buenas intenciones y proyectos óptimos, sin embargo, la distancia entre el discurso y la *praxis*, en nuestro país, lamentablemente hasta ahora, es muy amplia.

La realidad que vive nuestro país en cuanto a seguridad social, en términos generales, deja mucho que desear, porque no ha existido el interés para solucionar de fondo los problemas y sólo se han trabajado proyectos, para salir del paso, que a la larga son más costosos.

La seguridad social si bien es una responsabilidad del estado, también lo es de la ciudadanía al no exigir, entre otras cosas, una descentralización real y efectiva de los servicios de salud.

El medio ambiente, sin duda, nos preocupa en demasía, puesto que de allí depende nuestra sobrevivencia, por lo que es abordado el asunto de Sierra Blanca, Texas, los desechos sólidos y el impulso de políticas tendientes a hacer compatible el desarrollo con la conservación de la diversidad biológica.

Si el servidor público no se asumiera como real, es decir, en el sentido estricto de las palabras que lo nominan, no funcionaría como tal y, por

tanto, sólo seguiría respondiendo a intereses personales o de grupo.

La revista Quórum reconoce a las políticas de salud, la seguridad social y el medio ambiente como temas fundamentales en el debate sobre la Reforma del Estado, por lo que en este número el lector encontrará una pluralidad de posiciones tanto de Diputados Federales como de académicos que abordan desde diversas perspectivas teóricas cada uno de los motivos que nos ocupan.

# I REFORMA DEL ESTADO

# EL DESARROLLO SUSTENTABLE BAJO LAS CONDICIONES REALES DE MÉXICO

---

DIPUTADA LAURA ITZEL CASTILLO-JUÁREZ\*  
IVÁN AZUARA MONTER\*\*  
RAFAEL MÉNDEZ\*\*\*

## INTRODUCCIÓN

Cualquier proyecto de desarrollo económico alternativo que pretenda ser viable, cumplir con los objetivos de generación de riqueza, distribución equitativa de la misma y bienestar social, requiere considerar como uno de los aspectos centrales la atención al medio ambiente. El problema ambiental en nuestros días es motivo de grave preocupación, el cambio climático global y la elevada tasa de pérdida de la diversidad biológica a nivel mundial ha tenido como resultado la instrumentación de políticas y leyes que consideran el medio ambiente y la conservación de la biodiversidad como parte del desarrollo (Dirzo 1990, UNEP 1992).

La expansión de las actividades productivas, con el objetivo de maximizar las ganancias en las economías capitalistas y los excedentes en las so-

cialistas, ha generado esta grave situación de desequilibrio ambiental a escala global. De este proceso han sido responsables tanto los gobiernos como los empresarios y consumidores. En la escala global, ya no es posible desarticular los problemas de las áreas ambiental, económica y social, comprendida en esta última la esfera demográfica o poblacional (Urquidí 1995). En consecuencia, del manejo adecuado de los recursos naturales, de la administración eficiente y equitativa de los mismo, así como de la distribución y crecimiento de la población humana, dependerá la sobrevivencia de la especie.

En este horizonte de fin de milenio marcado, todavía, por una profunda desigualdad social y esta devastación de la naturaleza a escala planetaria, México enfrenta una de las crisis económicas más severas de su historia. Además de los efectos regionales, a gran escala, de las tendencias de la

---

\* Vicecoordinadora de Política de Desarrollo y Medio Ambiente del grupo parlamentario del PRD en la LVII Legislatura del Congreso de la Unión.

\*\* Director de Ordenamiento Ecológico de la Comisión de Recursos Naturales (CORENA) del Gobierno del Distrito Federal.

\*\*\* Asesor del grupo parlamentario del PRD.

economía internacional, esta crisis ha sido el resultado de la instrumentación, en nuestro país, de un modelo económico neoliberal impulsado desde el periodo de gobierno de José López Portillo e instaurado, finalmente, por el régimen de Carlos Salinas de Gortari. Las grandes riquezas naturales, que posee nuestro territorio, como lo son el petróleo, los litorales, los parques nacionales y la biodiversidad entendida en el sentido más amplio (Flores-Villela y Gérez 1988, Dirzo 1990, WCMC 1992), hacen de nuestro país, una zona altamente vulnerable frente al proceso de globalización mundial. Esta vulnerabilidad ambiental, económica y social se acentuó a partir de 1994 con la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio signado con los E.U.A. y Canadá.

A pesar de la instrumentación de políticas internacionales, como las dictadas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en Río de Janeiro (1992), y de que los gobiernos de todo el mundo y los bancos multinacionales de desarrollo han instrumentado evaluaciones ambientales para cualquier proyecto de desarrollo (Goodland 1988, Davis 1989), en México prevalecen políticas de protección al ambiente ineficientes. Uno de los recientes factores es precisamente que los convenios internacionales de apoyo financiero que tenía México en el área ambiental y social a principios esta década, a través de la Organización de las Naciones Unidas (PNUMA, PNUDE, Hábitat, etc.), y otros organismos internacionales, se per-

dieron absurdamente desde que México pasó a formar parte de la Organización Mundial de Comercio (OMS). Actualmente, los citados acuerdos se reducen al intercambio de información a nivel internacional. Sin embargo, las principales causas de la ineficiencia en la protección al ambiente se encuentran en la esfera política, económica y legal, nacional e internacional y no precisamente en el terreno de estos apoyos técnicos y económicos.

En México las evaluaciones ambientales (impacto ambiental y ordenamiento ecológico) son pre-requisitos para aprobar cualquier proyecto de desarrollo (Bojórquez-Tapia 1989, Bojórquez-Tapia, et al. 1995). Sin embargo, bajo una situación de crisis económica severa, bajo la presión internacional por pago de la deuda externa y con una política nacional de atracción de inversión extranjera, las autoridades ambientales mexicanas comienzan a considerar las evaluaciones ambientales como limitativas del desarrollo de megaproyectos de inversión en México. Una prueba de esta situación es el acuerdo intersecretarial que la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) emitió el día 23 de octubre (DOF 1995), a partir del cual dicha secretaría exime de presentar los estudios de impacto ambiental, requeridos por la legislación ambiental mexicana (LGEEPA 1989), a más de sesenta ramos industriales incluyendo la industria petroquímica.

Este tipo de acciones ha causado descontento en los grupos ambientalistas, académicos y sociedad civil en

su conjunto, al no tomar en cuenta la opinión de los diferentes actores y sectores sociales involucrados. Además, no se consideró al Congreso de la Unión para tomar una decisión que modifica la legislación ambiental vigente. Algunas evidencias de la vulnerabilidad ambiental, social y económica de nuestra nación ante el proceso de globalización son los conflictos generados por la aprobación de obras en áreas naturales protegidas, como los casos de Tepoztlán, la Salinera de San Ignacio, en Baja California y la aprobación de la construcción de un canal intracostero de 480 km en Tamaulipas que afecta la Laguna Madre, importantes zonas de humedales y áreas de reproducción de tortuga (Ceballos y Székely 1996). Otra fuerte evidencia de la vulnerabilidad ante la economía global ha sido la entrega de los recursos naturales no renovables y de la planta productiva, a través del proceso de privatización de la industria petroquímica y del gas como parte del desmantelamiento progresivo, precedido por la venta de las telecomunicaciones, de los Ferrocarriles Nacionales y de Teléfonos de México.

Considerando que dentro de los ejes de cualquier propuesta de desarrollo, se encuentran fundamentalmente la democracia y la soberanía nacional, se debe plantear como alternativa un desarrollo económico sustentable que considere el aprovechamiento pleno de las potencialidades de la nación, que proteja, permita la regeneración natural y reproduzca sus recursos naturales, para sí misma y las futuras generaciones. Este modelo de desarrollo debe

hacer frente al proyecto de política económica neoliberal que sujeta a México a la competencia abrupta y muchas veces desleal del mercado internacional. Los resultados están a la vista: la quiebra de una gran cantidad de empresas de la mediana industria, la inmovilización de la planta productiva y una sobre-explotación irracional de los recursos naturales. De seguir las tendencias actuales el territorio nacional, considerado a nivel mundial como megadiverso (WCMC 1990), se convertirá en poco tiempo en un gran espacio difícil de habitar y francamente deteriorado.

El concepto de desarrollo sustentable planteado en Río de Janeiro en 1992, ha servido para evaluar las tendencias ambientales, tanto globales, nacionales y regionales, en función de objetivos superiores que se refieren a la calidad de vida en una perspectiva intergeneracional. Por otro lado, dicho concepto ha permitido una aproximación entre los conceptos del desarrollo y los de la ecología (Urquidí 1995). El objetivo principal de este artículo es analizar brevemente las condiciones históricas en las que se han concebido avances conceptuales y movimientos sociales en torno al desarrollo sustentable en nuestro país. La tesis principal es que de la relación que se dé entre la ideología (democracia y respeto a la soberanía) y un modelo económico-ecológico (definido por una planeación ambiental participativa, objetiva y científica) dependerá la viabilidad de un desarrollo sustentable equitativo.

## **DESARROLLO SUSTENTABLE: DE LA DEFINICIÓN A LA REALIDAD**

Antes que la comunidad internacional y el tiempo acuñaran la definición de **desarrollo sustentable**, le antecedieron concepciones similares como ecodesarrollo, desarrollo sostenible, desarrollo ambiental y desarrollo ecológicamente viable, entre otros. Asimismo, el concepto de capacidad de carga (K), proveniente de la ecología de poblaciones, se extendió de manera informal a otros niveles de organización y a otras áreas del conocimiento, dentro del discurso de los ambientalistas. De la diversidad de definiciones, todas ellas parecidas, tomamos la siguiente para nuestro análisis:

**Desarrollo sustentable** es el proceso que enfrenta las necesidades humanas del presente sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras de enfrentar sus propias necesidades; el cual implica el progreso hacia la equidad, así como el mantenimiento, uso racional y mejoramiento de los recursos naturales que inciden en el crecimiento económico.

El conjunto de definiciones, incluyendo la precedente, parten en general de cuatro consideraciones: (1) la satisfacción continua de las necesidades humanas, (2) el mantenimiento de la productividad y funcionamiento de los ecosistemas, (3) que el desarrollo no comprometa las posibilidades de las

generaciones futuras para satisfacer sus necesidades, y (4) existe un reconocimiento tácito de las limitaciones de los sistemas naturales, así como un reconocimiento de las limitaciones tecnológicas, sociales, económicas y políticas.

Es necesario hacer la distinción entre necesidades y satisfactores. Las necesidades humanas son finitas, pocas, clasificables e independientes de la cultura y el tiempo. Las necesidades se pueden dividir en axiológicas (ser, tener, hacer y estar) y existenciales (subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad). Los satisfactores son la forma de solventar las necesidades y esto depende de cómo cada sociedad, grupo humano o persona los identifica, según su cultura y sus circunstancias (Max-Neef, *et al.*, 1986). La posibilidad de satisfacer las necesidades esta relacionada con la capacidad del ambiente de absorber los efectos de las actividades humanas. Por lo tanto, no es posible maximizar todos los bienes y servicios simultáneamente, sin menoscabo de la aptitud del ambiente para proveerlos (Geerlin *et al.* 1986).

Hasta aquí, todos podemos estar de acuerdo con la definición y las consideraciones generales de la misma. Sin embargo, pisamos todavía el terreno *teórico*; que sucede cuando preguntamos ¿cuáles son los requisitos para alcanzar un desarrollo sustentable?

En el plano general, sin hacer énfasis en la situación particular de cada nación, los requisitos son los siguientes: (1) un sistema político que asegure la participación ciudadana (2) un

sistema económico capaz de generar excedentes que sean aplicados a la sustentabilidad, (3) un sistema social que reduzca la posibilidad de que se generen conflictos ambientales, (4) un conjunto de sistemas de producción compatibles con la conservación de la calidad ambiental, (5) inversiones importantes del gasto público y de la iniciativa privada en investigación y desarrollo tecnológico.

Es el turno del lector para reflexionar si existe una nación que cumpla con los requisitos para alcanzar un desarrollo sustentable. El cumplimiento de estos requerimientos implica, para toda la nación el impulso, puesta en marcha y evaluación de **herramientas de análisis y planeación**, tales como el ordenamiento ecológico, los estudios de impacto ambiental, auditoría ambiental, identificación de áreas prioritarias para la conservación, planes de manejo para áreas naturales protegidas, programas de manejo de áreas de producción y la valoración económica de los recursos naturales, entre otras (OEA 1993, Bojorquez-Tapia, et al., 1995, Piñero, et al., 1995). Por otro lado es fundamental la **gestión** para la negociación de conflictos ambientales, la participación social y la protección de bienes y servicios públicos, considerando que los ecosistemas son precisamente los proveedores de estos bienes y servicios públicos (p. ej.: producción de oxígeno y madera, recarga de mantos freáticos y producción de alimentos).

Entre la definición de desarrollo sustentable, las consideraciones generales de la misma y los requisitos para

que se pueda alcanzar este tipo de desarrollo, flota ajena a la realidad social de nuestro país, no tan alejada como se cree de una causa social: *la lucha por la protección del medio ambiente*.

## MOVIMIENTOS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE

Si partimos de la definición aceptada de que la ecología, no es otra cosa, que **la historia natural estudiada científicamente**, arribamos a la conclusión inmediata de que la diferenciación entre ecólogos y ecologistas es relativamente reciente. Además si consideramos que a finales del siglo XIX todavía no existía la tajante división artificial entre las ciencias y humanidades, no tendría ninguna razón para analizar, de forma separada, los movimientos sociales y los orígenes de los nuevos avances conceptuales en torno al medio ambiente.

Después de las importantes contribuciones científicas y de las agudas críticas, que Alexander Von Humboldt realizara en nuestro país, a principios del siglo XIX, no es sino hasta mediados de este siglo, que se consolida la formación de grupos naturistas y sociedades científicas como la sociedad científica Antonio Alzate. Las publicaciones de la época, como son "La Naturaleza" y las memorias de la citada sociedad, muestran ya una preocupación por el manejo adecuado de los recursos naturales. Entre los autores de esta

época cabe destacar al naturista y pintor José María Velasco.

El primer movimiento conservacionista en nuestro país se gestó en 1872, y culminó con la institución de la primera *área natural protegida* en 1876, el "Parque Nacional Desierto de la leones" en el Distrito Federal. Después de este acontecimiento es hasta principios de siglo que se definen políticas y se efectúan movilizaciones para despertar el interés conservacionista. En este periodo destaca la participación de Miguel Angel de Quevedo y Juan Zinser (Melo y Contreras 1974). En la década de los cuarenta el conservacionismo mexicano se consolida, a través del trabajo de Enrique Beltrán, con la fundación del Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables.

Con el inicio de la guerra fría, después de la segunda guerra mundial, se gestó un profundo cuestionamiento al orden mundial, que se manifestó tanto en las artes como en las ciencias.

En esta época arribaron a México dos exiliados españoles que impulsaron de manera importante las ciencias ambientales en la escuela Nacional de Ciencias Biológicas (ENCB), del Instituto Politécnico Nacional, Gonzalo Halffter y Faustino Miranda. Sin embargo, el origen del movimiento ecologista y la discusión abierta de los problemas ambientales se sitúa en la década de los sesenta. Década prodigiosa, cuando los movimientos de los hippies, de los pacifistas y de la juventud rebelde trastocaron el sistema político y social a nivel internacional. La filosofía del "retorno a la naturaleza" trascendió al

ámbito universitario, de esta forma, la sociedad comenzó a moverse en torno a problemas que entonces no estaban en la esfera de la preocupación social ni el Estado. En este contexto, dentro de la Comisión Nacional de Dioscorias y de la ENCB, trabajaban grandes impulsores de la ecología mexicana como Efraín Xolocotzi, Arturo Gómez Pompa, José Sarukán y Jersey Rzedowsky.

La preocupación ambiental a nivel mundial aumentó a principios de la década de los setenta. En consecuencia, a iniciativa del gobierno de Noruega se establece la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo como organismo de la ONU para analizar y valorar este tipo de problemas. De manera simultánea, la nueva orientación de la política energética de los Estados Unidos y de algunos países europeos, consistente en el incrementó del uso de la energía nuclear, generó una serie de movilizaciones ciudadanas en protesta al peligro que representan las plantas nucleoelectricas para el mundo. En esta década se agudizan las críticas al "modelo de desarrollo" y a la concepción del "progreso".

Los problemas demográficos y de contaminación ambiental son cada vez más evidentes en las grandes ciudades de nuestro país. La sensibilización social hacia estos problemas propicia la consolidación de un número de grupos ecologistas en México. Aumenta el grado de conciencia de la dimensión social como parte central de los problemas ambientales.

En esta misma década la comunidad científica mexicana comienza a

abordar los problemas ambientales desde diferentes perspectivas, lo que trajo como consecuencia la fundación de diversas instituciones de investigación como el Centro de Estudios Demográficos de El Colegio de México, el Instituto Nacional de Investigación sobre Recursos Bióticos (INIREB), en Jalapa Veracruz, el Laboratorio de Ecología del Instituto de Biología y el Laboratorio Especializado de Ecología de la Facultad de Ciencias en la UNAM (Soberón 1995). En este periodo se generaron importantes investigaciones en torno al urbanismo y la demografía, se analizó el problema de la regeneración de las selvas mexicanas y se revalorizaron las aportaciones del conocimiento tradicional a través de la ciencia etnobotánica. En 1974, Mario Molina publicaba en *Nature* su primer artículo sobre el efecto reactivo de clorofluorocarburos sobre la capa de ozono y las consecuencias modificaciones ambientales a nivel global. Posteriormente, la comunidad internacional acordaría a través del Protocolo de Montreal controlar este tipo de emisiones.

En México el "asunto ambiental" se convierte en problema de Estado y de interés público hasta la década de los ochenta. Esta situación fue el producto de una gran movilización de grupos ecologistas, en los cuales participaban también algunos académicos destacados. Para más de 200 grupos. El primer encuentro nacional de ecologistas se convocó en la Ciudad de México en el año de 1985. La finalidad de esta reunión fue abrir espacios de intercambio, colaboración y gene-

ración de propuestas alternativas. Fueron estos grupos quienes plantearon la necesidad de la reglamentación y de la interlocución con el Estado para elaborar una propuesta legislativa, lo que dio lugar a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (DOF 1988).

Este movimiento civil, de ciudadanos sin afiliación política en su mayoría, no obstante político, se aglutinó a través de los años por el impulso que otorga la preocupación de los problemas del entorno cotidiano. El Movimiento ecologista no pretendió convertirse en un movimiento masivo, por el contrario se integró en pequeños grupos con una gran capacidad de movilización. Es hasta finales de los ochenta que el movimiento incrementa su activismo político y su número de integrantes.

La década de los ochenta significa para nuestro país el inicio del crecimiento exponencial de la investigación en ecología. Al principio de esta década sólo existía la maestría en Manejo de Recursos Bióticos del INIREB, así como la maestría y doctorado en biología (especialización en Ecología), del IPN. En esta década se crea la Maestría en Ecología y Ciencias Ambientales en la Facultad de Ciencias y se funda el Centro de Ecología, en la UNAM, con más de 50 alumnos de doctorado (Moreno y Sánchez 1990; Soberón 1995). Para principios de los noventa de las investigaciones en las principales ramas de la ecología publicadas en revistas internacionales sumaban ya varios cientos. Actualmente, México es considerado líder latinoamericano en

el área de la Ecología y las Ciencias Ambientales.

A raíz de la preparación para la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, que se realizó en junio de 1992, se revitaliza el movimiento ambientalista en México lo que originó que en 1991 se consolidara el Foro Mexicano de la Sociedad Civil para el Medio Ambiente y el Desarrollo, como el Foro Nacional Preparatorio de la Cumbre. Así, el movimiento recupera el espacio que perdió por la institucionalización y captación de militantes por parte del gobierno mexicano. Durante el proceso de preparación de la Cumbre de la Tierra, el movimiento ambientalista mexicano ganó espacios, generó relaciones institucionales a nivel internacional, y logró que sus propuestas fueran escuchadas en el pleno de la ONU.

En la cumbre de Río de Janeiro se identificaron problemas ambientales nodales. Sin embargo, el estado mexicano ha respondido solo a nivel de declaraciones, considera suficiente tener una ley, normas y sistemas de multas, como los tres elementos a partir de los cuales puede regular y encontrar punto de equilibrio. En el nivel de la planeación ambiental, no se consideran con suficiente seriedad las propuestas académicas ni las de las organizaciones no gubernamentales (ONG). El Ejecutivo Federal, no ha valorado el avance que ha tenido, en el área ambiental, tanto de la comunidad científica mexicana como de los movimientos ciudadanos. Prueba de ello, es la reciente presentación del *Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el*

*Valle de México 1995-2000*, donde el Dr. Sarukán, rector de la UNAM y connotado ecólogo, afirmó que no se estaba considerando toda la información que ha generado la comunidad académica para realizar dicho programa. Por otro lado, la representante de los grupos ambientalistas cuestionó la forma en la que se realizan las consultas para formular este tipo de programas.

Los procedimientos legales vigentes, así como las propuestas legislativas recientes presentadas por SEMARNAP (CEMAS 1996), se han aplicado y se siguen aplicando con un amplio margen de discrecionalidad, asimismo, limitan la participación social. Ante esta actitud, los partidos políticos han respondido incorporando el aspecto ambiental en sus programas de manera incipiente. El PRD no ha escapado a la misma actitud que ha tenido el PRI, el PAN y el Partido Verde Ecologista, de sumar un *adendum* a sus programas, en el cual se retoma la visión del Estado, en términos del reconocimiento de los problemas, sin plantear la necesidad de adecuar la legislación ambiental, o bien desarrollar estrategias serias de vinculación con la sociedad civil y la comunidad científica para solucionar los problemas ambientales.

## ***IDEOLOGÍA, ECONOMÍA Y PLANEACIÓN AMBIENTAL***

A pesar de que para algunas corrientes de pensamiento, dentro de las ciencias humanas, el concepto de ideología ha

sido "rebasado", o modificado por el análisis de "las representaciones", el "crear imágenes del hombre", y que este proceso, vinculado con el histórico, han conducido a la definición del concepto de "imaginario". Para mayor claridad de este análisis, nosotros retomamos la definición de ideología, entendiendo esta palabra en sus dos acepciones: como un conjunto sistemático de nociones precientíficas y como representación ilusoria y deformada de la realidad elaborada por las clases dominantes que ocultan el yugo impuesto al conjunto de la sociedad (Braunstein, *et al.*, 1978).

En este sentido, si existe hoy un pensamiento de izquierda, después de la caída del muro de Berlín, y una estrategia integral que incluya diferentes corrientes críticas de pensamiento, es sin duda la lucha por el medio ambiente, entendida a fondo (Leff 1995). Los problemas ambientales en el orden mundial son producto fundamentalmente de dos situaciones:

1. Un modelo económico equivocado, que no consideró desde su origen al medio ambiente del cual depende.
2. La falta de democracia en la planeación del desarrollo y en la toma de decisiones que competen y afectan a la sociedad en su conjunto.

En cuanto al modelo económico que impera resulta imposible conciliarlo con el aprovechamiento racional de los recursos naturales. La sociedad, la

economía y la política están fundadas en una racionalidad que no se sostiene. En el discurso oficial mexicano se enuncia la recuperación del crecimiento económico, se le denomina sustentable para que forme parte de la disertación actual. Sin embargo, fuera del discurso, no se consideran los requisitos del desarrollo sustentable, no se toma en cuenta la historia de los movimientos sociales, ni se respetan los conceptos que la comunidad científica ha generado. La pregunta es ¿si el crecimiento económico y el capitalismo son sustentables?

El discurso del desarrollo sustentable que maneja el gobierno de México, si bien es técnicamente correcto en algunos aspectos, es un discurso perverso puesto que apoya el modelo económico neoliberal y se sustenta en decisiones no democráticas que atentan contra la sociedad. Su actual propuesta, le otorga un carácter institucional al derecho a seguir contaminando e impactando el ambiente, mediante el pago de los impuestos ecológicos, (**el que contamina paga**). Asimismo, el Ejecutivo Federal juzga que las evaluaciones de impacto ambiental son limitativas cuando se trata de grandes proyectos de inversión. En consecuencia, los conceptos científicos y metodológicos de las ciencias ambientales (por ejemplo el ordenamiento ecológico de los territorios, las metodologías de impacto ambiental y la protección de la variabilidad genética), son deformados para ajustarlos al multicitado modelo neoliberal (CEMAS 1996). Esta política económica ha comenzado a mostrar

consecuencias serias en México, las más evidentes son la pérdida de la soberanía alimentaria y de la soberanía energética.

Es necesario que todos los sectores de la sociedad se incorporen de manera activa a la lucha para protección del medio ambiente. La premisa principal que sostenemos es que **el modelo de desarrollo económico y la planeación ambiental regional son la clave de la sustentabilidad.**

La participación activa para la solución de problemas del medio ambiente no es trivial. El principio central de una estrategia eficiente es concebir nuevas formas de producción en los diferentes sectores bajo los criterios de una planeación ambiental regional y bajo un ejercicio eficiente del federalismo. La concepción de nuevas formas de producción y la búsqueda de un nuevo modelos económico que cambie la economía especulativa-financiera por una economía productiva sustentable debe considerar:

1. La congruencia en tiempo y espacio de la producción y el manejo del capital.
2. Los efectos ambientales en el fortalecimiento de la planta productiva.
3. Una evaluación científica, y, por tanto, objetiva del potencial productivo de las diferentes regiones que conforman nuestro país, para sustentar políticas regionales de aprovechamiento racional de recursos naturales y políticas de conservación.
4. Hacer que la toma de decisiones en la planeación del desarrollo sea un proceso democrático.
5. Una transición hacia una sustentabilidad con equidad.

Respecto al primer punto es evidente que la economía especulativa no permite el desarrollo de una planeación ambiental productiva. Prueba de ello es el hecho de que durante la contienda electoral (1996), en los Estados Unidos de América, el anuncio de una disminución en la tasa de desempleo de ese país provocó una vertiginosa caída en la bolsa. Arrastrando a todas las bolsas del mundo. Es claro que el capital bursátil y financiero, a escala mundial, percibe la economía como una graduación de las tasas de interés no como una relación social y menos aún como una relación destinada al satisfacción de las necesidades humanas sustentada en el aprovechamiento racional de los recursos naturales.

La economía y la ecología, no solo tienen la misma raíz etimológica (OIKOS = CASA), sino que ambas disciplinas requieren para su manejo de un uso preciso de las escalas espacio-temporales. Para la economía, el manejo del dinero se da en el tiempo (operaciones, tasas de interés, tasas de ganancia, utilidades, etc.) y el manejo de la actividad económica se da en el espacio. Por otro lado, para la ecología y las ciencias ambientales el manejo de las poblaciones animales y vegetales, las comunidades, los ecosistemas y las regiones biogeográficas, requieren de un conocimiento profundo de la estruc-

tura y funcionamiento de los diferentes niveles de organización en el espacio y en el tiempo.

Un nuevo modelo económico, que impacte el orden mundial deberá hacer compatibles ambos manejos. Sin embargo, nuestra realidad nacional contrasta fuertemente con esta concepción. En la economía mexicana, en el presente periodo de gobierno, no existe siquiera congruencia entre el manejo del capital en el tiempo y la actividad económica en el espacio.

En este orden de ideas, el discurso de la oposición enuncia cuatro prioridades nacionales: fortalecer la planta productiva, preservar la soberanía energética, preservar la soberanía alimentaria, y por último el fomento al empleo y a la generación de divisas. Sin embargo, hay que ser cuidadoso también con las ideas progresistas puesto que la historia reciente nos señala ya algunas consecuencias. Por ejemplo, cuando se desarrolló la política de sustitución de las importaciones, que de hecho fue considerada una idea progresista por fortalecer la soberanía nacional, nunca se pensó en los problemas ambientales que esa política acarrearía a la cuenta de México. El fortalecimiento de la planta industrial favoreció a ciertos grupos sin considerar otro tipo de elementos, que en el mediano plazo, han afectado la calidad de vida de los habitantes de la ciudad de México. Este tipo de política se aplicó sin considerar, como criterio de planeación, la distribución geográfica adecuada de los asentamientos humanos y de los desarrollos industriales, así como la tasa de

crecimiento de la población y el manejo integral de los recursos naturales. Lo mismo sucedió con la política energética. Si bien es cierto que PEMEX se creó a partir de una gestión nacionalista, también lamentablemente es cierto, que PEMEX y CFE son de las empresas que más impactos ambientales negativos han ocasionado a nuestro territorio. La contaminación generada por la industria del petróleo y la que producen las plantas termoeléctricas y carboceléctricas, han ocasionado una severa disminución de la producción de los sectores agropecuarios y pesqueros, así como graves problemas de salud (COYTS, 1995). Por otro lado, con la construcción de presas para la generación de energía eléctrica se han inundado miles de hectáreas de bosques y selvas. Asimismo, con estos proyectos se ha desplazado de sus tierras a un número importante de comunidades indígenas y se han alterado de manera irreversible ciclos hidrológicos, que afectan especies biológicas y ecosistemas aledaños.

Una nueva propuesta de modelo económico, debe integrar de alguna manera el valor de los recursos naturales (agua, aire, suelo y biodiversidad) en las cuentas nacionales, de manera tal que el PIB refleje realmente el valor de uso, el valor potencial y el deterioro de los mismos en el proceso de producción. De esta manera, los índices de PIB estarán más apegados a la realidad y a la riqueza natural de nuestra nación.

El fortalecimiento de la planta productiva, la soberanía energética, la so-

beranía alimentaria y a la generación de empleos y divisas, deben ser considerados en un proceso de planeación ambiental a diferentes escalas. La primera escala debe contemplar que existe una división internacional del trabajo, y que México guarda una relación determinada con dicha división. La segunda escala debe tomar en cuenta como factor preponderante el potencial productivo que a nivel regional tienen el territorio nacional. En consecuencia, el insumo principal para el desarrollo de un nuevo modelo económico es la regionalización ecológica del territorio.

La regionalización debe sustentarse en límites naturales y no estrictamente en geografías políticas. De esta forma, las unidades naturales como lo son las cuencas hidrográficas, las unidades geomorfológicas o las unidades de paisaje, deben ser la base para la definición de políticas de usos de suelo y del aprovechamiento racional de los recursos naturales. La definición de políticas de uso del suelo debe fundamentarse en un análisis de la aptitud productiva o de conservación que tenga cada unidad natural (OEA 1993). Si el manejo de una cuenca, por ejemplo, involucra a diferentes municipios o a diferentes estados deberán establecerse verdaderas coordinaciones intermunicipales e interestatales, con al participación real de los diferentes actores y sectores sociales involucrados en la región. Sin embargo, este tipo de manejo no se puede dar si no existe un ejercicio auténtico del federalismo, en el cual las diferentes regiones, estados y municipios tengan las atribuciones

legales, financieras y políticas que les permitan controlar de manera directa el uso y destino de los recursos naturales.

Hacer compatible el desarrollo económico y la conservación de los recursos naturales en estos dos niveles, es un reto para quienes participan en los procesos de planeación y toma de decisiones, puesto que dicho proceso requiere de un replanteamiento de la economía, de un inventario de recursos naturales, de diagnósticos objetivos, así como de conocimientos científicos y tecnológicos.

Desde el punto de vista tecnológico, existe en México un avance importante por parte de la comunidad científica, en el desarrollo de herramientas de planeación. En algunos estudios de impacto ambiental, ordenamiento ecológico y planes de manejo, se utilizan actualmente sistemas avanzados en computación como lo son las bases de datos de flora, fauna y de datos socioeconómicos, sistemas de información Geográfica (SIG), sistemas de procesamiento digital de imágenes de satélite y una gran variedad de modelos matemáticos (OEA 1993, Azuara y Ramírez 1994, Bojórquez, *et al.*, 1995, Piñero, *et al.*, 1995). Estas herramientas son fundamentales para la regionalización, las caracterización física, biológica y social, así como para el diagnóstico de nuestros recursos naturales. Por ejemplo, el uso de imágenes digitales de satélite de diferentes años nos permite el cálculo de tasas de deforestación, identificar los cambios de uso de suelo y analizar sus tendencias.

Es evidente que la Ecología Aplicada, no solo trata particularidades como la contaminación ambiental, del agua, el aire y el suelo; la basura y la conservación de las especies amenazadas o en peligro de extinción, sino que es mucho más amplia e incide prácticamente en cualquier actividad, proyecto o plan de desarrollo. Sin embargo, un elemento poco considerado es la relación entre la ecología, la economía y los procesos democráticos. Es en la planeación ambiental, a diferentes escalas (microregional, regional, nacional y global), donde se da esta interacción. Es fundamental, sin embargo, la definición de objetivos claros, la participación social, el entendimiento internacional, la selección y generación de metodologías, así como el uso de las tecnologías apropiadas, entre otros factores.

## CONCLUSIONES

Es evidente que el desarrollo sustentable, no es una concepción científica que escapó de ese ámbito y premió el discurso social. Más bien, son los movimientos sociales en torno al medio ambiente, la crítica de las concepciones de desarrollo y progreso, y el avance conceptual de la ecología y las ciencias ambientales, lo que ha permitido arribar a esta concepción. Si fuera un concepto científico, habría que demostrar su falibilidad. En ese sentido, este modelo se acerca más a un

*paradigma*, o bien a la primera definición de ideología que planteamos: “conjunto asistemático de nociones precientíficas”.

El modelo de desarrollo sustentable, requiere de un conjunto de condiciones que no se dan en México, ni en muchos países del mundo y que son, por definición y por *génesis*, irreconciliables con el modelo económico neoliberal.

El modelo de desarrollo sustentable encierra la aspiración de un modelo económico diferente, sustentado en el conocimiento profundo de los recursos naturales, su valoración y un conocimiento profundo de los diferentes sectores sociales productivos. La identificación del potencial productivo o la aptitud de las unidades naturales que integran una región (agrícola, pecuaria, forestal, pesquera, industrial, urbana, de conservación, etc.) y la deberán ser la base de este modelo de desarrollo. Es indispensable, por tanto, incidir en el proceso de democratización de la toma de decisiones, respetando las restricciones ambientales que impone un análisis objetivo y las necesidades de los diferentes sectores sociales.

Hacer compatible la conservación de la biodiversidad y el desarrollo, no es una tarea sencilla. En este proceso esta en juego la democracia y el respeto a la soberanía nacional; se requiere de un esfuerzo. La participación y el compromiso de los diferentes sectores y actores sociales en la planeación ambiental y económica de México, es prioritaria y urgente.

## BIBLIOGRAFÍA

- Azuara I. and A. Ramírez-Hernández, 1994. "Tecnologías y Manejo de Información Geográfica en Bioconservación". *Ciencia y Desarrollo* 118:40-47.
- Bojórquez-Tapia, L.A., I. Azuara, E. Ezcurra y O. Flores-Villela 1995. Identifying Conservation Priorities in Mexico through Geographical Information Systems and Modeling. *Ecological Applications* 5(1); 215-231.
- Braunstein, N.A., M. Pasternac, G. Benedito, F. Saal. *Psicología: ideología y ciencia*. México, Siglo XXI Editores, 1978. 419 pp.
- Ceballos, G y A. Székely, 1996. Escrito Complementario de la Denuncia Popular Contra el Proyecto de Canal Intracostero, Tamaulipas. Unidad de Quejas Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
- CEMAS (Comisión de Ecología y Medio Ambiente del Senado de la República) 1996. Reunión de la Comisión de Ecología con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Versión estenográfica. 60 pp.
- COCYTS (comisión de Ciencia y Tecnología del Senado de la República) 1995. Reunión de la Comisión de Ciencia y Tecnología con la Comisión Federal de Electricidad. s/n pp.
- Davis, G. 1989. Environmental assesment: oprational directive adopted by bank. *Environment Bulletin* 1(4):2.
- Dirzo, R. 1990. La biodiversidad como crisis ecológica actual ¿qué sabemos? *Ciencias N.E.* (4) 48-55.
- DOF (Diario Oficial de la Federación) 1988. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección Ambiental, 28 de enero.
- DOF (Diario Oficial de la Federación) 1995. Acuerdo por el que se desregula la manifestación de impacto ambiental modalidad general, en los siguientes ramos, y se sustituye por un informe preventivo. 23 de octubre.
- Flores-Villela, O., y P. Gérez. 1988. *Conservación en México: Síntesis sobre vertebrados terrestres, vegetación y uso del suelo*. Jalapa, México. INIREB. 302 pp.
- Geerling, C., H. Breman y E.T. Bérczy. 1986. Ecology and Development: An Attempt to Synthesize. *Environmental Conservation* 13:211-214.
- Goodland, R. 1989. The environmental implications of major projects in Third world development. Pages 9-34 in E.O. Wilson (ed.), *Biodiversity*. Washington. National Academy Press. 521 pp.
- Leff, E. 1995. Conferencia sobre ecología y economía. Versión estenográfica. Secretaría de Medio Ambiente del CEN del PRD. s/n.
- Max-Neef, M., A.Elizalde y M. Hopenhayn. 1986. *Desarrollo a escala humana, una opción para el futuro*. Suiza. Cepaur-Fundation Dag Hummarskjöld. 94 pp.
- Melo-Gallegos, C. Y W. Contreras-Domínguez 1974. *Importancia Biológica y Social de las Reservas Naturales*. México. Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables. 90 pp.
- Moreno, C.P. y G. Sánchez R. 1990. La enseñanza de la ecología en México. *Ciencias N. E.* 4: 89-93.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) 1993. *Proyecto de ordenamiento ecológico de regiones geográficas con actividades productivas prioritarias*. Programa de ordenamiento ecológico para el desarrollo acuícola de la región costera de Sinaloa y Nayarit. Eds. OEA SEDESOL. 93 pp.
- Piñero, D.I. Azuara, M. Franco-Baqueiro, L.A. Bojórquez-Tapia, M.A. Ortiz y V. Sorani. 1995. *Plan Ecológico Forestal para la Reserva Especial de la Biósfera Mariposa Monarca*. Eds. Centro de Ecología e Instituto Nacional de Ecología. 105 pp.
- Soberón M. J. 1995. Aglunas ideas sobre el desarrollo y las perspectivas de la ecología en México. *Ciencia*. 46 (1): 5-8.
- UNEP (United Nations Environmental Program). 1992. Draft convention on biological diversity. Conference for the adoption of the agreed text of the convention of biological diversity. UNEP/Bio.Div./Conf./L.2. United Nation Environmental Program, Nairobi, Kenya.
- Urquidi, L.V. 1995 Población, Desarrollo y Ambiente: Nuevas Reflexiones Sobre el Tema. *Boletín Oficial del Grupo Académico de Apoyo a Programas de Población* 10:1-4.
- WCMC (World Conservation Monitoring Center) 1992. *Global Biodiversity, Status of the Eart Living Resources*. Edited by Brian Groombridge. 460 pp.

# POLÍTICAS DE REFORMA TRIBUTARIA PARA LA MUNICIPALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD EN MÉXICO

---

---

DIPUTADO MARCO ANTONIO ADAME CASTILLO\*

## *RESUMEN*

La conformación del Congreso Mexicano y los avances en materia de democracia, han dejado al descubierto grandes y graves problemas derivados de un centralismo excesivo, y para estos momentos de la historia, inoperante, al poseer un criterio discrecional en el ejercicio de la administración pública y principalmente en el otorgamiento de los recursos financieros a los estados y municipios, producto de la recaudación fiscal. Afrontar este problema es complicado por la inercia del sistema.

Resulta al mismo tiempo un reto para los legisladores, que al tener en sus manos la posibilidad de aplicar una bien entendida federalización, delimitando los alcances de la desconcentración y descentralización, que son los pilares del desarrollo en los tres niveles de gobierno.

Los servicios de salud no escapan a este centralismo, por lo que aun con la inyección de recursos a los municipi-

pios por medio del Ramo 33 no es suficiente por el rezago de décadas. El trabajo es mucho y debe ser un compromiso compartido con quien, de manera directa, siente los efectos de un olvido en la prestación de servicios.

## *EL CENTRALISMO*

Como es de todos sabido, México durante muchos años se ha caracterizado por un alto grado de centralización en términos fiscales y tributarios. Esto ha operado en agravio de los gobiernos estatales y, principalmente, los municipales.

En múltiples ocasiones se ha presentado en el Congreso de la Unión iniciativas para corregir esta situación y poderle otorgar al municipio los recursos necesarios para su desempeño y, de esta forma, promover en la realidad su autonomía. La finalidad de las iniciativas antes mencionadas ha sido el compensar el sacrificio de los municipios en su potestad tributaria y pro-

---

\* Diputado Federal del grupo parlamentario del PAN en la LVII Legislatura. Presidente de la Comisión Investigadora del IMSS. Secretario de la Comisión de Salud.

mover la descentralización de la vida pública. En este sentido, se ha buscado el perfeccionamiento del sistema nacional de coordinación fiscal para promover un auténtico federalismo a través del fortalecimiento de las haciendas públicas estatales y municipales sin desequilibrar las finanzas de la Federación.

## LA PROPUESTA

Fue hasta noviembre de 1997, a través del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998, que se alcanza asignar mayores recursos directos a los ayuntamientos a través del Ramo 33. Esto ha resultado en límites a la forma discrecional en que el Gobierno Federal imponía el monto de las participaciones y su distribución.

La iniciativa enviada por el Ejecutivo al Congreso de la Unión pretendía que los fondos de educación y de salud fueran ejercidos exclusivamente por las autoridades estatales, y solamente el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal sería asignado directamente a los municipios. En el Congreso de la Unión pugnamos para que se agregaran los fondos de Aportaciones Múltiples y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del D.F., y para que se dividiera el renglón correspondiente a infraestructura social en un fondo estatal y otro municipal.

De esta manera, la Ley de Coordinación Fiscal modificada consignó que una parte considerable de los recursos que anteriormente se canaliza-

ban vía el Ramo 26 (combate a la pobreza), fuera ejercida directamente por los municipios y, en su caso, por los estados a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

Dentro del Ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios) la distribución de los recursos fue la siguiente: 76% fondos de aportaciones para la educación básica y normal; 12% fondos de aportaciones para los servicios de salud (paquete básico); y, 12% fondos de aportaciones para la infraestructura social.

Con el establecimiento del Ramo 33 se brinda seguridad jurídica a entidades y municipios en recursos, transparencia en su asignación, conocimiento anticipado del monto de los recursos que obtendrá, apertura programática acotada a infraestructura básica, participación de la comunidad en el destino, así como la aplicación y la vigilancia de obras y servicios. Queda todavía mucho por hacer en materia presupuestal y los diputados de la actual legislatura estamos estudiando nuevas fórmulas para una distribución más equitativa de los recursos.

Antes de este hecho, el Poder Ejecutivo ponía en práctica estrategias de descentralización sectoriales sin el debido acompañamiento de los recursos financieros requeridos ni de las atribuciones para la participación en la toma de decisiones para la asignación de los mismos. La consecuencia lógica de estas estrategias de descentralización fue el acotar más la restringida situación financiera municipal. Es por este motivo que se debe pugnar por una

federalización fiscal ya que esto lleva a formas de gobierno más democráticas, así como el adelgazamiento del aparato burocrático como es el caso de las delegaciones federales en los estados que generan duplicidad de funciones o niveles paralelos de autoridad.

Es de esta manera que se hacen necesarias más reformas para apoyar a las administraciones municipales debido a que, en materia de servicios, se observa la insuficiencia de cobertura y calidad de los mismos, en ocasiones una deficiente administración de los mismos, falta de recursos económicos y humanos, así como una fuerte dependencia de las participaciones federales.

### **ACERCAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE SALUD**

Otro problema vigente para la hacienda de los municipios es que los Convenios de Desarrollo Social etiquetan gran parte de las aportaciones federales e inclusive los recursos locales, en proyectos que en muchas ocasiones no coinciden con las necesidades o prioridades del municipio. Por lo tanto, el margen de acción de los ayuntamientos se ve más limitado aún.

En lo que respecta a los servicios de salud, éstos se centralizaron a partir de 1937 bajo la coordinación de la Secretaría de Asistencia. Es hasta la década de los setenta que se inician los esfuerzos de desconcentración y descentralización. Para 1984 se definía en la Ley General de Salud la facultad

normativa de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y se reservaba a los estados la facultad operativa de los servicios de salud.

De esta manera, el modelo de descentralización transfería a los estados la dirección, coordinación y conducción operativa de la atención médica, la salud pública y el control sanitario, así como la infraestructura federal de los servicios. Con ello se creó una estructura coordinadora a nivel estatal. En lo que respecta a los recursos monetarios, se descentralizó la administración de las aportaciones federales mediante subsidio y promoción de aportaciones estatales. En la normatividad que derivaba de este modelo se llegaba a que la autonomía de los estados dependiera de la proporción del gasto solventado por sus propios recursos.

El problema principal de este modelo es que se preveía un incremento en las aportaciones estatales para los servicios de salud sin aplicarse reformas a la legislación fiscal para que los estados y los ayuntamientos pudieran contar con mayores recursos.

De acuerdo a un estudio de Myriam Cardozo del Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE), una de las principales dificultades para el éxito de la descentralización de los servicios de salud a población abierta fue que los recursos disponibles fueron insuficientes para hacer frente a los rezagos del sector, así como una serie de exigencias administrativas muy complejas que obstaculizan el ejercicio del presupuesto.

TABLA 1

PRESUPUESTO EJERCIDO POR TIPO DE POBLACIÓN ATENDIDA  
Y ENTIDAD FEDERATIVA, 1995

Entidad	Población atendida total			Población abierta			Población derechohabiente		
	Presupuesto total (miles de pesos 1997)	Personas	Pesos por persona	Presupuesto total (miles de pesos 1997)	Personas	Pesos por persona	Presupuesto total (miles de pesos 1997)	Personas	Pesos por persona
NACIONAL	73,738,642.18	62,991,640	1,171	15,591,931.8	30,916,448	504	56,166,643.8	32,075,192	1,751
Aguascalientes	681,733.9	536,724	1,270	100,452.5	168,077	598	581,281.5	368,647	1,577
Baja California	1,875,187.1	1,210,583	1,549	183,984.4	272,112	676	1,691,202.7	936,471	1,802
Baja California Sur	546,402.5	304,954	1,792	99,838.1	101,463	984	446,564.3	203,491	2,195
Campeche	573,714.8	509,272	1,147	132,746.3	268,596	494	440,968.4	231,676	1,903
Chiapas	1,495,399.3	2,760,245	542	802,076.9	2,249,605	357	693,322.4	510,640	1,358
Chihuahua	2,270,463.8	1,829,005	1,241	265,821.1	539,762	492	2,004,642.7	1,289,243	1,555
Coahuila	2,176,897.3	1,935,875	1,125	181,738.2	656,103	277	1,995,159.0	1,279,772	1,559
Colima	443,567.0	347,564	1,276	99,354.6	133,090	747	344,212.4	214,474	1,605
Distrito Federal	17,537,089.4	9,187,719	1,909	1,548,638.5	4,408,597	351	15,988,451.0	4,779,122	3,345
Durango	1,089,820.2	1,095,951	994	252,338.1	574,405	439	837,482.1	521,546	1,606
Guanajuato	1,915,631.1	2,210,756	867	233,574.6	918,787	254	1,682,056.5	1,291,969	1,302
Guerrero	1,194,284.9	1,601,784	746	402,113.2	1,001,352	402	792,171.8	600,432	1,319
Hidalgo	1,036,244.2	1,682,476	616	351,519.3	1,209,981	291	684,725.0	472,495	1,449
Jalisco	4,087,136.3	3,124,408	1,308	350,464.2	875,620	400	3,736,672.1	2,248,788	1,662
México	4,537,473.2	6,901,631	657	884,812.4	2,613,123	339	3,652,660.7	4,288,508	852
Michoacán	1,506,097.1	2,439,988	617	425,454.7	1,632,896	261	1,080,642.4	807,092	1,339
Morelos	811,064.9	936,376	666	132,568.4	468,969	283	678,496.5	467,407	1,452
Nayarit	655,086.4	664,650	986	158,388.1	366,519	432	496,698.3	298,131	1,666
Nuevo León	3,813,882.6	2,764,099	1,380	252,995.1	838,797	302	3,560,887.5	1,925,302	1,850
Oaxaca	1,325,463.1	2,520,649	526	641,040.6	2,018,125	318	684,422.5	502,524	1,362
Puebla	1,979,159.1	3,231,177	613	399,400.1	2,271,730	176	1,579,758.9	959,447	1,647
Querétaro	770,337.6	709,406	1,086	134,939.5	227,347	594	635,398.0	482,059	1,318
Quintana Roo	563,720.0	400,024	1,409	117,600.3	131,469	695	446,119.7	268,555	1,661
San Luis Potosí	1,141,361.7	1,689,490	676	269,207.0	1,025,322	263	872,154.7	664,168	1,313
Sinaloa	1,816,577.4	1,738,162	1,045	257,766.3	675,371	382	1,558,811.1	1,062,791	1,467
Sonora	1,915,763.2	1,223,297	1,566	248,626.6	366,983	677	1,667,136.6	856,314	1,947
Tobasco	917,245.7	1,136,869	807	189,670.1	678,058	280	727,575.6	458,811	1,586
Tamaulipas	2,056,681.4	1,833,489	1,122	281,427.0	638,736	441	1,775,254.3	1,194,753	1,486
Tlaxcala	383,719.1	508,079	755	90,614.6	271,312	334	293,104.5	236,767	1,238
Veracruz	3,634,974.4	3,951,418	920	557,918.2	2,178,485	256	3,077,056.3	1,772,933	1,736
Yucatán	1,320,275.7	989,798	1,334	283,654.7	420,154	675	1,036,620.9	569,644	1,820

Detallado con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (promedio anual) 1994 = 100 transformado a 1997 = 100.

En el total se incluye el presupuesto del DIF por \$1,981 millones (a precios de 1997) y el concepto señalado en la nota c.

En el total se incluye \$5,037 millones (a precios de 1997) que corresponden a Unidades Centrales y Organismos Descentralizados y Desconcentrados no desagregados por entidad federativa.

FUENTE: Elaborado por la División de Estudios Económicos y Sociales, Banamex, con datos de: Sistema Nacional de Salud, Boletín de Información Estadística núm. 15, 1995, México, 1996.

PRESUPUESTO EJERCIDO POR USUARIO  
DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD, 1995.



Actualmente, las políticas dirigidas a la consolidación de la descentralización del sector salud están enfocadas en dos vertientes de acuerdo al Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1995-2000: a) se propone fortalecer realmente el gasto para los servicios de salud en el marco de su descentralización aprovechando las reformas a la seguridad social (para incluir el sector informal urbano); y b) mediante un paquete básico de salud para la población abierta, particularmente en las zonas rurales.

## HACIA UN FORTALECIMIENTO

En el Programa de Reforma al Sector Salud 1995-2000 se reconocen cuatro problemas principales que derivan del centralismo en las instituciones de salud: baja eficiencia en las decisiones para la distribución de los recursos; definición poco precisa de responsabilidades; burocratismo que entorpece las acciones y los procesos; y la inercia en las decisiones de asignación del gasto entre los estados.

Las líneas de acción que propone este programa para reformar al sector salud son: descentralizar los recursos federales destinados a la atención de la población abierta a través de la Secretaría de Salud y del IMSS-Solidaridad; definir un mínimo de acciones esenciales de salud, dentro del marco de autonomía de los municipios y de los estados; desconcentrar responsabilidades y funciones del IMSS en siete regiones; promover la afiliación voluntaria; y, poner en práctica el Programa de Municipio Saludable. A pesar de que estas estrategias pueden funcionar en el mediano plazo para la ampliación de cobertura, el esfuerzo no es suficiente. La meta debe ser el ofrecer a la población servicios integrales de salud, con un énfasis muy fuerte en la calidad de los mismos.

Los compromisos no son sólo para el sector salud. Por una parte, es indispensable promover el empleo y el desarrollo regional para que, de esta manera, se incremente la población derechohabiente y puedan gozar de derechos de seguridad social. Por otra parte, las instituciones de salud de los tres niveles de gobierno deben coordinarse adecuadamente para cubrir los rezagos existentes en materia de cobertura.

## *LA CONSOLIDACIÓN*

Frente al panorama antes descrito, existen todavía una serie de acciones que emprender para mejorar la situación financiera de los ayuntamientos y que, por ende, de los elementos para que estos últimos puedan ofrecer mejores

servicios de salud. En tal sentido, se proponen los siguientes puntos:

1. Promover reformas legales para la mejor distribución de las responsabilidades, atribuciones y oportunidades, dirigidos a fortalecer los ayuntamientos.
2. Reformar la Ley de Coordinación Fiscal para fortalecer los ingresos de los ayuntamientos por la vía fiscal.
3. Asignar estímulos a los estados que incrementen la recaudación participable federal en su respectivo territorio.
4. Continuar los esfuerzos para incrementar las participaciones directas a los municipios dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación.
5. Consolidar el proceso de descentralización, evaluando y reestructurando las instituciones de salud para evitar burocratismos.
6. Promover la participación de los municipios en la planeación del destino de los recursos.
7. Revisar los procedimientos administrativos para que los municipios puedan planear y ejercer eficientemente los recursos que se les destinan.
8. Garantizar la capacitación de funcionarios municipales en aspectos técnicos y administrativos que les permita incrementar los ingresos, mejorar su capacidad financiera, administrativa y de gestión de los municipios.

Hay todavía mucho camino por andar para poder llegar a un municipio

fuerte y autosuficiente. En esta tarea nos vemos involucrados todos los funcionarios públicos. Avancemos cada uno desde su frente para poder promover el auténtico federalismo.

El federalismo auténtico es el que favorece el libre ejercicio de competencias, el cumplimiento eficaz de responsabilidades, la autonomía financiera estatal, la efectiva división de poderes y el respeto a la libertad municipal.

## BIBLIOGRAFÍA

División de Estudios Económicos y Sociales  
Grupo Financiero Banamex-Accival  
*México Social 1996-1998 Estadísticas  
Seleccionadas.*  
México. 1998, 209-292 p.

Cardoso M., Massén C., Sandoval E.  
*Políticas Públicas y Desarrollo Municipal*  
México. Colegio Mexiquense, UAEM, 1994.



*Gerardo Cantú*  
1995

# SIERRA BLANCA: DISTRIBUYE DISCRIMINATORIAMENTE LOS RIESGOS DE UN ACCIDENTE NUCLEAR

---

---

ALBERTO BETANCOURT POSADA\*

## *PARTE 1. ¿QUÉ SON LOS DESECHOS NUCLEARES Y POR QUÉ SON TAN CONFLICTIVOS?*

*Los desechos nucleares son sustancias radioactivas<sup>1</sup> generadas durante las distintas fases del ciclo industrial nuclear.<sup>2</sup> Estas sustancias poseen una serie de características que hacen muy difícil su manejo. Poseen vidas medias<sup>3</sup> que van desde unos segundos hasta millones de años, son altamente corrosivas, se encuentran a altas temperaturas, se dispersan fácilmente en el ambiente y en la mayoría de los casos son letales para el ser humano y los seres vivos.*

*La forma en que la industria nuclear estadounidense ha manejado los desechos ha provocado graves daños a la salud y el medio ambiente. A partir de 1939, fecha en que comenzó a utilizarse la reacción en cadena,<sup>4</sup> los distintos tipos de desechos generados por la industria nuclear militar y civil, fueron emitidos rutinariamente a la atmós-*

*fera, dispersados intencionalmente en experimentos militares, vertidos directamente en los ríos o almacenados en depósitos submarinos o trincheras subterráneas. Su depósito se realizó en formas tan rudimentarias que provocó numerosos accidentes.*

*Este tipo de prácticas que prevaleció hasta la década de los setenta tuvo un enorme costo ambiental y sanitario. Por ejemplo, se calcula que alrededor de 500 mil trabajadores de la industria nuclear fueron expuestos a dosis de radiación extraordinariamente altas que pusieron en peligro sus vidas y que en muchos casos provocaron enfermedades letales o daños genéticos por varias generaciones.<sup>5</sup> Por otra parte, alrededor de 250 mil soldados y marinos que participaron en maniobras atómicas o labores de salvaguarda estuvieron sometidos a altas dosis de rayos, alfa, beta y gama. Complementariamente la realización de pruebas atómicas atmosféricas y subterráneas dispersó grandes cantidades de desechos y ocasionaron que decenas de*

---

\* Maestro de Historia de México. Profesor-Investigador del Colegio de México al Programa de Ciencia, Tecnología y Desarrollo.

miles de niños estadounidenses bebiere leche contaminada por la precipitación de nubes radioactivas.<sup>6</sup>

Debido a que los desechos se consideraron durante mucho tiempo como un *instrumento de espionaje* que permitía medir el volumen de los arsenales enemigos, la información sobre los residuos se consideró durante mucho tiempo como un secreto militar. Por esta razón fue imposible que la sociedad y la comunidad científica tuvieran una idea más exacta sobre el impacto sanitario de la basura nuclear.

*En muchos casos, los desechos se han manejado de forma discriminatoria.* La desclasificación de documentos sobre el manejo de sustancias radioactivas ha revelado muchos casos en los que la industria nuclear estadounidense manejó los desechos nucleares de tal manera, que distribuyó discriminatoriamente los riesgos provocados por ellos. En muchas ocasiones los depósitos de residuos radioactivos se construyeron en lugares habitados por minorías, pobres o terceros países. Al respecto pueden citarse tres ejemplos. La mayoría de las minas y los confinamientos de desechos mineros se han ubicado en lugares habitados por tribus indias. Por otra parte, según la *Comisión Internacional de Físicos para Investigar los Efectos Sanitarios y Ambientales de la Producción de Armas Nucleares* la mayoría de las actividades contaminantes o peligrosas relacionadas con los desechos, se ha realizado en zonas habitadas por pobres.<sup>7</sup>

Respecto a los daños provocados a terceros países, puede citarse el caso

de los depósitos de desechos construidos por Estados Unidos en diversas islas del Pacífico. En dichas ínsulas el gobierno estadounidense autorizó altas *dosis máximas de radiación*, en las islas habitadas por pobladores locales, pero estableció *dosis máximas* mucho menores en la Isla Johnson, poblada por soldados, oficiales y médicos estadounidenses. El menosprecio por la salud de los pobladores locales ha llevado casos como los ocurridos en las islas Ronguelap y Uterik, en las cuales, el gobierno estadounidense afirmó que los altos niveles de contaminación ofrecían una excelente oportunidad, para estudiar el efecto de la radiación en los seres humanos.<sup>8</sup>

*Este tipo de experiencias han auspiciado la conformación de un amplio movimiento social en Estados Unidos que exige el mejoramiento de las técnicas para manejar y depositar los desechos y la suspensión de las prácticas discriminatorias.* Este movimiento ha obtenido algunas importantes conquistas. Varios estados de ese país han prohibido el otorgamiento de nuevas licencias para la construcción de plantas nucleoelectricas hasta que se resuelva satisfactoriamente el problema de los desechos. Esta situación ha obligado a la industria nuclear a vender nuevas plantas nucleoelectricas a países en vías de desarrollo. Adicionalmente el Congreso estadounidense no ha otorgado la licencia para la construcción definitiva de ninguno de los grandes depósitos federales para los distintos tipos de desechos.<sup>9</sup> Mientras tanto las cortes están plagadas de demandas

presentadas por veteranos atómicos, vecinos de las instalaciones nucleares, trabajadores de la industria nuclear y otros ciudadanos que han sido afectados por el inadecuado manejo de los desechos.

*Ante esta situación el Departamento de Energía ha decidido construir los depósitos en sitios políticamente vulnerables.* El caso que mejor ilustra esto es el del confinamiento de Yucca Mountain, Nevada. En 1987 durante la discusión de una enmienda a la Ley sobre el Manejo de Desechos Nucleares, el Congreso decidió construir un depósito de desechos de alto nivel y combustible quemado en Yucca Mountain. Según F.G. Goslin, Director del Archivo Histórico del Departamento de Energía, el lugar fue elegido fundamentalmente por su vulnerabilidad política, debido a que contaba con muy pocos representantes en el Congreso. La irritación que provocó esta medida en Nevada fue enorme. Al enterarse de la ratificación, la diputada Barbara F. Vucanovich, representante de ese estado declaró: “[ésta decisión] convertirá a nuestro estado en una colonia de la federación”.<sup>10</sup>

## **PARTE 2. SIERRA BLANCA: UN PROYECTO DISCRIMINATORIO Y DE ALTO RIESGO**

*El proyecto de construir un confinamiento en Sierra Blanca, Texas es de origen militar.* La primera vez que se mencio-

nó la posibilidad de construir un depósito de desechos radioactivos de bajo nivel en dicho lugar fue durante el debate de la enmienda a la Ley Sobre Desechos Nucleares realizado en 1987.<sup>11</sup> La propuesta fue posteriormente descartada por motivos técnicos y políticos. Sin embargo, en 1991 la empresa *Texas Low Level Radioactive Waste Disposal Authority* (TLLRWA) y el Estado de Texas retomaron el proyecto aunque en su nueva versión el confinamiento serviría para almacenar desechos provenientes de la industria nuclear civil.

*La construcción de un depósito para desechos de origen civil representará un jugoso negocio.* La inexistencia de técnicas para garantizar el aislamiento efectivo de los desechos ha sido un obstáculo que ha impedido la aprobación de los principales proyectos de construcción de depósitos. Por esta razón la mayoría de los desechos se encuentran depositados *in situ* en cada una de las instalaciones nucleares. Esta situación representa un grave riesgo debido a que dichas instalaciones no son geológicamente adecuadas para el almacenamiento de sustancias peligrosas durante los largos plazos en que éstas representarán una amenaza. Además los lugares donde se encuentran almacenados fueron diseñados para vidas útiles muy cortas.

Ante esta situación, las empresas nucleares se ven obligadas a realizar importantes erogaciones en mantenimiento, sin que estos gastos disminuyan significativamente la posibilidad de un accidente. Si a ello sumamos que

en muchos estados existe una creciente oposición a la construcción de almacenes o depósitos, se comprenderá porque existe una creciente demanda de confinamientos y porque es que las empresas están dispuestas a pagar sumas exorbitantes a aquellos estados que les permitan depositar sus desechos. Por ejemplo, la compañía *Maine Yankee*, una de las empresas que depositaría sus residuos en Sierra Blanca, esta dispuesta a pagar hasta 400 dólares por cada uno de los 450 mil metros cúbicos que depositaría en Texas. En caso de aprobarse el basurero albergará 100 000 pies cúbicos de desechos cada año, a pesar de que el Estado de Texas solo genera alrededor de 13 mil pies anuales.

En estas circunstancias si el Estado de Texas decidiera construir el basurero exclusivamente para almacenar sus desechos, debería realizar importantes gastos (alrededor de 90 millones de dólares). Pero en cambio, si construye un depósito interestatal, obtendría importantes ganancias. Es por ello que George Bush, actual Gobernador de Texas, declaró a principios de este año, que el basurero solamente se construiría, si el Senado lo aprobaba como un depósito interestatal con licencia para recibir desechos provenientes de otros estados.

Los desechos que se depositarían en Sierra Blanca provendrían en un 99% de la generación de energía eléctrica. La mayoría de ellos serían trasladados desde la frontera con Canadá hasta la frontera con México. Los residuos no serán sometidos a un proceso

de separación de radiosótopos peligrosos. Por lo tanto contendrán —entre otros radiosótopos— residuos de plutonio (que serán peligrosos durante un plazo de 500 mil años y estroncio 90 (peligroso durante 560 años). A pesar de ello y de acuerdo a las normas emitidas por la Comisión Reguladora Nuclear, el depósito solo contará con una supervisión institucional de 100 años.

*La regulación estadounidense sobre desechos de bajo nivel ofrece riesgos importantes.* El Departamento de Energía clasifica los desechos nucleares en cinco categorías. La primera corresponde a las sustancias *transuránicas* y comprende a las sustancias de fisión generadas durante el empleo de la reacción en cadena. Esta categoría incluye a todas aquellas sustancias como el plutonio que tienen un número atómico mayor al uranio. La segunda abarca el *combustible quemado* en los reactores. La tercera incluye los desechos de *alto nivel* cuya característica principal es que emiten altos niveles de radioactividad y se encuentran a altas temperaturas. La cuarta se refiere a los desechos generados durante la extracción y la molienda del uranio. La quinta categoría son los desechos radioactivos de *bajo nivel*.

*La categoría de desechos radioactivos de bajo nivel no describe su peligrosidad.* La clasificación utilizada por el DE considera desechos radioactivos de bajo nivel a todos aquellos que no estén comprendidos por las primeras cuatro categorías. Por lo tanto, la categoría de bajo nivel, no describe ni la peligrosidad ni los plazos durante los

cuáles representará un riesgo para la salud y el medio ambiente.<sup>12</sup>

*El proceso de planificación y diseño del depósito de Sierra Blanca ha estado plagado de deficiencias e irregularidades técnicas.* El depósito fue diseñado para construirse en otro lado, sin embargo, cuando se tomó la decisión de reubicarlo en Sierra Blanca no se tomaron medidas para adaptarlo a las nuevas condiciones. En el Condado de Hushpeth donde se ubicaría, el suelo es más permeable y poroso que en lugar donde iba a construirse originalmente, a pesar de ello, no se tomaron medidas para adaptarlo a la nueva situación, como reforzar los contenedores. El depósito se ubicará en un lugar de alta sismicidad y muy cerca de mantos frías que alimentan el Río Bravo.

*Durante las audiencias públicas celebradas en febrero de 1998 por la Comisión para la Conservación de los Recursos Naturales de Texas, en Austin, Texas, quedaron al descubierto otras fallas en la planeación del proyecto.* Por ejemplo, el doctor Randall Chabernau quien fungió como geólogo de la empresa TLLRWDA reconoció que durante la planificación del confinamiento la hipótesis del *máximo accidente posible* no incluyó la posibilidad de un temblor a pesar de que el basurero se ubicará en una zona de alta sismicidad. Por otra parte, las medidas para prevenir escurrimientos subterráneos, se realizaron en base a muestras del suelo tomadas de Fort Hancock y los datos obtenidos ahí se generalizaron en un modelo por computadora. Este procedimiento no refleja las irregularidades del suelo y por

lo tanto no ofrece los datos necesarios para evitar escurrimientos en Sierra Blanca. Para rematar, los datos sobre la precipitación fluvial se basaron en una medición hecha hace 45 años, a pesar de que en muchas regiones del estado la precipitación fluvial se ha triplicado en ese plazo.

En esas mismas audiencias, el gerente general de la empresa TLLRWDA Rick Jakobi reconoció que el proyecto no tomó en cuenta ninguno de los múltiples estudios que se han hecho sobre el accidente de Chernobyl. Estos estudios son importantes porque muchos de ellos han mostrado que las dosis de radiación capaces de afectar la reproducción celular, son muy inferiores a las establecidas antes de aquel siniestro.<sup>13</sup> Por su parte Jack Bowner, el experto en ecología de la empresa reconoció que sus conocimientos en áreas como genética, biología evolutiva y antropología física eran muy generales. Paralelamente, el experto en seguridad radiológica contratado por la empresa, aceptó que sus conocimientos sobre los efectos de la radiación ionizante en los seres vivos, eran francamente "muy rudimentarios". Adicionalmente la empresa reconoció que no ha realizado ningún estudio sobre la salud pública de la región, por lo cual será incapaz de advertir y registrar los daños que pueda provocar la operación del confinamiento.<sup>14</sup>

*Unos meses después de las audiencias, dos peritos expertos que dictaminaron el confinamiento recomendaron negar la licencia para su construcción.* Mike Rogan y Kerry Sullivan, dos ase-

sores de la Comisión para la Conservación de Recursos Naturales del Estado de Texas que dictaminaron el proyecto, recomendaron negar la licencia del confinamiento en su modalidad de depósito interestatal porque la empresa Texas Low Level Radioactive Waste Disposal Authority no caracterizó adecuadamente la falla geológica que cruza el subsuelo del condado de Husbeth y porque su construcción tendría un impacto socioeconómico negativo. En relación a la falla geológica los peritos consideraron que existían muchas incertidumbres sobre ella. Respecto a las condiciones socioeconómicas afirmaron que la construcción del basurero provocaría pérdida de calidad de vida, impacto negativo para el turismo y cancelaría otras alternativas de crecimiento económico. Bajo estas consideraciones ambos peritos recomendaron que el depósito fuera autorizado solamente para recibir los desechos provenientes de la industria médica del estado de Texas. El dictamen se consideró como un importante precedente en la historia de los peritajes ambientales en Estados Unidos. Sin embargo, el fallo era solamente de carácter consultivo y no fue tomado en cuenta, ni por el congreso del Estado de Texas, ni por el Congreso de los Estados Unidos. Esta situación fue relativamente anormal debido a que los dictámenes de este tipo de asesores son tomados en cuenta en un alto porcentaje de ocasiones.

*Su ubicación en el condado de Husbeth es un acto discriminatorio y clasista.* Los desechos serán trasladados desde Maine y Vermont (dos estados

con población mayoritariamente blanca (según los criterios estadounidenses) a un condado poblado en un 63% por habitantes de origen mexicano, un 50% de hispanoparlantes y un 40% de pobres. Por lo tanto viola el artículo 4° de los derechos civiles que prohíbe usar el presupuesto en actividades discriminatorias. Debe agregarse que en dicho condado ya existe una instalación que procesa basura industrial procedente del norte de los Estados Unidos. El condado alberga una de las plantas procesadoras de lodos industriales más grandes de aquel país, en donde se tratan los desechos de la Ciudad de Nueva York.

Asimismo debe señalarse que durante las audiencias celebradas en Austin, Texas se prohibió que los asistentes hablaran en español a menos que llevarán su propio traductor al inglés y se negó el pago profesional al reconocido experto en depósitos de desechos Marvin Resnikof, el cual elaboró un estudio sobre el confinamiento de Sierra Blanca y objetó su construcción.

Adicionalmente su ubicación a 26 kilómetros de la frontera con México violaría el "Convenio entre los E.U. Mexicanos y los EU de América Sobre Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza", conocido como el Tratado de la Paz (firmado por ambos países en 1983 y en vigor desde 1984) en cuyos artículos 2°, 4°, 6° y 7° ambos países se comprometen a prevenir, reducir y eliminar fuentes de contaminación en el área situada a 100 kilómetros a ambos lados de la frontera.

Por estas razones alrededor de 200 organizaciones religiosas, ambientales, de derechos humanos, de derechos civiles y locales han desplegado una intensa jornada para impedir que se consuma este acto discriminatorio. Adicionalmente 20 condados y 12 ciudades del Estado de Texas han emitido resoluciones contra la construcción del depósito.

**PARTE 3. DOS REACCIONES  
DE LA SOCIEDAD MEXICANA:  
DEFENSA DE LA SEGURIDAD  
AMBIENTAL Y COMPLACENCIA  
ANTE EL RACISMO**

*La ubicación del confinamiento viola el espíritu del Tratado de la Paz, aumenta los riesgos de un grave accidente ambiental, constituye un acto de discriminación y sentaría un pésimo precedente para el desarrollo de la frontera. Por estas razones, el confinamiento ha conncitado un amplio rechazo de la sociedad mexicana. Por ejemplo, el 26 de febrero de 1998, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión de México —máxima instancia del Poder Legislativo cuando no hay sesiones ordinarias, que incluye a diputados y senadores— acordó “que el Proyecto de Sierra Blanca, Texas, así como otros proyectos de confinamientos en la frontera con México, ponen en riesgo la salud la población de toda la zona fronteriza y constituyen una agresión a la dignidad nacional”. El acuerdo compro-*

metió a los legisladores mexicanos a “realizar los pronunciamientos y las gestiones necesarias que impidan su instalación”.<sup>15</sup> Aunque la unanimidad es poco frecuente en esa instancia, la resolución fue aprobada por los legisladores del Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido Acción Nacional, el Partido Verde Ecologista y el Partido de los Trabajadores.

En los días posteriores al acuerdo parlamentario, el Senador Luis H. Alvarez, Presidente de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Senado, envió una carta a todos los Senadores del Congreso Estadounidense “exhortándolos a votar contra la formación del depósito interestatal”, por que representa una violación al espíritu del Tratado de la Paz. El 22 de enero de este año, la cancillería mexicana envió una nota diplomática al Departamento de Estado de E.U. exigiendo la reubicación del basurero y la “cabal aplicación del principio de proximidad, conforme al cual los desechos peligrosos deben ser confinados cerca del lugar donde se originan”.<sup>16</sup> Por su parte, los gobernadores de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas están preparando una carta de protesta por el proyecto de Sierra Blanca, dirigida al Gobernador de Texas, George Bush.

Debe decirse que en México, el repudio al basurero nació primero entre los habitantes fronterizos, los especialistas y las organizaciones ambientales y ha incluido, entre muchas otras actividades: una manifestación de 400 ni-

ños mexicanos frente a la casa del Gobernador de Texas, concentraciones masivas en Saltillo, Ciudad Acuña y Piedras Negras, Coahuila, protestas de los Congresos de Chihuahua, Coahuila y Nuevo León; y la instalación de una réplica de la estatua de la libertad con máscara antigases, frente a la embajada estadounidense en el D.F.

Sin embargo, por más increíble que parezca, Julia Carabias, quien es Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca declaró a mediados de 1996 que el basurero no era peligroso y que significaba una ventaja respecto a la existencia de "tiraderos clandestinos", por lo cual, remató, sería bueno construir basureros similares en México. La justificación se basó en un dictamen elaborado por una comisión intersecretarial integrada, entre otras, por las siguientes instituciones: la SEMARNAP, la SRE, la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardas y la Comisión Nacional del Agua. Debe decirse que el dictamen fue emitido a partir de una simple revisión de los estudios norteamericanos y sin practicar ninguna investigación adicional. Además no cuestionó ninguno de los elementos técnicos expuestos en la parte 2 de este artículo.

*La postura de la SEMARNAP ha sido errática y poco consistente.* En febrero de 1998, en el momento en que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión estaba a punto de pronunciar en contra del basurero, la maestra Julia Carabias modificó su posición original y afirmó que el depósito era técnicamente inobjetable pero podía

considerarse como políticamente incorrecto.

En aquel entonces un funcionario de la SEMARNAP que pidió permanecer en el anonimato dijo que si México cuestionaba algún elemento técnico del proyecto de Sierra Blanca, se expondría a recibir recomendaciones técnicas sobre las termoeléctricas mexicanas ubicadas en la frontera y en otras instalaciones que pudieran considerarse contaminantes o de alto riesgo.

Sin embargo, el día dos de septiembre, fecha en que el senado estadounidense aprobó la construcción de un basurero interestatal en Sierra Blanca, la maestra Carabias aseguró que el asunto del basurero ya no era competencia de México y que nuestro país no podía hacer nada para impedir su construcción.

La declaración de Julia Carabias intentó cerrar el debate, dar como un hecho la construcción del basurero, cancelar la posibilidad de una nueva y enérgica gestión del gobierno mexicano y convertir el tema en un asunto del pasado. Su declaración faltó a la verdad, mostró la indolencia de la SEMARNAP frente al problema y puso en evidencia el desconocimiento de los procedimientos para impedir su construcción. En primer lugar el día que hizo su declaración estaba abierto el plazo durante el cual, el Presidente Bill Clinton podía vetar la construcción del depósito. Esto hubiera sido perfectamente factible si el Ejecutivo mexicano hubiera pronunciado su firme oposición a la construcción del basurero. En segundo lugar, el Tratado de la Paz no proscri-

bía por la resolución del Congreso estadounidense. En tercer lugar, existían varias instancias más a las cuales podían dirigirse las instituciones mexicanas como es el caso de la Comisión Trilateral para Medio Ambiente del TLC. En cuarto lugar, desde entonces y hasta mediados del próximo año existirán varios momentos más, durante los cuales puede suspenderse la construcción del basurero. Por ejemplo, en enero del próximo año el Congreso del Estado de Texas deberá aprobar el presupuesto para su edificación y podría aprovechar ese momento para postergar, suspender o cancelar su construcción.

Mientras tanto, la aprobación del depósito interestatal por parte del Congreso estadounidense provocó una digna respuesta del poder legislativo mexicano. A través de un pronunciamiento firmado por los presidentes de las comisiones de Medio Ambiente, Relaciones Exteriores, Asuntos Fronterizos, Asuntos Fronterizos Norte de la Cámara de Diputados y Senadores los legisladores mexicanos solicitaron por escrito al Presidente Ernesto Zedillo que asumiera una actitud de firme rechazo a la construcción del basurero. Por su parte, la fracción parlamentaria del PRD añadió que debía hacerse todo lo posible para evitar la construcción del basurero y que en caso necesario llevaría el asunto a la comisión trilateral de asuntos ambientales del TLC.

El día siete de septiembre la maestra Julia Carabias volvió a la carga afirmando en un comunicado signado por la comisión intersecretarial que “el gobierno de México, considera adecua-

da la construcción de confinamientos siempre y cuando cumplan estrictamente con las normas nacionales e internacionales de seguridad”. El comunicado agregó que “el confinamiento de Sierra Blanca no representará riesgo alguno para la población y el medio ambiente de nuestro país...” Adicionalmente el texto afirmó que esos desechos se generan en actividades que proporcionan bienestar a la población.

Nuevamente la maestra Carabias faltó a la verdad. Solamente el 1% de los residuos provendrán de la industria médica y para depositar esa pequeña parte de los desechos no se requiere de un complejo interestatal. El comunicado tampoco hizo explícito que los reactores utilizados para generar energía eléctrica en Estados Unidos (de donde provendrá la mayor parte de los desechos) utilizan un combustible altamente enriquecido, que es mucho más contaminante que otros tipos de combustible menos enriquecidos. El uso de un tipo de combustible más contaminante y peligroso es resultado de la decisión del gobierno estadounidense de utilizar un combustible para la industria civil que sea útil para la industria nuclear militar. Por lo tanto, dicho combustible y sus desechos forman parte de las estrechas relaciones entre la industria nuclear militar y civil. El comunicado también omitió informar a la opinión pública que la generación de un watt de energía eléctrica por medios nucleares cuesta aproximadamente cuatro veces más que la energía generada por otros medios.

Durante los primeros días de septiembre el Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Luis Téllez, la Secretaria de Relaciones Exteriores de México, Rosario Green, y Jeffrey Davidow, el embajador de Estados Unidos en México afirmaron que el basurero no implicaría ningún peligro para la población mexicana. Su defensa del confinamiento desconoce varios hechos importantes: Los confinamientos de desechos radioactivos (de cualquier categoría) son instalaciones de alto riesgo. En estados Unidos existe una larga historia de ubicación de este tipo de instalaciones en lugares habitados por minorías, pobres o afectando a terceros países. Adicionalmente, en comparación con varios países europeos, Estados Unidos es uno de los países con normas de seguridad radiológicas menos exigentes.

La anuencia del ejecutivo mexicano a la aprobación del basurero significaría enviar la señal de que la frontera con México es una zona vulnerable políticamente y por lo tanto daría la luz verde para que se aprueben los otros diez proyectos de confinamientos radioactivos o peligrosos que el gobierno estadounidense proyecta construir en la frontera con México.<sup>17</sup>

¿Quién le ha dicho a los funcionarios priistas que la mejor manera de obtener ventajas (para México) es ceder en todo? La actitud de la SEMARNAP tiene mucho de abyección y aún en la hipótesis más benévola, demuestra que dichos funcionarios son pésimos negociadores (cosa que ya han demostrado en los casos de la deuda

externa, el TLC, el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares y la defensa de los inmigrantes mexicanos a Estados Unidos).

*La construcción del confinamiento de Sierra Blanca, Texas representará un peligro para varias generaciones de mexicanos.* Aún suponiendo que el confinamiento fuera peligroso solamente durante el plazo de cien años, durante el cual será supervisado institucionalmente, representaría un peligro para cuatro generaciones de mexicanos (suponiendo una generación cada 30 años). El traslado de desechos originados en la frontera de Canadá a la frontera con México definitivamente implicará aumentar el riesgo de un accidente nuclear que afecte a nuestro país. La posición de los funcionarios del Ejecutivo, antes mencionados, implica aceptar una discriminatoria distribución de riesgos y por lo tanto significa mantener una actitud indolente ante un acto de racismo ambiental.

*Es importante insistir en que aún existen caminos para impedir la construcción del basurero y en que la suspensión del proyecto implicaría un beneficio bilateral.* A México y a Estados Unidos les conviene sentar el precedente de que la frontera se convierta paulatinamente en una zona libre de instalaciones contaminantes o peligrosas.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

<sup>1</sup> Las sustancias radioactivas son aquellas que tienen un núcleo atómico inestable, es decir tienden a perder partículas subatómicas.

Sin embargo, estas sustancias tienden hacia la estabilidad mediante diferentes formas. Una de ellas es a través de la liberación de partículas subatómicas hasta transformarse en un elemento más ligero y con un número atómico menor al original. Muchos átomos nucleares decaen (pierden elementos) mediante la emisión de rayos Alfa, Beta o Gama (Makhijani, Arjun y Hu Yih (editores) *Nuclear Wastelands. A Global Guide to Nuclear Weapons Production and Its Health and Environmental Effects*. Cambridge, Mass, MIT Press, 1995).

Aunque las sustancias radioactivas han existido desde hace millones de años y eran conocidas desde finales del siglo XIX, el uso de la reacción en cadena, cambió cualitativa y cuantitativamente este tipo de sustancias porque produjo elementos con número atómico mayor al uranio (92) que no existían antes, concentró en un solo lugar sustancias que estaban dispersas en diversos lugares y aumentó considerablemente el volumen de una gran variedad de radioisótopos que eran muy escasos en la naturaleza.

- <sup>2</sup> El número de fases de este ciclo depende de varios factores, por ejemplo si la reacción en cadena es utilizada para generar energía eléctrica, fabricar o probar cargas nucleares, impulsar submarinos, fabricar radioisótopos con fines médicos o realizar investigación científica. En el caso de la generación de energía eléctrica el ciclo nuclear se compone a grandes rasgos de las siguientes fases: la extracción de uranio, el enriquecimiento del combustible, su quema en los reactores, el procesamiento y el almacenamiento de los desechos. Cada una de las fases de este ciclo genera distintos tipos de sustancias radioactivas. La fase durante la cual se generan desechos de mayor peligrosidad es la utilización del combustible para alimentar la reacción en cadena.
- <sup>3</sup> El tiempo que necesita una sustancia para reducir su actividad a la mitad.
- <sup>4</sup> Existen básicamente dos tipos de reacción en cadena: la fisión y la fusión.

La fisión consiste en la ruptura de un núcleo atómico de uranio-235 o plutonio 239. Ambos materiales son radioisótopos del uranio y el plutonio respectivamente. Un radioisótopo es un átomo de un mismo elemento químico con igual número atómico pero diferente masa, es decir con el mismo número de partículas en su núcleo, pero diferente número de partículas en el exterior del núcleo. El proceso de fisión ocurre cuando el núcleo de los radioisótopos antes mencionados absorbe un neutrón del exterior. La inclusión del nuevo neutrón rompe el equilibrio entre las cargas positivas, negativas y neutras provocando la ruptura del núcleo. La fisión del núcleo atómico tiene tres consecuencias principales: crea nuevos elementos distintos a los originales, libera grandes cantidades de energía y deja en libertad dos neutrones, éstos repiten el proceso en otros núcleos desatando un nuevo proceso de fisión que se repetirá en cadena, dando lugar nuevas y sucesivas fisiones (Dennis, Jack (editor), *Nuclear Almanac: Confronting the Atom in War and Peace*, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing/MIT, 1984).

La fusión consiste en la integración de dos núcleos atómicos. Para que pueda realizarse un proceso de este tipo (como el que ocurre permanentemente en el Sol y otras estrellas) se requiere de temperaturas superiores a los 100 millones de grados centígrados. El proceso de fusión necesita de una primera etapa en la que se fusionan diversos componentes primarios (elementos pesados como el uranio 235 o el plutonio 239). La fisión de estos elementos genera altas temperaturas, libera una importante cantidad de neutrones y forma una masa supercrítica. El cumplimiento de estas tres condiciones provoca la fusión de dos núcleos atómicos en un solo núcleo. Los elementos usados como componentes secundarios normalmente son dos radioisótopos del hidrógeno; el tritio y el deuterio (Makhijani, *op cit.*).

En algunos casos, el proceso de fisión/fusión puede aprovecharse para iniciar un segundo proceso de fisión mucho más potente que el primero. Cuando esto ocurre

se ha obtenido una reacción en cadena del tipo fisión/fusión/fisión..

- <sup>5</sup> (International Commission to Investigate the Health and Environmental Effects of Nuclear Weapons Production/ Institute for Energy and Environmental Research *Radiative Heaven and Earth. The Health and Environmental Effects of Nuclear Weapon Testing In, On, Above, the Earth*, London, The Zed Books-Apex Press, 1991).
- <sup>6</sup> National Cancer Institute *Thyroid Doses from Radioactive Iodine-131 Fallout Study*. s.c.: Office of Cancer Communications, (1997).
- <sup>7</sup> International Commission to Investigate the Health and Environmental Effects of Nuclear Weapons Production/ Institute for Energy and Environmental Research, *op. cit.*
- <sup>8</sup> *Ibid.*
- <sup>9</sup> (U.S. Department of Energy/Office of Environmental Management *Accelerating Cleanup Path to Closure*, Washington D.C., 1996).
- <sup>10</sup> (Goslin, F.G. *Closing the Circle: The Department of Energy and Environmental Management 1942-1994*. Washington D.C.: History Division Executive Secretariat, Department of Energy, 1994 , p.33).

<sup>11</sup> *Ibid.*

- <sup>12</sup> \*Saleska, Scott y Arjun Makhijani *High-level Dollars Low Level Sense. A Critique of Present Policy for the Management of Long-lived Radioactive Waste and Discussion of an Alternative Approach*. New York: IEER pp 117-122, 1992).
- <sup>13</sup> Sobre este tema resulta muy interesante el texto de Resnikoff, Marvin (1997), "No dose too low", *The Bulletin of Atomic Scientists*, vol. 53, Nº6, Nov/Dec, pp 52-56.
- <sup>14</sup> Kourous, Informe sobre las audiencias celebradas en Austin Texas, *Borderline*, febrero de 1998.
- <sup>15</sup> Versión estenográfica de la sesión celebrada por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.
- <sup>16</sup> Comunicado de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- <sup>17</sup> Uno de ellos, el Proyecto Piloto de Aislamiento de Basura ya se encuentra funcionando. Esta ubicado en Carlsbad, Nuevo México y se encuentra a solo 16 km del río Colorado, cuyo afluente, como se sabe, nace en las montañas rocallosas y desemboca en el Mar de Cortés.

# REFORMA DEL SECTOR SALUD PARA POBLACIÓN ABIERTA

---

DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL NAVARRO QUINTERO\*

En la Constitución Política Mexicana queda claramente establecido **el derecho a la protección de la salud**; el derecho a la igualdad entre el varón y la mujer, y **a decidir sobre el número y espaciamiento de sus hijos**; el derecho a la justicia y al trabajo; el derecho de las familias mexicanas a un vivienda digna; a la protección de la infancia y el derecho al desarrollo y protección de los pueblos indígenas.<sup>1</sup>

En congruencia con lo anterior en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se marcan las pautas y los propósitos para fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional; consolidar un régimen de convivencia social regido por el derecho; **avanzar en el desarrollo democrático y social**, que propicie una vida pacífica, una intensa participación ciudadana y la existencia de oportunidades de superación para todos, bajo los principios de equidad y justicia; así como promover el desarrollo económico en beneficio de los mexicanos.

En el sector salud se ha reconocido la existencia de diversos problemas

y se plantean alternativas de solución ante la persistencia de elevados niveles de pobreza y acceso inequitativo a los servicios básicos de salud, manifiestos en la población de algunas regiones del país, por lo general con elevados índices de marginación, con altas tasas de morbilidad y mortalidad.

Al inicio de la presente administración gubernamental en el campo de los servicios de salud se identificó la persistencia de deficiencias que les impiden avanzar hacia una mayor modernización organizativa, tecnológica y administrativa, específicamente: ineficiencias en la asignación de recursos y en la gestión de los servicios, centralismo, limitada eficiencia, segmentación e inadecuada coordinación, así como dificultades derivadas de los altos costos de los servicios públicos de salud.

Estos factores dificultaban conseguir la universalidad de los servicios de salud con eficiencia y calidad.

Con el trabajo de las instituciones que conforman el sector salud se han logrado metas que innegablemente merecen reconocimiento, tal es el caso,

---

\* Diputado Federal del grupo parlamentario del PRI. Secretario de la Comisión de Salud.

por citar algunos ejemplos, de la reducción de la morbilidad y la mortalidad, sobre todo en el caso de los niños menores de cinco años, de la erradicación de la poliomielitis y el control de otras enfermedades prevenibles por vacunación, como el sarampión, la tosferina y la difteria. También han descendido la mortalidad infantil y la materna; se ha logrado una importante ganancia en la esperanza de vida al nacer entre los mexicanos y se han cumplido la mayoría de los compromisos establecidos en la cumbre mundial en favor de la infancia, replanteando algunos de ellos.

El Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000 marca claramente sus lineamientos generales para hacer frente a la problemática detectada:<sup>2</sup>

- Descentralización de los servicios de salud para población abierta.
- Ampliación de la cobertura de los servicios de salud a través de un paquete básico de servicios de salud.
- Impulso a la participación municipal en la salud.
- Reforma del Modelo de Atención a la Salud y
- Mejoramiento de la calidad de los servicios de salud.

Otros asuntos no menos importantes son los que se refieren al campo de la Regulación y el Fomento Sanitarios en donde se han implementado

estrategias de desregulación, actualización y reformas a los marcos jurídicos y normativos.

### *DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD*

La descentralización es un proceso de reforma de la organización gubernamental y de la distribución real de competencias y recursos entre los distintos órdenes de gobierno. Es en este contexto que el gobierno ha planteado cambios en los aspectos estructurales, organizativos, financieros y operativos del Sistema Nacional de Salud.

Así, el Programa de Reforma del Sector, puesto en marcha en marzo de 1996, plantea cambios estructurales y organizativos para consolidar una oferta de servicios más eficientes, donde destaca la descentralización a las entidades federativas de los servicios de salud a población abierta, con los siguientes objetivos:

- a) Contribuir a lograr un desarrollo regional armónico y equitativo, acorde con las necesidades locales.
- b) Lograr la efectiva distribución de facultades, atribuciones, funciones y recursos hacia los Estados.
- c) Acercar a los usuarios los servicios en favor de una atención oportuna y eficiente.
- d) Propiciar la toma de decisiones en el sitio donde se presentan los problemas.

Con la descentralización, la Secretaría de Salud reorienta su trabajo como instancia normativa y operativa, de aquellas materias que son ejercicio exclusivo de la federación, al mismo tiempo que fortalece sus funciones de coordinación, planeación, evaluación y seguimiento que le corresponden.

Los esfuerzos para la descentralización de los servicios de salud y los trabajos previos hicieron posible que el 20 de agosto de 1996 se firmaran el Acuerdo Nacional y el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud con cada uno de los Estados.

En dichos documentos se establece que cada una de las entidades federativas asumirán sus responsabilidades de acuerdo a la Ley General de Salud; manejarán y operarán directamente los servicios de salud, en el ámbito de su competencia; dispondrán de los recursos financieros de acuerdo a las necesidades y prioridades locales de salud y participarán efectivamente en el diseño e instrumentación de la política nacional de salud, además de que se comprometieron a establecer un Organismo Público Descentralizado (OPD), con personalidad jurídica y patrimonio propios.

En el plano laboral, se formalizó con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud la continuidad de la relación existente con los trabajadores que se transfieren a los gobiernos estatales.

Al día de hoy se han instalado organismos públicos descentralizados en las 32 entidades federativas. En los

Estados, a través de la firma de los acuerdos para la descentralización y de las actas de entrega-recepción, se realizó la entrega oficial de los servicios del nivel federal hacia el estatal, que comprendió la transferencia de los programas, de la situación presupuestal y de los recursos humanos, materiales y financieros.

En perspectiva se vislumbra además que el proceso de la descentralización y la operación de los OPD's facilitará la integración orgánica de las instancias que proporcionan servicios de atención a población abierta; que la aplicación local del gasto mejore la economía en salud; que el proceso se extienda hacia los municipios; que el incremento de la autonomía local para la toma de decisiones repercuta favorablemente en la capacidad de respuesta a las demandas de la población y permita establecer espacios para la participación ciudadana a favor de la salud y que se facilite la ampliación de la cobertura de servicios de salud hacia la población más desprotegida.

### *AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA DE LOS SERVICIOS DE SALUD*

El programa de Ampliación de Cobertura (P A C) se instrumentó a partir de 1995 con el propósito de llevar en forma progresiva servicios básicos de salud de bajo costo y alto impacto a los mexicanos cuyo acceso era irregular o

nulo, dando prioridad a la población mas vulnerable de las zonas indígenas y rurales y evitando acciones fragmentadas y poco coordinadas.

En el programa se contemplan dos modalidades para ampliar la cobertura: la geográfica y la funcional. La primera está dirigida a llevar servicios a las localidades rurales e indígenas más alejadas y dispersas que tienen nulo acceso a los servicios de salud, constituidas en su gran mayoría por aquellas de menos de 500 habitantes. Los servicios de salud se hacen llegar a través de brigadas a pie o motrices integradas por un médico, una enfermera, un promotor de salud polivalente y en algunos casos un odontólogo.

Por su parte, la ampliación funcional, incluye acciones de ampliación, remodelación y mantenimiento de la infraestructura existente, el reforzamiento de la logística y abasto de insumos, la contratación de personal profesional y técnico para la ampliación de los horarios de servicio y la participación social para la conservación y utilización efectiva de la capacidad instalada.

El modelo de operación se lleva a cabo bajo los principios de la federalización de los servicios, concertación comunitaria y horizontalización de programas en el que han participado intensamente los gobiernos federal, estatal y municipal y donde las jurisdicciones sanitarias son el eje para la aplicación, seguimiento y control de las acciones realizadas a través de un sistema escalonado de servicios, por niveles de complejidad.

El instrumento fundamental para lograr el incremento de la cobertura de los servicios de salud es el Paquete Básico de Servicios de Salud, conformado en un 75% por acciones de tipo preventivo-promocional y en el 25% restante por las de carácter curativo-asistencial.

En total suman 12 estrategias, 75 acciones y 216 actividades esenciales en materia de servicios, que garantizan la provisión de programas de salud, de regulación y fomento sanitario, y que se espera permitirán atacar las causas más importantes de muerte, enfermedad o discapacidad.

Por otra parte, se han elaborado los cuadros básicos de insumos que permitan una operación adecuada bajo un enfoque de utilización racional de los recursos disponibles.

Se estima que en el año 2000 se podrá dar cobertura a los 7.4 millones de personas sin acceso a los servicios básicos de salud que viven en los 600 municipios más marginados de 18 Estados del país.

## **MUNICIPIOS SALUDABLES**

En la Reforma del Sector Salud, conscientes de que la participación municipal juega un papel muy importante en el mantenimiento de la salud colectiva, se constituyó el Programa de Municipios Saludables. Entendiendo por **municipios saludables** aquéllos en los cuales "...las autoridades de gobierno, las instituciones de salud y bienestar, las organizaciones públicas y privadas

y la sociedad en general, dedican esfuerzos constantes a mejorar las condiciones de vida de la población, promueven una relación armoniosa con el ambiente y expanden los recursos de la comunidad para mejorar la convivencia, desarrollar la solidaridad, la cogestión y la democracia”.

Municipio saludable es una cualidad inherente a este, que siempre es posible mejorar a través del trabajo conjunto de los diferentes sectores y grupos, permitiendo la creación de redes de apoyo y comunicación entre comunidades, municipios y ciudades; implica un compromiso de gobernantes y gobernados en acciones de promoción de la salud, resaltando la función gubernamental, la participación social y la responsabilidad en el autocuidado de la salud. Significa la búsqueda de las condiciones idóneas para una vida sana en el contexto comunitario del barrio, de la colonia, del pueblo, buscando la concertación de voluntades y recursos políticos, institucionales y comunitarios.

El avance del programa ha sido notorio en los últimos años. Así, de 57 municipios que en 1994 estaban participando, pasaron a 84 en 1995, alcanzando más de 600 al cierre de 1996 y actualmente (septiembre de 1998) 1,080 municipios están integrados al programa.

La Red Mexicana de Municipios por la Salud se ha constituido en un espacio para el intercambio de experiencias y la comunicación entre sus miembros, así como de búsqueda de apoyos para el mejor desempeño de

sus planes y programas de salud y bienestar. A esta red pueden pertenecer los municipios que hayan cumplido con el proceso de incorporación al programa y que hayan formalizado el acuerdo del cabildo para desarrollar las actividades de la red. La red ha crecido de 57 municipios en 1994 a 676 en 1998.

### *REFORMA DEL MODELO DE ATENCIÓN PARA POBLACIÓN ABIERTA*

Dentro del proceso de reforma del sector se planteó la necesidad de actualizar el Modelo de Atención para Población Abierta (MASPA), con la expectativa de que a través del cambio organizacional y operativo de los servicios de salud se, contribuya a alcanzar la cobertura universal de los servicios de salud fortaleciendo las acciones en los grupos de mayor riesgo y vulnerabilidad, dando mayor peso a las actividades integrales y preventivas sobre las curativas y aisladas y estableciendo la medida justa entre las de tipo curativo y las de rehabilitación.

Se pretende además encontrar nuevas fórmulas para incrementar la productividad de los servicios con niveles adecuados de satisfacción para los usuarios y prestadores de los servicios, incluyendo en estos últimos a las instituciones mismas.

Los componentes que participan en este modelo comprometen a todos los sectores e instituciones de salud a

nivel federal, estatal, municipales y local, a través de una eficiente y oportuna coordinación de las acciones para poder lograr los objetivos de salud en términos de calidad, eficiencia; eficacia; equidad; integralidad; universalidad y flexibilidad de los servicios de salud.

El modelo que se elaboró es un instrumento normativo y regulador de la prestación de servicios de salud destinados a la población abierta, que incluye un conjunto de elementos y acciones, de programas y estructuras definidas que cuentan con la normatividad específica para que el funcionamiento operativo responda a las necesidades regionales y locales.

En 1996, fueron presentados y aprobados los modelos particulares en las 32 entidades federativas.

## *CALIDAD DE LOS SERVICIOS DE SALUD*

En la actualidad no es posible permanecer al margen de la necesidad de establecer mecanismos que posibiliten la provisión de un excelente servicio, que aseguren la satisfacción del usuario, que sean de alto impacto y del menor costo posible, que sean efectivos para poder atraer y retener la fuerza de trabajo y que integren significativamente programas de promoción a la salud y de prevención de enfermedades.

De tal manera que podamos transitar en materia de prestación de servicios de salud de lo cuantitativo a lo

cualitativo y de la evaluación hacia la garantía de la calidad, utilizando estrategias que permitan condiciones deseables en la prestación de los servicios y que aseguren al paciente la obtención de mayores beneficios para su salud con los menores riesgos.

La comisión para la Mejoría Continua de la Calidad de los Servicios formada en el seno del Consejo Nacional de Salud propuso las estrategias fundamentales para avanzar en esta materia

- I. Fortalecimiento de la imagen institucional
- II. Sensibilización y capacitación para la mejoría continua de la calidad.
- III. Desarrollo de la capacidad gerencial para la descentralización de los servicios de salud.
- IV. Optimización de la capacidad instalada.
- V. Financiamiento del Programa.

Dentro de todos los elementos que se implican en el proceso de garantía de la calidad de los servicios médicos, uno que juega un papel relevante es el recurso humano. La preparación profesional, la capacitación, el desempeño y la disponibilidad para el trabajo son factores que determinan los resultados en el desarrollo de sus actividades.

Es necesario y justo reconocer a aquellos trabajadores que se preocupan por su preparación, por hacer bien las cosas, por su actitud de servicio, por ser amables, por ser puntuales y no faltar a sus lugares de adscripción.

De esta manera se puso en marcha la operación del Programa de Estímulos a la Productividad y Calidad, que otorga reconocimientos y estímulos económicos al personal, que de acuerdo a una evaluación previa, resulte seleccionado.

Se busca que los trabajadores de la salud se comprometan de una manera más consciente y participativa con las tareas que tienen encomendadas, que todos los trabajadores hagan su mejor esfuerzo para que la institución de salud tenga una imagen de la que puedan sentirse orgullosos y que laborar en ella sea motivo de satisfacción.

Este programa se ha hecho efectivo, en 1997 y 1998, entre el personal de enfermería, de tal forma que tras un proceso de diseño y estructuración del programa fue posible su evaluación en forma descentralizada e intersectorial para la entrega de estímulos económicos.

Para ello fue necesario la creación de un Comité Nacional para la Productividad y la Calidad del personal de enfermería, así como sus respectivos comités estatales a través de los cuales se efectuaron la recepción de solicitudes y la evaluación de la documentación de cada uno de los aspirantes.

La colaboración y entusiasmo de los trabajadores de la salud y de las autoridades que desde diferentes ámbitos han participado han hecho posible la instrumentación de todas las políticas y estrategias que entrañan la

Reforma del Sector Salud en México. Mucho se ha avanzado, pero también mucho es lo que falta por hacer. Lo iniciado no tiene marcha atrás, se deberá contar con la fortaleza, templanza y vocación de todos los que creemos y estamos trabajando en este gran proyecto. Estoy seguro que este esfuerzo permitirá paulatinamente mejorar, desde los cimientos y los marcos de actuación del Sistema Nacional de Salud, de los sectores público, social y privado, haciendo posible garantizar el derecho a la protección de la salud de los mexicanos. Para el Gobierno de México, el cuidado de la salud de sus habitantes es parte de su responsabilidad y ciertamente una de sus prioridades.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- <sup>1</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Estados Unidos Mexicanos 1995. pp. 73.
- <sup>2</sup> Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000. Secretaría de Salud. pp 14-15.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Estados Unidos Mexicanos 1995.
- Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000. Secretaría de Salud.
- Asuntos relevantes 1997-1998. Secretaría de Salud. Documento inédito, 1998.



*Gerardo Cantú* 1997

# DESECHOS SÓLIDOS

## ¿UNA PRIORIDAD?

---

---

ADRIANA OROPEZA LLITERAS\*

*"... los países signatarios se comprometen a: hacer frente de manera equitativa a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras, reducir patrones no sustentables de producción y consumo, y a promover políticas demográficas adecuadas".*

Río de Janeiro 1992

El hombre desde tiempos inmemoriales ha utilizado los recursos que la naturaleza le ha proporcionado para satisfacer sus necesidades. No sólo los ha usado, sino que los ha modificado. Y, de manera paralela siempre ha generado desperdicios. Sin embargo, hasta antes de la Revolución Industrial, estos desechos eran transformados naturalmente para ser reabsorbidos por los ecosistemas. Pero así como la naturaleza tiene una capacidad limitada para producir los recursos naturales, lo es su capacidad para reabsorberlos.

En 1972 el Club de Roma en su reporte *"Limits to Growth"*<sup>1</sup> señalaba que el crecimiento de la población mundial no podía ser sostenido por el stock de recursos naturales de la Tierra, por lo que una crisis global era inminente. Sin embargo casi treinta años después, la escasez de tiraderos y de

sistemas capaces para "reabsorber" estos desperdicios quizá sea la que determine los "límites del crecimiento". Los desechos domésticos, las emisiones industriales contaminantes y las descargas residuales, así como sus respectivos volúmenes son resultado de nuestros sistemas lineales de producción que usan y abusan de los recursos exhaustivamente.

La naturaleza es por definición cíclica: lo que para un grupo de seres vivos es un desperdicio, es el alimento para otro, por lo que todos los residuos son finalmente reincorporados a los ecosistemas. Hoy día, la atmósfera, los cuerpos de agua (ríos, mares, etc.) y los terrenos que han venido funcionando como tiraderos están a punto de sobrepasar su capacidad de carga.<sup>2</sup> Sólo baste mencionar que en el escaso lapso que comprende de la Revolu-

---

\* Licenciatura en Economía. Asistente en el Instituto Tecnológico Autónomo de México.

ción Industrial hasta nuestros días hemos generado aún más desperdicios que en todo los siglos anteriores.

Y aunque de alguna manera el hombre admite que el sistema de producción que se ha venido utilizando ha sido "descuidado" en la explotación de los recursos naturales, aún prevalece la creencia general de que la tecnología por sí sola podrá "limpiar" y revertir el impacto ambiental producido hasta ahora.

Parece que aún no nos hemos percatado de la importancia que la biósfera tiene para nosotros, y que de hecho, es ella quien representa toda fuente de riqueza. ¿Cuánto tiempo más podremos mantener estos sistemas de producción de desperdicios? ¿Cuánto tiempo más podremos seguir siendo la sociedad "desechable", del "usar y tirar"?

Y aunque el problema de la generación de residuos se ha convertido en un tópico importante en otros países, en México aun no se le ha dado la importancia que requiere, tanto por parte de las autoridades como de los diferentes sectores de la sociedad.<sup>3</sup> Parece que las 30,178,148 toneladas generadas anualmente no son suficientes ni para la sociedad ni para las autoridades para considerarlo como una prioridad.

Hagamos unos cálculos: Si tomamos las proyecciones del Consejo Nacional de Población para el año 2020 seremos alrededor de 121 millones de mexicanos, aún si supusiéramos que el volumen de desechos generados diariamente por persona en el país se

mantuviera en un kilogramo estaríamos hablando de la generación de 42,444,688 millones de toneladas al año. Y para el 2030 los 130,000,000 de personas generarían aproximadamente 45,417,858 de toneladas anualmente. Sin embargo esta estimación resulta muy conservadora ya que no considera cambios en el ingreso de los mexicanos en los próximos años, por lo que es previsible que la composición de los desechos generados se modifique y aumente su volumen.

Pese a lo anterior se continúa creyendo que "poniendo la basura en su lugar" la ciudadanía cumple con su responsabilidad; que mientras el camión recolector recoja los desechos oportunamente el gobierno o ahora los concesionarios, cumplen con su parte. Pero esto no es suficiente. Además, las soluciones parciales hasta ahora utilizadas se han convertido en problemas del presente: los tiraderos o los "rellenos sanitarios" son el método de disposición final más utilizado en nuestro país, pero el volumen de desechos generados es tal, que amenaza con rebasar su capacidad instalada, por lo que ahora se necesitan nuevos sitios para su localización. Pero esta no es una tarea fácil, ya que como estos tiraderos son causantes de graves problemas de salud pública, contaminan los mantos freáticos y el subsuelo, generan fauna nociva, etc., nadie los quiere cerca, pese a que todo el mundo los usa.<sup>4</sup>

Al analizar el problema de los desechos sólidos deben considerarse las interacciones de las externalidades provocadas por los diferentes agentes (eco-

nómicos, sociales, etc.). En ocasiones el mercado no refleja el valor real que los individuos asignan a un bien o servicio, por lo que el precio privado no es el mismo que el precio social.

Algunos países llevan más de 25 años intentando contabilizar todos los costos de la degradación ambiental,<sup>5</sup> sin embargo en México las políticas públicas se han concentrado en la parte final del problema, el servicio municipal de limpia y se ha descuidado el punto quizá más importante, que es la minimización de residuos en la fuente.<sup>6</sup> En ningún momento se ha considerado modificar las conductas y situaciones que ocasionan las discrepancias entre los costos sociales y los privados.

Los programas de gobierno no han incluido procesos educativos que vayan más allá del "Ponga la basura en su lugar" en vez de un correspondiente "No genere más basura", ni tampoco se han impulsado procesos alternativos para que las industrias modifiquen los sistemas de extracción de materias primas, procesamiento básico, manufactura, distribución, consumo, recolección y disposición final.

Hasta ahora en México sólo ha habido casos aislados de empresas que comienzan a darse cuenta que es más eficiente económica y ambientalmente implementar medidas preventivas que correctivas.

Es importante mencionar que cuantificar tan sólo la magnitud de los desechos sólidos, constituye en sí un problema. Aún no sabemos con exactitud quiénes generan los diferentes ti-

pos de desperdicios, en qué volúmenes. Sin esta información no podrán diseñarse adecuadamente los instrumentos legales, económicos y fiscales, ni asignarse de manera óptima los recursos humanos y financieros que permitan solucionar el problema. También es importante conocer la composición de los desechos, ya que varía según las diferentes zonas geográficas, estratos económicos y sociales, y se transforman por el cambio en los patrones de consumo.<sup>7</sup>

Para dar solución al problema de los desechos sólidos no existe una receta que sea aplicable a todo lugar, en todo momento. Es necesaria una política pública que tanto su diseño, como su aplicación y vigilancia incorpore las necesidades, requerimientos y participación de los diferentes sectores de la sociedad.

México debe tener un Plan Nacional de Residuos Sólidos que contenga los lineamientos, normas y procedimientos generales que sean aplicables en toda la República, que simultáneamente reconozca las especificidades regionales y respete la facultad constitucional de los municipios para proveer el sistema de limpia.<sup>8</sup> La federación como el poder legislativo deberían tener una mayor injerencia en las normas e instrumentos que modifiquen los patrones de consumo de manera que se reduzca el volumen de desechos en la fuente misma de su generación. Si bien el Congreso tiene la facultad de legislar en materia ambiental,<sup>9</sup> y la federación debería promover no sólo la aplicación de nuevas tecnologías, sino

crear un esquema tributario que incentive el cambio hacia nuevos sistemas de producción, no existe un planteamiento acerca del problema de los desechos sólidos.<sup>10</sup> Tampoco lo hay por parte de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.<sup>11</sup>

Por su parte, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente (LGEEPA), establece los lineamientos básicos de la política ambiental en materia de residuos peligrosos, no aborda el problema de los desechos municipales, es más, sólo los menciona en tanto los diferencia de los residuos peligrosos.

Quizá sea el momento en que gobierno, empresas y sociedad civil tengamos que dejar de pensar sobre qué hacer con los desperdicios generados, para empezar a dejar de generar tantos desperdicios.

Muchos de estos materiales pueden dejar de ser considerados como desechos. Algunos pueden ser reutilizados y convertirse en insumos para otros procesos de producción y consumo o bien para la generación de energía. Algunos más pueden simplemente dejar de ser producidos. La minimización en la fuente es la principal acción para disminuir la cantidad de desechos y debería implantarse como política industrial en todas las empresas, incluyendo proveedores de materias primas, fabricantes y convertidores de envases, diseñadores de envases, proveedores de equipo de llenado y empaçado, así como proveedores de materiales y accesorios de envasado.

En la fase de producción de bienes, envases y embalajes, existen diversas maneras de lograr la reducción del volumen de residuos y de emisiones contaminantes. Por ejemplo, es posible cambiar hacia una *producción más limpia*, es decir, hacia aquellos procesos que al transformar una materia en algo útil, no provoquen contaminación, ni en su producción, distribución, comercialización o consumo y que al ser desechado pueda ser fácilmente reciclado o tratado. Estos procesos presentan un menor consumo de energía y de materias primas (por ejemplo, es posible sustituir las tintas fabricadas a base de metales pesados y solventes químicos que se usan actualmente en la impresión de etiquetas y en el decorado de envases, por tintas a base de soya y solubles en agua).

Los empresarios en vez de pagar un precio alto por un desempeño ambiental mediocre, podrían empezar a rediseñar los sistemas industriales tanto para obtener una calidad ambiental como una economía eficiente. En varias empresas la ecoeficiencia se ha convertido en la política a seguir, ya que ven como una ventaja competitiva la conservación de los recursos y la gestión ambiental.

Estas nuevas estrategias se han convertido en una filosofía de "*ganar-ganar*", ya que se obtiene una mejora ambiental a través de procesos que reducen los costos económicos. Es cierto que durante décadas los costos por restablecer el entorno han sido elevados, y también es cierto que el mejoramiento del desempeño ambiental no

produce automáticamente beneficios financieros, esto debe ser analizado y ponderado como cualquier otro tipo de inversión. Si se fijan parámetros arbitrarios para reducir los niveles de contaminación es posible que sólo se logren estructurar proyectos caros con escasos rendimientos. Sin embargo también es cierto que si analizamos los "trade-offs" entre factores ambientales podremos encontrar oportunidades para que simultáneamente se satisfagan las preferencias de los clientes y se mejore la calidad del ambiente.

El concepto de "diseñar para el ambiente" (Design For the Environment, DFE) se originó recientemente en 1992. DFE se define como una consideración sistemática del desempeño del diseño hacia el medio ambiente, la salud, y los objetivos de seguridad para todo el producto y los procesos a través del ciclo de vida. (*Safe, Health and the Environment, SHE*).

Empíricamente se ha demostrado que DFE trae consigo ventajas al reducir costos de producción y mejorar la administración de residuos, que favorece la innovación constante y la simplificación del producto y atrae a nuevos consumidores. Es importante mencionar que poco a poco los consumidores se han vuelto a su vez más conscientes de su responsabilidad, por lo que exigen ahora productos que se adapten a una jerarquía de valores diferente.

Ahora en los que respecta a la fase de consumo, es notorio el aumento de la preferencia de las personas hacia los productos desechables. Si hablamos de

los envases, cada día se reduce la proporción de aquellos que son retornables mientras que crece la de las presentaciones desechables. Una botella de vidrio para refresco, puede dar un mínimo de 80 a 100 vueltas y al desecharse si no se recicla es sólo una botella en el tiradero, contra 80 o 100 botellas de un solo uso. Es importante que no sólo se incluyan los envases finales de los productos, sino todos los envases que acompañan a las diferentes fases de los procesos productivos.

La diferenciación de los productos a través de las "últimas versiones" o el "último modelo" nos llevan a tirar los productos aun cuando no hayan cumplido totalmente su ciclo de vida. ¿Quién ha hecho en México una estimación de la cantidad de computadoras personales que próximamente formarán parte del paisaje en los tiraderos?

Debe darse prioridad a la prevención y control del impacto ambiental durante la producción y distribución de los envases, y no sólo reglamentar la disposición de los mismos. Algunos gobiernos extranjeros han establecido sistemas nacionales obligatorios de depósito y devolución. En países como Suecia, el gobierno y la industria cervecera decidieron introducir al mercado a partir de 1991 una botella de PET rellenable. Además de que se implementaron sistemas de depósito-reembolso para las latas de aluminio de envases cerveceros y de refresco que han permitido elevar el porcentaje de reciclaje de un 63% en 1984 a un 85% en 1991.<sup>12</sup>

En la Unión Europea muchos gobiernos han tomado la iniciativa de hacer responsables a las empresas manufactureras de la recolección de sus productos y materiales al final de su vida útil. Esta política es conocida como la "Responsabilidad Compartida por el Productor", EPR (*Extended Producer Responsibility*).

Sin embargo para que la valorización de los residuos se realice, es indispensable desarrollar y consolidar los mercados de los subproductos. De otra manera, cualquier esfuerzo de aprovechamiento de residuos, por ejemplo reciclaje o compostaje se verá frustrado.

La consolidación del éxito de una política de desechos, requiere de un enorme esfuerzo coordinado y concertado, en el que participen todos los sectores involucrados.

El sector gubernamental además debe comprometerse a eliminar la corrupción y las mafias que aquejan a funcionarios, a empleados de limpia y pepenadores, buscando maneras eficaces de incorporar a los grupos marginados a la legalidad y a que obtengan empleos formales y adecuadamente remunerados. Es muy importante que se definan claramente los derechos de propiedad sobre los desechos.

El sector social, especialmente las ONG, deberán comprometerse a participar en programas de educación de la población (niños y adultos), que serán financiados principalmente por el gobierno y el sector privado.

*Si cada uno no es parte de la solución, entonces es parte del problema.*

## BIBLIOGRAFÍA

- Andersson, R. (1992) "The deposit system for aluminium cans in Sweden", ponencia presentada en el seminario *Extended Producer Responsibility as a Strategy to Promote Cleaner Production*, Trolleholm Castle, Suecia, 4-5 Mayo.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1995) Ed. Anaya. Págs 107-118, 165-168.
- Fiksel, Joseph. (1996) *Design for Environment*. McGraw-Hill. E.U.A.
- Jenkins, R. Y. (1993) *The Economics of Solid Waste Reduction*. Ed. E. Elgar. Inglaterra
- Meadows, D.H., Meadows, D.L., Randers, J. And Behrens III, W.W. (1972) *The Limits to Growth*. New York, University Books.
- Sancho Cervera, Jaime y Gustavo Rosiles Castro (1998) "Situación actual del manejo integral de los residuos sólidos en México" en *Federalismo y Desarrollo*. Año 11. Abril-junio. BANOBRAS, México.
- Semarnap- INE (1996) Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.
- White, R y J. White (1992). Cities and the environment: an overview" en R. Stren *Sustainable Cities*, Westview Press, Boulder, p. 9.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- <sup>1</sup> Meadows, et al. (1972)
- <sup>2</sup> La capacidad de carga puede ser definida como la "población máxima que puede ser soportada de manera indefinida en un hábitat dado sin que se deteriore la productividad del ecosistema del cual la población es dependiente" (Rees, 1988). Traducido de White, R y J. White (1992).
- <sup>3</sup> "... creo que no es excesivo decir que éste es un tema estratégico, que por diversas razones no ha estado en la agenda de prioridades de las autoridades ambientales, pero que debe seguramente atraer mucho más interés y mucho más compromiso del que hasta ahora ha atraído." Discurso pronunciado por Gabriel Quadri durante la Inau-

- guración: del Simposium de Reciclaje de Residuos Sólidos, PUMA: UNAM. 1995.
- <sup>4</sup> En Gran Bretaña a este fenómeno social se le conoce como NIMBY, "Not in my backyard", es decir, "Sí pero no en mi patio trasero". Además en Estados Unidos se calcula que el tiempo aproximado para establecer un tiradero nuevo va de 2 a 7 años (Jenkins, 1993).
  - <sup>5</sup> A esta práctica se le conoce como "Full-cost pricing", y se refiere al hecho de que cada individuo internalice los costos y beneficios que generan no sólo sus acciones sino también que considera las de los demás.
  - <sup>6</sup> En 1986 el Banco Mundial otorgó un crédito para el financiamiento parcial del establecimiento de sistemas de residuos municipales (recolección, barrido, relleno sanitario, obra civil, equipamiento y sistema tarifario) en 14 localidades de la República.
  - <sup>7</sup> La composición de la basura varía de acuerdo a la región que la genera, por ejemplo, en las regiones fronterizas del norte del país, el 33% de los residuos sólidos están compuestos por subproductos de empaques, mientras que en la parte sur el 41% corresponde a residuos orgánicos.
  - <sup>8</sup> Artículo 115 constitucional: "... conforme a las siguientes bases: Fracción III.- Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: A) agua potable; Alumbrado público; c) Limpia; ...." en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (1995) Ed. Anaya.
  - <sup>9</sup> Artículo 73 constitucional: "El Congreso tiene facultad de: ...Fracción XXIX-G.- Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico; ..."
  - <sup>10</sup> Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Artículo 5º, fracción XIII: Son facultades de la federación: El fomento de la aplicación de tecnologías, equipos y procesos que reduzcan las descargas contaminantes provenientes de cualquier tipo de fuente, en coordinación con las autoridades de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios; así como el establecimiento de las disposiciones que deberán observarse para el aprovechamiento sustentable de los energéticos.
  - <sup>11</sup> En el Programa de Medio Ambiente 1995-2000 se hace referencia sólo a los residuos peligrosos.
  - <sup>12</sup> Andersson, Rolf (1992).



*Gerardo Cantú* 1998.

# COMENTARIOS AL DISCURSO POLÍTICO DE LA “PRIVATIZACIÓN” DE LA SEGURIDAD SOCIAL

DIPUTADO VICENTE DE LA CRUZ SANTIAGO\*  
Y DANIEL PEÑA SERRET

En abril del presente año, a iniciativa del grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados se creó la Comisión Especial para la Investigación del Funcionamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). La medida contó con el respaldo mínimo requerido que establece la Ley Orgánica del Congreso para autorizar la integración de una Comisión legislativa de carácter especial y vigencia transitoria. Los objetivos de la Comisión son conocer y analizar la situación financiera, la reforma estructural y la calidad de la prestación de los servicios de la principal institución de seguridad social en México.<sup>1</sup>

Las acciones en que se basó la promoción de esta medida exhibieron en su momento, por una parte, una frágil argumentación legislativa, carente de sustentación económica, técnica, social, administrativa y financiera, y por otra parte, un exceso de protagonismo, de oportunismo y de confrontación.<sup>2</sup>

Si se revisa cuidadosamente el contexto, se advertirá sin dificultad que la medida respondió, fundamentalmente, a la búsqueda de rentabilidad política y partidista que permitiera reposicionar al partido promovente ante la opinión pública alrededor de este tema, que formaba parte de su plataforma electoral de 1997 y que ha sido su línea discursiva desde la pasada legislatura, cuando se aprobó la nueva ley del Seguro Social.<sup>3</sup>

No hubo un debate legislativo. El motivo expuesto fue la presunción de la utilización de un crédito externo en beneficio del IMSS, gestionado por el Ejecutivo al margen del Congreso de la Unión, a fin de financiar la supuesta “privatización” del Instituto, como parte de una estrategia pública para “dismantelar la institución” y para abrir la prestación de los servicios al mercado privado de servicios de salud. El argumento ofrecido fue investigar tales presunciones para impedir su eventual

\* Doctor en Ciencias Sociales. Diputado Federal del grupo parlamentario del PRI, Comisión Especial para la Investigación del Funcionamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social y Miembro de las Comisiones Legislativas de Seguridad Social.

cometido, ante la falta de información al respecto.

Se trataba, —en términos de su principal promovente—, de “denunciar una segunda oleada privatizadora (que) intenta cubrirse de fundamentos que en estricto sentido no deberían ser tema de debate en esta alta tribuna de la nación (...)”; “de un proceso que en un mediano plazo cancelaría definitivamente el derecho a la seguridad social en nuestro país”<sup>4</sup>

Lo que interesa destacar en estas reflexiones es el retorno al ámbito legislativo en la presente legislatura, de un discurso político y partidista, fundamentado principalmente desde una parte del sector académico, que persiste en la oposición a la reforma estructural de la seguridad social.<sup>5</sup>

La iniciativa de reformas a la Ley del Seguro Social, presentada por el Ejecutivo Federal después de una consulta pública nacional y aprobada por el Congreso de la Unión en diciembre de 1995, después de recibir sesenta modificaciones por parte de los diversos grupos parlamentarios, generó un amplio e intenso debate entre todas las fuerzas políticas en la Cámara de Diputados.

Desde la posición del grupo parlamentario del PRD, que rechazó en su conjunto la iniciativa, se fue promoviendo un discurso político dirigido a justificar su oposición a la reforma y a convencer sobre la inconveniencia y los efectos desfavorables que traería consigo, desde su perspectiva, especialmente en la clase trabajadora.

Su pronóstico resultó más que fatalista, visto en retrospectiva; se con-

cluyó que lejos de fortalecer la seguridad social, la reforma llevaría a la privatización del IMSS y, gradualmente de las demás instituciones de seguridad social y del sector salud, mediante una política social de corte “neoliberal” que atendiendo a los “dictados” del Banco Mundial tendería a la aniquilación de principios fundamentales y constitutivos de la seguridad social: su naturaleza pública, solidaria, subsidiaria, redistributiva del ingreso, y su universalidad.<sup>6</sup>

Las deficiencias e insuficiencias del análisis en que se sustenta este discurso devienen fundamentalmente de un enfoque que disocia la necesaria articulación e interdependencia de la política social respecto de la política económica, de las condiciones estructurales y coyunturales en que se inscriben y desarrollan, y del proyecto de desarrollo en curso, que desde luego no comparten.

El problema central es que la crítica y la descalificación de las alternativas que plantea la reforma de la seguridad social, aunque es un ejercicio serio e informado, se sustenta en la confrontación de modelos de funcionamiento que no tienen el mismo marco de referencia macro económico, ni comparten el paradigma de proyecto de nación.

La controversia sobre el modelo en proceso de implantación carece de sustento si parte de perspectivas y enfoques diferentes del mismo país que vivimos. La viabilidad económica, técnica, social y financiera, por más que se discuta en el plano del subsistema

del IMSS, obedece sobre todo al modelo de desarrollo y a las condiciones objetivas económicas, demográficas, financieras y sociales internas y externas, que influyen y determinan su operación<sup>7</sup>.

Entre los aspectos que limitan la evaluación de las tesis opositoras a la reforma, se encuentra el hecho de que ésta no ha llegado a la etapa de maduración, que permita contar con resultados que definan tendencias y factibilidades y no con indicadores que sugieran desviaciones u obstáculos previstos.

No puede haber estudios confiables y serios sobre el alcance estructural de la reforma, puesto que ésta tiene escasamente un año tres meses de vigencia. Más aún, las adecuaciones del funcionamiento del modelo dependen, en parte, de la reglamentación para su operación.

El análisis de la Ley del Seguro Social, en este discurso opositor, privilegia los aspectos políticos e ideológicos por encima de los económicos y jurídicos. Se cuestiona el modelo adoptado desde un enfoque que no le es propio (la crítica a la política económica "neoliberal"), lo que obliga a caer en inconsistencias por no ser analizado a la luz de las opciones reales del escenario y de la política económica vigente, en que se inscribe la reforma.

Las inequidades y las distorsiones del entorno de la economía mixta en una sociedad de mercado dependiente, impusieron al modelo de seguridad social basado en el esquema de reparto, modalidades de operación que en su momento subsanaron los déficits fi-

nancieros y los requerimientos de cobertura, en aras de incrementar la infraestructura hospitalaria, en un contexto de franco crecimiento con estabilidad de precios, pero que no evitaron la vulnerabilidad y la insolvencia financiera para hacer frente a los compromisos futuros a fin de otorgar los seguros, las pensiones y las prestaciones dignas que revaloricen la fuerza de trabajo, garanticen la calidad de vida de los mexicanos de mayor edad y derramen beneficios a sus familiares.<sup>8</sup>

Podemos advertir dos niveles del análisis y del debate: por un lado, el discurso político, que se refiere a enfoques contrapuestos acerca del proyecto de desarrollo y de la política económica, de cuya confrontación se derivan las tesis opositoras a la reforma.

Éstas se resumen en que el modelo de seguridad social modificado por la reforma legal, distorsiona, socava o cancela los principios constitucionales y legales de la seguridad social.

Por ello, se afirma que promueve la privatización del sistema de pensiones mediante la transferencia de fondos públicos al mercado financiero privado, así como el desmantelamiento del IMSS, vía la subrogación de servicios y la reversión de cuotas, al abrir el nicho de los servicios médicos del seguro de enfermedades y maternidad al mercado privado de servicios de salud, con el consecuente despido de trabajadores del Instituto y la pérdida de hasta un tercio de los recursos provenientes de las cuotas obligatorias de trabajadores de mayor ingreso, los que serían atraídos a este nuevo mercado.

Estas presunciones carecen hasta ahora de posibilidad alguna de demostración y se ubican más en la tesitura de ideario político partidista; algunas con fuerte dosis de demagogia. No se ha podido demostrar la regresión o cancelación de los principios constitucionales de la seguridad social, consecuencia del movimiento obrero, campesino y popular de la Revolución Mexicana de 1910 y de las conquistas sociales promovidas y logradas por los regímenes emanados de ella.

El carácter público de la seguridad social ha sido reafirmado por la reforma. Se garantiza la cuota social como obligación del Estado, aunque sea con recursos fiscales, para contribuir con 5.5 por ciento de un salario mínimo general vigente en el D.F., por cada día de cotización en la cuenta individual del trabajador en el nuevo seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; además se incrementó la cuota estatal en el seguro de enfermedades y maternidad.<sup>9</sup>

Por otro lado, están las tesis acerca de las opciones para resarcir la inviabilidad financiera manteniendo el mismo modelo de seguridad social vigente antes de la reforma legal. Sin caracer de sustento analítico, no han podido demostrar, sin embargo, que las consecuencias de su operación conduzcan hacia la "privatización" de la seguridad social.

Los argumentos en que se pretenden sustentar la pretendida privatización de la seguridad social siguen siendo endeables; se sostiene, por una parte, que la individuación de cuentas de aho-

rro para el retiro y la inversión del fondo logrado mediante sus aportaciones, implican la transferencia de recursos de los trabajadores al mercado financiero con los riesgos asociados y la rentabilidad diferencial de acuerdo a la capacidad de ahorro, en detrimento de la subsidiariedad y la redistribución del esquema de reparto.

No se acepta, sin embargo, que éstos principios no sólo persisten sino que se fortalecen en el nuevo esquema, al hacerse viables en el futuro a través de la constitución de fondos cuya administración es conjunta y de cuyos rendimientos por su inversión financiera a través de las administradoras de fondos para el retiro (AFORE) se benefician en los mismos términos todos los trabajadores en proporción a su ahorro, aunque se contabilice el monto y el rendimiento que a cada trabajador corresponde.

En esta misma concepción se afirma, por otra parte, que el desmantelamiento del IMSS se realizará por la apertura al mercado privado de los servicios médicos mediante la generalización de la subrogación de servicios con reversión de cuotas, en contraposición con el aumento de las cuotas obrero patronales para fortalecer el seguro de enfermedades y maternidad. No se ha podido probar que dicha modalidad se haya generalizado o cómo se generalizaría. Desde 1949, este esquema es permitido por la ley.

Esta modalidad para la prestación de servicios en el ramo de seguro de enfermedades y maternidad ha sido, tanto en términos absolutos como re-

lativos, mínima y marginal en toda la historia del Instituto. Su verdadero impacto financiero fue en los orígenes del IMSS, cuando no había la suficiente capacidad instalada para ofrecer los servicios, especialmente los especializados. Se mantuvo por un principio de equidad en el servicio y de competitividad del mismo frente a las exigencias de un número reducidísimo de derechohabientes y cotizantes.

Estos fueron principalmente empleados de los bancos y de algunas empresas mineras del norte del país, para quienes la oferta permitió conservar la afiliación y la cotización.

El carácter tripartita del Instituto, con participación de trabajadores y patronos de diferente perfil y estratos socioeconómicos otorga congruencia al mantenimiento de esta modalidad. Es evidente, como se reconoce en el análisis del discurso opositor a la reforma,<sup>10</sup> que la subrogación de servicios y la reversión de cuotas tiene un atractivo o conveniencia para un segmento minoritario de los trabajadores y patronos, los de mayor ingreso y nivel de cotización. Por cierto, ha pasado inadvertido en el análisis un hecho pragmático: en este segmento es una práctica común no recurrir a los servicios médicos del IMSS, a los que tienen derecho; sino optar por los servicios médicos privados.

Las tesis del discurso que denuncia la "privatización del IMSS" exhibe argumentos que no han podido ser confrontados ni con tendencias previsibles ni con efectos reales derivados del modelo que se critica. Tampoco se

ha podido demostrar en el plano de la política económica, el impacto en los salarios, la generación de empleo y el mercado de trabajo resulta negativo. De manera que resulta muy cuestionable sustentar la supuesta "privatización" sobre especulaciones.

En el fondo se trata de la disputa entre extender la intervención del Estado a todo el proceso de las pensiones, incluido la administración e inversión de los recursos, con lo que en el enfoque opositor se entendería que sólo de esa manera aquél ejerce la rectoría y se mantiene el carácter público, solidario, redistributivo y que éstos, en caso contrario, se perderían por la intervención del sector privado; sin embargo, ni los principios de la previsión social ni la rectoría del Estado están en juego por ello. Los agentes intermediarios financieros no disponen ni el origen ni el destino, se limitan a obtener rendimientos sobre la base de reglas que acotan y eliminan discrecionalidad y riesgos.

El principio aplicado es difícil de objetar: el Estado se debe dedicar a regular el mercado para preservar los principios redistributivos pero no a administrar ni a invertir fondos privados; el que con la reforma se obliga ahora a inyectar recursos lo compromete para cuidar la relación costo-beneficio, en un contexto de escasez de recursos. Lo que se administra son los rendimientos que deben generar los fondos, cuya propiedad es de los trabajadores, de cada trabajador en particular, obtener provecho incluso de las reservas financieras otorga solidez, no resta rectoría;

los procedimientos y los criterios para otorgar las prestaciones y los servicios no son facultad de las administradoras privadas de fondos para el retiro.

Además, la comisión de vigilancia del IMSS es tripartita; los intereses de los tres sectores están representados en ella. Los principios rectores de cualquier prestación que otorgue el IMSS, por sí o por terceros, se mantienen: la no discriminación entre derechohabientes y la integridad de la atención.

El Estado ha pagado por medio del IMSS, subsidios de los seguros de riesgos de trabajo y de enfermedades y maternidad (art. 58, 96 y 101), así como pensiones en curso, hasta la regularización de las modalidades del modelo. En tanto que las aseguradoras pagarán las prestaciones derivadas de las pensiones. Las AFORE pagarán pensiones derivadas del seguro de retiro, de cesantía en edad avanzada y de vejez, cuando el asegurado opte por mantener el saldo de la cuenta individual en la AFORE o efectúe retiros programados a cargo de ésta (art. 57). Se garantiza además el pago de pensiones mínimas en ése ramo hasta que se agoten los recursos de la cuenta individual.

Un logro de la reforma es que se separaron dos actividades atendiendo a su diferente naturaleza y fines, ciertamente vinculadas desde la creación de la seguridad social: la que se refiere a la tutela de los derechos de los trabajadores y la que corresponde al esquema financiero, para no mantener ociosos los recursos recaudados por concepto de contribuciones.

La primera se dirige a determinar la existencia del derecho a recibir una prestación derivada de la seguridad social y la segunda a obtener los mayores rendimientos posibles de los recursos encaminados a proveerla. La política del Estado en esta materia, debe separar los procesos en su ejecución pero integrarlos en su escenario. No se puede llegar a decisiones técnicas sustentables, financieramente viables y con impacto social, sin partir de bases sólidas, que no sean vulnerables a posiciones u ópticas particulares.

El fin último que motiva la reforma es lograr los mayores beneficios posibles para los asegurados. Éstos constituyen el principal contralor del sistema. La reforma se distingue porque "por un lado, permanece un organismo público descentralizado como autoridad en la determinación de la procedencia de los derechos derivados de la seguridad social y como ente fiscal autónomo responsable del cobro de las cuotas de seguridad social y por el otro, un sistema de competencia entre entes privados para la inversión de los recursos de las cuentas individuales, supervisados por una autoridad distinta a la primera".<sup>11</sup> La ley confirma que el IMSS es el único que puede determinar la procedencia de una prestación.

El discurso de la presunta privatización adolece del análisis de las competencias legales de los actores involucrados en el modelo de la seguridad social, no reconoce el papel y los márgenes de actuación de cada uno de ellos; advertir los alcances y los lími-

tes legales de su intervención esclarece esta discusión. La identificación de los ámbitos, la relación determinante y la de subordinación en la toma de decisiones; tampoco distingue las funciones de complementariedad, ni cuando son asumidas como rectoras o sustantivas.

La principal objeción que se puede hacer a este discurso es la persistencia de su enfoque populista de la seguridad social. Por el contrario, la reforma a la ley permite que el nuevo modelo se despoje de este sesgo al trasladar la responsabilidad del control del sistema pensionario al propio asegurado, a quien la ley le otorga la propiedad de los recursos previsionales.

De esta manera, la ley hace corresponsable al trabajador y partícipe de la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de la seguridad social, especialmente en materia de aportaciones al sistema de retiro (art. 69).

El dilema para ampliar la cobertura no se resuelve aumentando las contribuciones.<sup>12</sup> El saldo que debemos reconocer, sin embargo, como una tarea pendiente, es la insuficiente capacitación del trabajador para tal tarea. Esa es sin duda una tarea en la que deberemos ocuparnos, especialmente los representantes populares y las organizaciones sindicales, tanto como el propio gobierno.

La amenaza que se cierne en todo caso sobre el nuevo modelo es que se logre el control real, mediante mecanismos efectivos, para que cada sector o agente que interviene en el proceso, cumpla adecuadamente su papel. Pero

ese es un asunto de operación. La responsabilidad del poder legislativo es proveer el marco jurídico y las adecuaciones que contribuyan a ese cometido en bien del trabajador, así como vigilar la reglamentación competente.

Se trata de una distribución de responsabilidades convergentes y congruentes con los intereses y el perfil de actuación que exigen las actuales condiciones de la seguridad social, con el fin de garantizar la viabilidad financiera, técnica y social para seguir prestando los servicios de seguridad social, especialmente la previsión, bajo los principios de subsidiariedad, solidaridad, redistribución y universalidad.

En este esquema de corresponsabilidad, son el Estado y los patrones quienes aportan la mayor parte de los recursos monetarios. Se trata de reestructurar la relación financiera entre los diversos seguros y hacer efectivo el compromiso estatal con las clases más desprotegidas.

Ese fue el camino elegido por el poder legislativo y el gobierno federal.

Ésta es una manifestación palpable de la preservación del principio redistribuidor mientras los salarios superiores pagarán un porcentaje sobre el excedente; de modo que quienes reciben más contribuyen con mayor cantidad, la cuota fija desgrava al trabajador de menores ingresos. Ambos reciben el mismo beneficio y la misma calidad de atención.

La concentración en el IMSS de todas las funciones y actividades de la seguridad y la previsión social respondió a una época en que la legislación

autorizaba a utilizar las reservas “hasta en un 85% en la ampliación de la infraestructura, el equipamiento y las adquisiciones de insumos y medicamentos, en razón de que no se requería de las mismas con la vigencia que las presiones demográficas ahora exigen.”<sup>13</sup>

Nuestro balance reconoce que se obtuvieron ventajas irreversibles con el anterior modelo en su contexto. Las condiciones han cambiado, presiones demográficas, inflacionarias, de demanda y cobertura, de solidez financiera y de modernización administrativa, en entornos inestables, imponen los cambios propuestos. Debemos reconocer que éstos también tienen un costo de oportunidad, que nos es impuesto por el nuevo orden económico y la interdependencia financiera internacional, así como por las exigencias de capacidad de pago y de solvencia para sustentar el cambio estructural, la reordenación económica y la reducción de los márgenes de vulnerabilidad como país.

La reforma es un ejercicio responsable de prevención y de previsión que solo es posible comprender, asumir y dimensionar, desde la posición de gobierno, desde la responsabilidad de la conducción del destino de la nación a la que aspiramos.

Se trata de un ejercicio que considera variables costo, beneficio, oportunidad, ciertamente poco populista, que atiende a la viabilidad en el largo plazo, que parte de lo que realmente somos y tenemos como nación.

Este ejercicio ha sido ajeno o, en el peor de los casos, sistemáticamente negado por el discurso opositor de la

presunta “privatización”, porque no ha superado el sesgo de que sólo de esa manera se logra rentabilidad política en la lucha legítima por el poder y la representación.

Con la reforma se sustituyó el principio financiero que vinculaba los ingresos institucionales al comportamiento de la masa salarial, por otro que lo relaciona con el costo de la prestación del servicio. Se pretende lograr con ello la suficiencia financiera en cada ramo de seguro. La nueva ley establece cuotas fijas.

La concepción de la seguridad social presente en la reforma de la seguridad social en vigor, reconoce el modelo económico vigente, en congruencia con las fortalezas y las debilidades advertidas, pone énfasis en la generación de ahorro y de empleo, como bases para fortalecer financieramente la seguridad social, bajo un nuevo modelo que aprovecha de mejor manera los recursos, que potencia su impacto, y términos más equitativos de redistribución de beneficios, en un contexto de transición demográfica y epidemiológica, cuyos principales retos son la ampliación de cobertura y la calidad de los servicios y prestaciones.

Lo que estuvo seriamente cuestionado en estos años fue la viabilidad financiera del IMSS para responder a los requerimientos de la previsión social.

Los costos fiscales, administrativos, económicos, deberán ponderarse en función de la preservación de los principios constitutivos y esenciales de la seguridad social en un contexto radicalmente diferente del que privó

cuando fueron establecidos. Cambiar el funcionamiento no es cambiar la misión ni la filosofía, sino adecuar la operación para el logro de los mismos.

El debate es entre el seguro social para el siglo XXI o el seguro social de los años setenta, siempre en una economía mixta.

No se puede reducir a una controversia entre el régimen de reparto o el llamado de equivalencia; es la alternativa entre una política social populista o una política social corresponsable, congruente con las capacidades de la economía y que aproveche las ventajas competitivas del nuevo entorno.

La participación del Estado no ha disminuido sino se ha incrementado; no se trató de despojarse de la responsabilidad pública, sino de cumplir eficazmente con ella mediante nuevas fórmulas para detonar las contribuciones de un mayor número de asegurados, para suplir las carencias de las reservas y disminuir las cargas impositivas de los aportantes, que son quienes generan la riqueza y el empleo, así como para erradicar las inequidades.

Ciertamente, la participación del Estado se ha modificado cualitativamente; en esos términos deberá evaluarse. El entorno no permite el dispendio de recursos ante compromisos presentes y futuros con los que menos tienen, para propiciar beneficios que por indiscriminados se perciban y asuman solidarios, universales o redistributivos. "El equilibrio financiero no es un fin en sí mismo, sino el medio imprescindible para alcanzar los eleva-

dos propósitos sociales que la Institución tiene encomendados."<sup>14</sup>

En esto parece haber consenso entre las perspectivas confrontadas. El discurso opositor a la reforma reconoce el diagnóstico, elaborado por el IMSS en 1995, pero descalifica las propuestas de alternativas que se sustentan en el mismo. El problema se reduce entonces a la divergencia sobre los medios. Lo que parece francamente insostenible es asumir que el modelo anterior de funcionamiento del seguro social aceptaría modificaciones para lograr la viabilidad financiera. No hay en toda la literatura del discurso opositor de la lectura de la "privatización del IMSS", ninguna demostración de que eso sea posible.

La reorientación de los subsidios no es la expresión de la "privatización" sino de la eliminación de inequidades populistas que sobrecargaban a las empresas, a los trabajadores de mayor antigüedad y permanencia.

El sector de menores ingresos, los trabajadores que perciben hasta tres salarios mínimos, sigue siendo el principal beneficiado en cada ramo de seguro. Esta verdad no quiere reconocerse, pero será constatada en el largo plazo. Las contribuciones y la cobertura están directamente vinculadas a la situación del empleo y los salarios.

Coincidimos con el análisis de Borrego Estrada y de Vallis Hernández cuando afirman la necesidad de trasladar el debate del terreno político al propiamente legal y cuando explican las bondades de la reforma de la Ley del Seguro Social. Esta es una nueva

visión de la seguridad social. El IMSS debe contribuir a incrementar el ahorro interno y a promover la creación de nuevas fuentes de trabajo, objetivo que afirmó el Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo, al enviar la iniciativa de reforma hace casi dos años al Congreso de la Unión.

El IMSS está llamado a convertirse en palanca del desarrollo económico y social. La modernización del Instituto no consiste en su entrega y usufructo por parte del sector privado, bajo las fuerzas del libre mercado; sino propiciar que la Institución más noble del país se convierta en propulsor de procesos de trascendencia estratégica que permitan crecer con certidumbre.

La viabilidad financiera del IMSS depende en buena parte de la capacidad del país para generar ahorro y empleo, inversiones productivas, de cuyos factores depende el aseguramiento y el ingreso de los recursos para proveer la seguridad social al mayor número de mexicanos. Lejos de estar reñida esta aspiración con los principios de solidaridad, subsidiariedad, redistribución y universalidad, los fortalece y garantiza. Sin empleo no hay seguridad social, porque no habría quien la pague.

La decisión responsable de todos los sectores, empresarios, trabajadores y gobierno, ha sido construir un modelo de seguridad social consistente, que proteja el poder adquisitivo y la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, que evite que la descapitalización y el costo creciente de los servicios incida en el cumplimiento de la cobertura y la calidad que de-

mandan y merecen los mexicanos. El gobierno mexicano no privatiza el IMSS; incrementa sus aportaciones, asume costos fiscales de largo plazo menores a los que tendría que pagar de no haber procedido con oportunidad y decisión ante el reto de contar con IMSS para el siglo XXI:

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 Para su creación se apeló a una facultad que otorga la normatividad interna del Congreso de la Unión, para crear las comisiones especiales de investigación, que requiere la adhesión de al menos 125 diputados, para proceder a su integración. Éstos fueron en su mayoría del PRD. La Comisión fue integrada con 16 diputados, 7 del PRI, 4 del PAN, 4 del PRD y uno del PT. A la fecha, ha realizado cuatro reuniones ordinarias en las que ha acordado los objetivos generales y específicos, las principales líneas de investigación, tres subcomisiones de trabajo y la información básica requerida a la institución, sujeta a la investigación. La Comisión tendrá una vigencia de un año, su carácter es especial, es decir, no emitirá dictámenes de leyes sino exclusivamente recomendaciones con base en los resultados de la investigación, mismos que serán entregados, previa aprobación del pleno de la Cámara, al Ejecutivo Federal para que adopte las medidas conducentes. La presidencia será rotatoria entre los grupos parlamentarios, será el único vocero oficial; el principal interlocutor de la Comisión será el Consejo Técnico del IMSS.
- 2 La Comisión legislativa ordinaria de Seguridad Social es competente para conocer y dictaminar acerca de los asuntos que fueron expuestos como motivos para crear la Comisión especial de investigación aludida. En siete meses de operación, no recibió ni discutió ninguna iniciativa en ese sentido. En abril del presente año, el presidente de

la Comisión de Seguridad Social, por cierto un diputado del PRD conocedor del tema, hizo declaraciones a la prensa en las que, a partir de un informe obtenido de manera extraoficial, denunciaba la negociación de un crédito externo, "a espaldas del Congreso", —afirmó—, por un monto de 700 millones de pesos, mismo que sería otorgado por el Banco Mundial en favor del IMSS a fin de que ésta institución llevara a cabo "la privatización" de la institución, a través de la reforma estructural de la misma, cuyas principales acciones comprendían la subrogación de servicios y la reversión de cuotas, y cuya principal implicación sería "el desmantelamiento del Instituto" y el despido de trabajadores. La noticia sorprendió a los diputados miembros de la Comisión de Seguridad Social, por el simple hecho de que no se había discutido en el seno de la misma, la información ostentada, con el propósito de proceder a su revisión para adoptar las medidas conducentes. Las declaraciones se multiplicaron en el mismo sentido y por el mismo canal. Ciertamente provocaron desconcierto e incertidumbre y fueron difundidas fuera de todo contexto por los medios de comunicación. Sobre la base del impacto propagandístico de esa manera logrado, sin mediar debate legislativo y desde luego sin consenso, se aprovechó la vulnerabilidad de esta Legislatura para atraer para sí temas controvertidos surgidos, más que del reclamo popular o de una agenda legislativa consensuada, de reivindicaciones partidistas que se pretenden convertir en "causas sociales". No es difícil comprender la enorme seducción que provocó no sólo entre los diputados del PRD, sino del PAN y del PT, en esas circunstancias, el tema de la supuesta "privatización" del IMSS a través de recursos externos. En ese sentido, la creación de la Comisión especial representa para la fracción parlamentaria del PRD la posibilidad de contar con un espacio legislativo y político adicional a las Comisiones de Seguridad Social y de Salud, que preside; para las fracciones del PAN y del PT la oportunidad de tener presencia e incidir en un ámbito en el que carecen de amplia representatividad, como lo es el sector de

los trabajadores urbanos y rurales. Véase *Proceso*, 6 de abril de 1998; así como las intervenciones de los diputados Dr. Gonzalo Rojas Arreola y Dr. Gustavo Espinosa Platas, presidente y secretario del PRD y del PAN en la Comisión, respectivamente, en las sesiones del pleno. *Diario de los Debates*, segundo periodo ordinario del primer año de ejercicio de la LVII Legislatura, 6 y 21 de abril de 1998.

- 5 En materia de seguridad social, mientras que el PAN planteó fortalecer el ahorro interno mediante la creación de un sistema de ahorro para el activo, que maneje el trabajador integrado por sus aportaciones a seguridad social, vivienda y retiro, así como por voluntarias; incluir a los jornaleros del campo y a los no asalariados en el sistema de seguridad social, el PRI por su parte, propuso vigilar la administración eficiente de los fondos de ahorro para el retiro, canalizarlos efectivamente a inversiones productivas generadoras de empleos bien remunerados, promover la extensión de la seguridad social a los trabajadores informales e impulsar planes de vivienda vinculados al ahorro. El PRD, en cambio, propuso cancelar la individuación y privatización del sistema de pensiones. En su lugar, reconstruir el sistema de retiro de reparto, con su refinanciamiento e incluir la cuota pagada al actual sistema de ahorro para el retiro. Véase Plataformas Electorales de PAN, PRI y PRD, cuadro anexo.
- 6 Rojas, G., "IMSS: la privatización silenciosa", Conferencia de Prensa del diputado Dr. Gonzalo Rojas Arreola en la sede del Palacio Legislativo e intervención del mismo en la sesión plenaria del segundo periodo ordinario del primer año de ejercicio de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, del día 6 de abril de 1998.
- 7 La reconstrucción del discurso y su análisis se realizó con base en los estudios más destacados y serios, generados la mayor parte de ellos, por académicos, asesores y especialistas, desde el debate de la reforma a la Ley del Seguro Social en 1995 hasta la fecha. Véase principalmente Alcalde Justiniani, Arturo, "Las premisas técnicas y conceptua-

les de la iniciativa de nueva Ley del Seguro Social"; García Sáinz, Ricardo, "De la seguridad social pública y privada al seguro privado y de equivalencia"; Laurell, Asa Cristina, "Concepciones sobre modelos de seguro y seguridad social: sus impactos sobre el bienestar social y la equidad"; Laurell, Asa Cristina, "Tesis sobre el IMSS y la (contra) reforma neoliberal"; Ulloa Padilla, Odilia y María Rosa Márquez Cabrera, "El derecho a la salud: razón de Estado"; Ulloa Padilla, Odilia y Saúl Escobar Toledo, "La reforma económica del Estado o la contra-reforma neoliberal: la privatización de la seguridad social"; De Buen Lozano, Nestor, "La reforma chilena de la seguridad social mexicana"; Rosado García, Antonio, "Observaciones a la iniciativa de reforma de la ley del Seguro Social"; Márquez Cabrera, María Rosa, "Prólogo", en *La seguridad social mexicana: en la ruta de la privatización*, México, Centro de Producción y Servicio Editorial del grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, 1997, 525 pp. Barreiro Pereda, Ricardo, "El IMSS, intermediario con el sano mercado", en *La Jornada Laboral*, 28 de agosto de 1997; De Buen, Néstor, "Demanda de amparo por la seguridad social", *La Jornada Laboral*, 28 de agosto de 1997, pp.3 y 4; De Buen, Néstor, "Misceláneas constitucionales", *La Jornada Laboral*, 28 de noviembre de 1996; Marroquín, Teresa, "La seguridad social, bien común que debemos preservar. Las reformas a la ley, respuesta a condiciones de necesidad y urgencia", *Doble Jornada*, México, Año 11, No. 125, 9 de julio de 1997; Osorio, Saúl y Berenice Ramírez, *Seguridad o inseguridad social: los riesgos de la reforma*, México, Triana, UNAM, 1997, pp. 263; Mussot L. Ma. Luisa (Coord.), *Alternativas de reforma de la seguridad social*, México, UAM, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 1997.

<sup>6</sup> Con motivo del debate y como resultado de los trabajos de análisis de la iniciativa de reforma a la Ley del Seguro Social enviada por el Ejecutivo Federal en noviembre de 1995, la fracción parlamentaria del PRD en la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados publicó un interesante texto que comprende la definición de su postura legislativa.

Saúl Escobar Toledo, Carlos López Angel, María Rosa Márquez Cabrera y Odilia Ulloa Padilla (Coordinadores), *La seguridad social mexicana: en la ruta de la privatización*, México, Centro de Producción y Servicio Editorial del grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, 1997, 525 pp.

<sup>7</sup> Esta concepción, que sustentó la reforma, es congruente con las recomendaciones de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, que en los postulados séptimo al décimo de la llamada "Declaración de Acapulco", sostiene que "Toda reforma, reestructuración y armonización de la seguridad social con el modelo de desarrollo económico que cada país adopte, debe fundamentarse en la consolidación de las instituciones de seguridad social y de los mecanismos de gestión, supervisión y control que coadyuven a incrementar permanentemente sus niveles de eficiencia y eficacia en beneficio de la población" (Declaración Décima). "La seguridad social debe tener sistemas financieros y actuariales viables en el corto, mediano y largo plazo, armonizados con los programas macroeconómicos de cada país y cuyos recursos deben prioritariamente orientarse al alcance de sus objetivos sociales, lo que favorecerá el cumplimiento de las prioridades del desarrollo" (declaración séptima). "La seguridad social debe desarrollar mecanismos para extender su cobertura tanto en el sector formal como en el sector no estructurado de la economía" (declaración octava). "Es un imperativo lograr sistemas modernos de administración, eficientes y transparentes, que sumando los esfuerzos y voluntades de los sectores público, privado y social" (declaración séptima). *XVI Asamblea General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social*, Acapulco, Gro. México, 19 al 21 de noviembre de 1992.

<sup>8</sup> La crisis del sistema pensionario es de carácter actuarial; su causa principal fue haber utilizado los recursos del seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, para cubrir los déficits de los otros ramos, especialmente el de enfermedades y maternidad, sin prever la transición demográfica y epidemiológica hacia una pobla-

ción de mayor edad y que padece predominantemente enfermedades que implican mayores costos de tratamiento. Los recursos aportados por los trabajadores activos, bajo el anterior modelo, serán insuficientes en el mediano plazo para cubrir las prestaciones que ofrece el sistema a los pensionados. IMSS, *Diagnóstico*, México, 1995. En contra del discurso opositor a la reforma, no hay por qué suponer que los recursos del SAR puedan ser sumados al sistema o que las empresas soportarían una mayor carga tributaria. Proponer un paliativo financiero aplazaría el problema y trasladaría sus consecuencias a las generaciones futuras. Valls, Sergio, *Seguridad Social y Derecho*. México. IMSS. 1997.

<sup>9</sup> Valls, Sergio, *Seguridad Social y Derecho*. México. IMSS. 1997. p. 105. Véase también Borrego Estrada, Genaro, *Informe del Director General a la LXXXII Asamblea General Ordinaria del Instituto Mexicano del Seguro Social*, México, 27 de febrero de 1998; IMSS, *El IMSS hacia el siglo XXI, hechos y perspectivas*, 55 años, México, 1998.

<sup>10</sup> En ese sentido, es atendible la consideración del actual diputado Ricardo García

Sáinz, del PRD, de obligar a que se paguen los costos de los inmuebles y que las inversiones en éstos últimos deberán hacerse a cargo del ramo de seguro correspondiente y bajo un criterio financiero y contable, para obtener la rentabilidad que actualmente está ociosa y asumir su costo hasta ahora oneroso. García Sáinz, Ricardo, "De la seguridad social pública y privada al seguro privado y de equivalencia", *La seguridad social mexicana: en la ruta de la privatización*, México, Centro de Producción y Servicio Editorial del grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, 1997.

<sup>11</sup> Valls, Sergio, *op. cit.* p. 109.

<sup>12</sup> Antes cuando la carga fiscal soportada por las nóminas de las empresas era del 33 por ciento, sólo los trabajadores con relación formal de trabajo tenían seguridad social, es decir, el 35 por ciento de la población total ocupada, Valls, Sergio, *op. cit.* p. 109.

<sup>13</sup> *Ibid.* p. 106.

<sup>14</sup> Zedillo Ponce de León, Ernesto, *Iniciativa de reformas a la Ley del Seguro Social*, presentada a la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, Presidencia de la República, 1995.



*Gerardo Cantú 1997*

# EL SECTOR SOCIAL DEL CAMPO MEXICANO ANTE EL UMBRAL DEL SIGLO XXI *POLARIZACIÓN SOCIAL Y DETERIORO AMBIENTAL*

---

---

DARÍO ALEJANDRO ESCOBAR MORENO\*

## INTRODUCCIÓN

¿Quién se opondría a un desarrollo rural verdaderamente integral que contemple para el campo mexicano un desarrollo armónico y justo en lo social, económico y cultural, con auspicio de un aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la conservación de los ecosistemas? Nadie. Abiertamente nadie podría sostener una oposición a esto. Sin embargo existen estrategias de desarrollo, que no solamente no buscan tales objetivos, sino que incluso son antitéticas a ellos. El presente artículo pretende hacer una panorámica de las tendencias hegemónicas que padece nuestro sector social y que se recrudecen en estos días, subrayando en dos de los fenómenos que imperiosamente deben ser resueltos: la polarización social y el deterioro ambiental.

Para tal objeto en primer lugar y de forma muy breve se exponen las principales características del campo mexicano, subrayando en el diagnóstico que se propone del llamado sector social del campo mexicano. Más adelante se hace un breve esbozo de las principales medidas implementadas por el gobierno federal para impulsar el desarrollo rural desde el sexenio de Salinas de Gortari. En una sección aparte se analizan también cuales fueron los resultados de estas medidas que en muchos casos implicaron conspicuas reformas. Finalmente se aporta lo que en esta dirección y desde una posición estrictamente personal serían las perspectivas para el nuevo siglo, analizando críticamente la idea concepto de **sustentabilidad** e identificando las alternativas de solución viable para resolver algunos de los más graves problemas que padece el campo mexicano de finales de siglo.

---

\* Maestro en Población por la FLACSO-Sede Ciudad de México. Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma Chapingo adscrito al Centro Regional Universitario Centro Norte, Zacatecas.

## I. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL CAMPO MEXICANO

De las casi 200 millones de has. que conforman el territorio nacional, 79.9 millones están cubiertas por pastizales, 24.1 son de bosques tropicales, 25.5 de bosques templados, 30.5 arbustos y matorrales, 27.3 terrenos agrícolas y 8.5 tienen otros usos (INEGI, 1995).

Aún y cuando la superficie con vocación agrícola es de alrededor de 30 millones de has., lo cierto es que durante lo que va de esta década se han venido cosechando menos de 17 millones de has. Los principales cultivos, de acuerdo con su superficie cosechada y sus volúmenes de producción, son el maíz, el frijol y el trigo, de los que durante los últimos años se han cosechado superficies de 8, 2 y 0.8 millones de has., con producciones de 18, 1.3 y 3.3 millones de toneladas respectivamente (SAGAR, 1998).

La *Encuesta Nacional de Empleo* de 1995 (INEGI) estima en 9.7 millones de personas a la población dedicada a las actividades agropecuarias (productores y trabajadores), de las cuales sólo 33% disponían de tierras, 9% eran productores sin predio y 58% trabajadores del campo (24% remunerados y 34% no remunerados). El 50% de la población que habita en el campo no está en edad de trabajar (niños y ancianos), y de la población ocupada el 39% son trabajadores de más de 40

años, además el 26% de los trabajadores del campo son mujeres.

Pocos desconocen que en el campo mexicano se encuentran los mayores niveles de pobreza, baste con señalar que con base en los resultados del censo de 1990 y empleando el método de medición integrada de la pobreza, Julio Boltvinik (1994) concluye que "en el medio rural casi toda la población es pobre. La excepción está constituida por el 2.7% de las personas..." (*op. cit.* p.82).

De manera paralela a la expansión de la pobreza sobre el campo mexicano, también se extiende otro proceso no menos alarmante, la degradación del medio ambiente. La salinización de suelos, la contaminación y abatimiento de las fuentes de agua, la deforestación y la pérdida de especies animales y vegetales, son procesos que se agravan, y que en muchos casos, han tenido su origen y se siguen acentuando como consecuencia del desarrollo de las actividades agropecuarias, sin embargo, tal vez el proceso más alarmante sea el de la erosión: "De las casi 200 millones de has. del territorio nacional, 154 millones están sujetas a diversos grados de erosión (leve y moderada, entre 74 y 94 millones y severa y muy severa entre 60 y 80 millones), lo que representa 78% de la superficie del país" (SEDESOL-INE, 1994). Por lo anterior, puede afirmarse que la producción de granos básicos, la pobreza y la degradación del ambiente son tres de los rasgos característicos del campo mexicano de finales de siglo.

## II. EL SECTOR SOCIAL DEL CAMPO MEXICANO

Se conoce como sector social, al formado por ejidos y comunidades, quedando fuera la pequeña propiedad. Si bien ambos tipos de tenencia de la tierra se establecen como figuras legales como respuesta a las demandas de los grupos que participaron en el movimiento de la Revolución mexicana, una de sus principales diferencias es que mientras el ejido surge de procesos de dotación de tierras a campesinos desposeídos de ellas, las comunidades agrarias son el resultado de la restitución de tierras a comunidades fundamentalmente indígenas que ya existían desde tiempos precolombinos. En ambos predominan hasta nuestros días los sistemas de producción campesina.

Por sistemas de producción campesina se debe entender a todos aquellos sistemas de producción rural (agrícola, pecuario, forestal, artesanal, caza, recolección, etc.) que tienen como objetivo fundamental satisfacer las necesidades de consumo de la familia, en contraposición con los sistemas empresariales cuyo objetivo es la producción para el mercado, con fines de obtener la máxima rentabilidad económica posible.

Hasta antes de las reformas jurídicas al artículo 27 constitucional de 1992, el sector social del campo mexicano estaba compuesto por 28,058 ejidos y comunidades, con 3,070,906 ejidatarios y comuneros con derecho al uso y usufructo de la tierra y sus re-

ursos, los que representaban el 70% del total de productores agropecuarios del país (De Janvry, 1997). Lo anterior significaba que poco más de 15 millones de habitantes de nuestro país, dependían directamente de las actividades productivas desarrolladas en los ejidos y comunidades. Este sector concentraba la mitad de las tierras agrícolas del país, tanto de riego como de temporal, así como el 70% de los recursos forestales, principalmente localizados en tierras pertenecientes a comunidades indígenas.

Entre los productores del sector social, era evidente la existencia de una clara diferenciación social y económica, tanto entre comunidades y ejidos, como al interior de los mismos. Por un lado, existía un amplio sector de minifundistas, con tierras insuficientes para garantizar un ingreso mínimo de subsistencia, representado por casi el 60% de los productores de este sector, cabe señalar que en 1991 el 61% de las parcelas ejidales tenían menos de 4 has. (CEPAL-SARH, 1991).

En el otro extremo, se ubicaba el 4% de los productores del sector, que mantenían superficies de más de 20 has., con un promedio de 30 has., de temporal y 6 has. de riego, y concentraban el 22% de la tierra de todos los ejidos y comunidades del país.

En medio de los grupos anteriores se encontraba una franja de productores con diversos grados de desarrollo, a los que comúnmente se les ha denominado como "productores transicionales" o "campesinos medios".

Entre los diferentes grupos y productores que conformaban, y conforman, el sector social, había un desigual acceso a los recursos tecnológicos y productivos, ya que sólo la mitad de las unidades de este sector, disponían de maquinaria propia o hacían uso de algún tipo de insumo mercantil (semilla mejorada, fertilizantes, pesticidas, etc.).

Además, los ejidos y comunidades que disponían de mayores recursos productivos, tenían una estructura productiva claramente orientada a los productos con mayor rentabilidad comercial. En cambio, los minifundios ejidales dedicaban más del 90% de sus tierras a cultivos básicos, caracterizados por su baja rentabilidad, como el maíz y el frijol (FIDA, 1993).

De manera similar, por lo que se refiere a su estructura organizativa, un reducido grupo de ejidos formaba parte de organizaciones con capacidad de gestión económica y comercial, mientras que la inmensa mayoría, estaban desprovistos de cualquier tipo de organización.

### III. LAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS POR EL GOBIERNO FEDERAL PARA IMPULSAR EL DESARROLLO RURAL

La situación descrita, llevó al gobierno federal a tomar medidas conducentes a solucionar, al menos en parte, los gra-

ves problemas por los que atravesaba este importante sector económico y social.

Así fue como durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, como presidente de México (1988-1994), se emprendieron un conjunto de reformas tendientes a introducir cambios estructurales en el sector social del campo mexicano, mismas que, con algunas modificaciones, han sido continuados por el actual gobierno federal. Alan de Janvry (*ibidem.*) señala que por lo menos, en cuatro ámbitos el gobierno promovió reformas:

- 1) En las relaciones entre los agentes sociales, "la relación del estado con los agentes sociales en el sector social se enfocó hacia la búsqueda del consenso político necesario para avalar las transformaciones económicas y crear bases de apoyo para la futura reforma política" (*ibidem.* p. 7).
- 2) En las instituciones gubernamentales, "la línea estratégica se dirigió a la desregulación de los mercados, la disminución y cambios de forma de la intervención estatal, la fuerte disminución de los subsidios y su reorientación, la apertura comercial, la desincorporación o transformación de las instituciones de fomento, y el surgimiento de las instituciones de gobierno necesarias para la instrumentación de la reforma jurídica." (*ibidem.* p.8).
- 3) En el estatuto jurídico, "La reforma al marco jurídico termina formalmente con el reparto agrario,

procura la libertad de decisión y de gestión de las organizaciones sociales y para los productores en lo individual, concediendo definitividad a los derechos de los ejidatarios y comuneros. Queda prohibido el latifundio —aunque se permite la creación de sociedades que pueden concentrar hasta 25 veces el tamaño de la pequeña propiedad—, se crea un mecanismo legal para distribuir los excedentes de tierras en manos de particulares (tribunal agrario), y se establece un plazo perentorio para el abatimiento del rezago agrario. Se establece la distinción entre tierra parcelada, los terrenos de uso común y el espacio dedicado a los asentamientos humanos. La tierra para asentamientos humanos es inalienable, imprescriptible e inembargable. La tierra de uso común no se puede enajenar, aunque puede ser objeto de transacciones que aseguren objetivos productivos o comerciales. Las tierras parceladas son propiedad social pero su explotación y usufructo está en manos de los ejidatarios que la detentan. Las parcelas pueden ser enajenadas temporal o definitivamente y conservar su régimen social o cambiarlo al régimen privado si la asamblea ejidal así lo autoriza.” (*ibidem*. p.10)

- 4) En los instrumentos de política agropecuaria, destaca la liberalización comercial y la apertura del sector, se mantienen protegidos

mediante precios de garantía los cultivos de mayor trascendencia social y productiva como el maíz y el frijol, se establece un esquema de precios de concertación para sorgo, trigo, soya y arroz, se reestructura el crédito orientado al sector de forma tal que los productores marginados pasan a ser atendidos por el programa social de PRONASOL, los productores de bajos y medianos ingresos, con potencial productivo, son asignados para su atención a la banca de desarrollo (BANRURAL y FIRA), y los productores de agricultura comercial son atendidos por FIRA, NAFIN, FIDEC Y BANCOMEX, además de la Banca Privada.

#### IV. LOS RESULTADOS DE LAS REFORMAS

Aún y cuando existe coincidencia por parte de los investigadores que están abordando el estudio de los impactos de las reformas en el sentido de que todavía es relativamente corto el lapso de tiempo que ha transcurrido desde la ejecución de las reformas hasta la fecha como para hacer una evaluación de las mismas, lo cierto es que ya hay tendencias muy claramente perfiladas, de las cuales se pueden señalar las siguientes:

- Se ha profundizado la polarización social y económica entre los productores de una misma

comunidad, así como entre ejidos y comunidades. Hay ejemplos de productores que ya se encontraban en un claro proceso de capitalización desde antes de la ejecución de las reformas que ahora han concentrado una mayor cantidad de recursos, principalmente tierra, ganado y maquinaria, mientras que la mayoría de los productores de la misma comunidad, han visto agravar su precaria situación económica. Asimismo, algunos de los ejidos localizados en las llamadas regiones con alto potencial productivo, han abandonado la producción de básicos y se han venido especializando en la producción de cultivos de exportación, principalmente frutas y hortalizas. Sin embargo, quienes han tenido "éxito", en las regiones con potencial, son pocos comparados con los que han quedado al margen de estos procesos o que han caído en problemas de endeudamiento y en la ya famosa cartera vencida.

- La mayoría de las unidades productivas del sector social están experimentando un mayor proceso de descapitalización, como resultado de sus bajos niveles de productividad, el encarecimiento de los insumos productivos, el retiro de los subsidios, de apoyos gubernamentales y por el endeudamiento.
- Se observan procesos de regresión tecnológica en algunas regiones, en las que ya se empezaban a utilizar algunos insumos, como la aplicación de fertilizantes y el uso de maquinaria. Los fertilizantes se han tenido que dejar de aplicar por la falta de dinero, y los pocos recursos para dar mantenimiento a la maquinaria ha llevado nuevamente al empleo de la tracción animal o al abandono de la actividad.
- El crédito que antes proporcionaban las instituciones del estado, ha sido reemplazado por crédito usurero local, con altísimas tasas de interés, lo que también ha venido vinculado con procesos de despojo y acaparamiento de recursos productivos.
- La venta de tierras, que ya se practicaba al interior de los ejidos desde antes de las reformas, bajo diversas modalidades, ahora se realiza de manera más abierta. Hasta ahora son pocas las tierras ejidales compradas por los pequeños propietarios, y más bien han sido los ejidatarios y comuneros más capitalizados los que tienden a comprar las tierras de quienes abandonan la actividad o se ven en la necesidad de vender parte de ellas.
- Se observa también un proceso de expansión de la ganaderización de los ejidos, resultado del abandono de las tierras por parte de los productores más vulnerados y la concentración de ganado sobre los terrenos de uso común por parte de los productores más capitalizados.
- Se ha intensificado la migración y el éxodo de los sectores más

pobres de ejidatarios y comuneros, ya que los niveles de reproducción simple en los que se mantenían han quedado cancelados bajo el nuevo contexto.

- Se han acentuado los procesos de deterioro ambiental. Por una parte, por la intensificación de las actividades productivas en los ejidos que han tendido a especializarse en la producción de cultivos de exportación, en los que se aplican paquetes tecnológicos altamente agresivos para el frágil equilibrio de los sistemas naturales, ya desde hace tiempo vulnerado por las actividades productivas; y por otro lado, como resultado de la sobreexplotación de la tierra, a la cual se han visto obligados a incurrir los pequeños y medianos productores, al eliminar procesos tan importantes como los periodos de descanso, la reincorporación de nutrientes al suelo y prácticas de conservación de suelo y agua, entre otras. También el abandono de las tierras y la ganaderización están contribuyendo al agravamiento de estos problemas.

## V. ALGUNAS CIFRAS

### MACROECONÓMICAS

La situación del sector social, sin embargo, parece no tener impactos muy notables en las cifras macroeconómicas que proporcionan los organismos ofi-

ciales como el Banco de México y la SAGAR.

De acuerdo con datos de 1990 a 1997 la participación del sector agropecuario en el PIB nacional se ha mantenido en alrededor del 6%. Llama la atención observar la relativa consistencia que muestra el comportamiento del sector agropecuario en su evolución y en su participación con respecto al nacional, ya que durante la crisis de 1994 es el único sector que muestra un crecimiento positivo entre 1994 y 1995, aunque muy ligera (0.9%), mientras que el sector industrial y el sector servicios tuvieron una caída de -7.8% y -6.4% respectivamente. También dicha consistencia se manifiesta por los rangos de variación en su crecimiento anual, que osciló entre -1% y 3.1%, para el mismo periodo, en tanto que el rango de variación del sector industrial fue de -7,8% a 10.2% y el del sector servicios entre -6.4% y 4.9%.

La SAGAR, por su parte, reporta que la producción agrícola nacional ha pasado de 98,441,525 toneladas en 1990 a 117,631,170 toneladas en 1997, es decir, la producción global del sector agrícola ha venido creciendo. Resulta sorprendente que dicha producción se halla venido incrementando a pesar de los altibajos que ha presentando la superficie cosechada durante el periodo, cosechándose en promedio 15 millones de hectáreas, anualmente.

Lo anterior permite suponer que si bien el sector social está siendo sometido a un cambio estructural profundo y pernicioso para la mayoría de

quienes lo conforman, la actividad agrícola y pecuaria se ha mantenido estabilizada por las ganancias productivas del sector privado y de los productores del sector social que se han beneficiando de las reformas, aunque también aquí intervienen las estrategias de sobrevivencia desarrolladas por las unidades campesinas que han intensificado tanto el desgaste de su capacidad de trabajo, como el de los escasos recursos productivos con los que aún disponen, lo cual ha implicado un altísimo costo social y ambiental.

## VI. PERSPECTIVAS

### PARA EL NUEVO SIGLO

De mantenerse la actual estrategia de desarrollo, cabe esperar un recrudecimiento de las tendencias que ya se observan en la recomposición del sector social, es decir, mayor polarización social y económica, mayor marginación de los grupos más empobrecidos, expulsión de importantes contingentes poblacionales del campo y sobreexplotación de los recursos naturales, por citar los más genéricos.

Las reformas emprendidas para resolver el empobrecimiento de la población rural, han dado resultados poco alentadores. La liberalización del sector no ha atraído las inversiones que se esperaban por parte de los inversionistas nacionales y extranjeros. Así la modernización del campo, parece alejarse cada vez más e incluso se observan claros síntomas de regresión

tecnológica y productiva en algunas áreas con potencial productivo, y el gobierno se ha visto obligado a recurrir a nuevos mecanismos de subsidio y contención de los sectores sociales que se han visto más perjudicados por las reformas y que mantienen a varias regiones rurales del país al borde de una crisis social, como las que ya se presentan en el sureste del país.

La emigración de mexicanos hacia los Estados Unidos se va incrementando, y a pesar de las nuevas medidas policiacas tomadas por el gobierno norteamericano para intentar reducir el flujo de indocumentados, cada vez son más los miles de mexicanos que, a costa de su propia vida, se dirigen a la frontera norte con la esperanza de pasar a los Estados Unidos e insertarse en un mercado laboral que les ofrezca las perspectivas de desarrollo que no encuentran en sus lugares de origen, esto ha sido particularmente intenso en las comunidades rurales del sector social más vulneradas por las reformas.

Aún y cuando se enfrenta un panorama poco alentador, cada vez cobra mayor simpatía la idea de proponer un modelo de desarrollo alternativo para el campo mexicano soportado en la aspiración del llamado "desarrollo sustentable", basado en el impulso de la producción campesina.

La idea-concepto de **sustentabilidad** tiene implicaciones que trascienden múltiples ámbitos del sistema de vida actual. Sin embargo, uno de los aspectos con el que más se identifica la idea de **sustentabilidad** es la del mantenimiento de los sistemas natura-

les y productivos, a sus actuales niveles de estabilidad y producción, o bien a niveles superiores, es decir, sin que se deteriore está capacidad. En este sentido, los sistemas de producción campesina presentan un conjunto de características que les ha permitido permanecer como sistemas productivos por un periodo de tiempo —centenas de años— lo suficientemente amplio como para ser considerados **sustentables**.

Wilken (Wilken, 1987 citado por Trujillo, 1994) resume de la siguientes manera las propiedades ecológicas (o de **sustentabilidad**) que presentan los sistemas agrícolas tradicionales (o campesinos):

- a) Manejo de las necesidades energéticas. Por ejemplo, la tasa energética comestible obtenida sobre la energía proporcionada de la producción de maíz es de 30.5 Kcal/ha/año en sistemas tradicionales de México, y de sólo 3.3 Kcal/ha/año en sistemas agrícolas modernos de Estados Unidos.
- b) Manejo de riesgos de pérdidas. Por ejemplo, en Tlaxcala el cultivo asociado de maíz y haba obedece principalmente a que en caso de helada, el haba puede sobrevivir a pesar de las pérdidas totales de maíz.
- c) Manejo de fertilidad de suelos, mediante el uso de rastrojos y materiales sedimentados.
- d) Manejo del suelo de acuerdo a su clasificación, es decir, de

acuerdo con las características físicas de cada suelo, identificadas empíricamente,

- e) Manejo de conservación de suelo y agua. Por ejemplo, mediante la construcción de terrazas, surcos al contorno, poseo, etc.
- f) Manejo de espacios verticales y horizontales, ya sea con raíces con diferente arquitectura, o cultivos con diferentes mecanismos fotosintéticos.
- g) Manejo de diversidad biológica: diversidad general y policultivos.
- h) Manejo de climas. Por ejemplo con cortinas rompevientos.

Todas las prácticas anteriores se caracterizan no sólo por preservar la capacidad productiva del sistema, sino que en algunos casos se incrementa substancialmente. Más aún, Víctor Toledo (1997), quien es uno de los investigadores mexicanos que más ha estudiado las ventajas ecológicas y de sustentabilidad de diferentes sistemas de producción campesina en México, considera que la producción campesina es una de las pocas opciones que tiene el campo mexicano para resolver las graves tendencias que actualmente lo caracterizan.

A partir de la identificación de dos “modos de producción” predominantes y contrapuestos en la agricultura mexicana, Toledo resume en los siguientes cuadros las principales características de ambos “modos de producción”:

**RACIONALIDADES CONTRASTANTES ENTRE EL MODO CAMPESINO Y EL MODO AGROINDUSTRIAL DE APROPIACIÓN DE LA NATURALEZA**

<b>Modo Campesino</b>	<b>Modo Agroindustrial</b>
Producción para el consumo	Producción para el intercambio
Predominancia del valor de vida	Predominancia del valor de cambio
Reproducción de los productores y la unidad productiva	Maximización de la tasa de ganancia y la acumulación de capital.
Basada en el intercambio tecnológico	Basado en el intercambio económico
<i>Ecosistem People</i>	<i>Global People</i>
Relaciones socializadas con la naturaleza	Relaciones seculares con la naturaleza

**PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL MODO CAMPESINO Y DEL MODO AGROINDUSTRIAL DE USO DE LOS RECURSOS NATURALES**

	<b>Campesino</b>	<b>Agroindustrial</b>
<b>Energía</b>	Uso exclusivo de energía solar	Uso predominante de energía fósil
<b>Escala</b>	Minifundio	Medianas y grandes propiedades
<b>Autosuficiencia</b>	Alta autosuficiencia Poco uso de insumos externos	Baja o nula autosuficiencia Alto uso de insumos externos
<b>Fuerza de trabajo</b>	Familiar y/o comunitaria	Familiar y/o asalariada
<b>Diversidad</b>	Alta diversidad ecogeográfica, genética y productiva	Muy baja diversidad por especialización
<b>Productividad</b>	Alta productividad ecológico-energética	Baja productividad ecológica y energética
<b>Desechos</b>	Baja o nula producción de desechos	Alta producción de desechos
<b>Conocimientos</b>	Holístico; ágrafo, basado en hechos y creencias de transmisión limitada y altamente flexible	Especializado ; basado exclusivamente en objetivos, transmitidos por vía escrita, de amplia transmisión, estandarizado
<b>Cosmovisión</b>	La naturaleza es una entidad viviente. Cada elemento natural encarna en deidades con quienes es necesario dialogar durante la apropiación.	La naturaleza es un sistema (o una máquina) separada de la sociedad, cuyas riquezas deben ser explotadas a través de la ciencia y la técnica.

Cuadros tomados de Toledo (*op cit.* pp. 57-58)

Cabe aclarar que Toledo denomina modo de producción agroindustrial a lo que aquí se ha venido manejando como sistemas de producción empresariales.

Bajo las consideraciones anteriores, parece sensato pensar en que los sistemas campesinos si representan una alternativa de solución viable para resolver algunos de los más graves problemas que padece el campo mexicano de finales de siglo. La posibilidad de contener y revertir algunos de los más graves procesos de erosión, la biodiversidad que los caracteriza, su alto grado de autosuficiencia, y sus altos requerimientos en inversión de fuerza de trabajo, son características deseables de cualquier alternativa.

La revaloración de los sistemas campesinos se vuelve más promisoriosa si se toma en cuenta los procesos de "campesinización" que están experimentando amplios grupos de productores minifundistas del sector social, situación que favorecería una estrategia orientada a impulsar el desarrollo de ésta alternativa.

Si bien la producción campesina parece adecuada para asegurar el abasto alimentario de las familias campesinas y para revertir procesos de deterioro ambiental, no parece claro que puedan resolver, sobre todo en el corto y mediano plazo, el problema de la carencia de empleo y la baja remuneración de los habitantes del medio rural, y con ello, es difícil pensar en que se superen los niveles de vida de sus habitantes.

Se requiere por tanto, entender el desarrollo rural no sólo como sinóni-

mo de mejor producción agrícola y pecuaria, en términos ambientales y de autosuficiencia, sino como un concepto mucho más amplio y estratégico que incluya la preservación de reservas ecológicas, la recuperación y acondicionamiento de la infraestructura rural y su historia con fines de promover el turismo cultural, rural y el ecoturismo, la creación de parques naturales, jardines botánicos y zoológicos de especies nativas, la venta de servicios ambientales, el impulso a las actividades artesanales y la industria ecológica (herbolaria, energía solar y eólica, alimentos orgánicos, etcétera).

De poderse concretar un proyecto de desarrollo rural integral bajo el enfoque de la revaloración de la producción campesina y la vida rural, las penumbras que ahora cubren el umbral del nuevo siglo para el sector social del campo mexicano, dejarían asomar una pequeña luz de esperanza.

## BIBLIOGRAFÍA

- Boltvinik Kalinaka, Julio. *Pobreza y estratificación social en México*. México. INEGI, COLMEX e IIS-UNAM, Aguascalientes. 1994.
- CEPAL-SARH. *Primer Informe nacional sobre tipología de productores del sector social*. México. SARH Subsecretaría de Política social y concertación. 1991.
- De Janvry, Alain. *El sector ejidal en la agricultura mexicana: Impacto de las reformas*. Inédito, 1997.
- FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola). *Reformas del sector agrícola y el campesinado en México*. FIDA. 1993.
- INEGI *Estadísticas del Medio Ambiente*. México. INEGI, Aguascalientes. 1995.

INEGI b. *Encuesta Nacional de Empleo 1995*. México. INEGI, Aguascalientes. 1995.

SAGAR, 1998 *Sistema Nacional de Información Agropecuaria*. en Internet: [www.sagar.com](http://www.sagar.com)

Toledo, Víctor. "Economía y modos de apropiación de la naturaleza. Una tipología ecológico-económica de productores rurales" en *Revista Economía Informa* No. 253, Dic. 96/Ene. 97. Méxi-

co. Facultad de Economía de la UNAM. 1997.

Trujillo Arriaga, Javier. «La agricultura tradicional campesina como componente del desarrollo de la agricultura sostenible» en Martínez, T; Trujillo, J y Bejarano, G., (comp.) *Agricultura Campesina. Orientaciones agrobiológicas y agronómicas sobre bases sociales tradicionales vs. TLC.*, Colegio de Posgraduados, Chapingo México, 1994.

# INSTRUMENTOS ECONÓMICOS AMBIENTALES: LA IMPLEMENTACIÓN PENDIENTE

---

DIPUTADO FRANCISCO XAVIER SALAZAR DIEZ DE SOLLANO\*

## MARCO LEGAL

Con la reforma a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, aprobada en Octubre de 1996 por la LVI legislatura, se introdujo en la misma una sección dedicada a los instrumentos económicos de gestión ambiental. Esto era parte de las consideraciones, recomendaciones e inquietudes que habían sido propuestas durante la Consulta Nacional sobre Legislación Ambiental convocada en 1995 por las Comisiones de Ecología y Medio Ambiente de las Cámaras de Diputados y Senadores.

La Sección III del Capítulo IV, relacionado con los instrumentos de política ambiental, describe desde entonces en los artículos 21, 22 y 22 bis, objetivos, alcance y contenido de los instrumentos económicos ambientales. Así, el artículo 21, señala que "la Federación, los Estados y el Distrito Federal... aplicarán instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento

de los objetivos de la política ambiental, y mediante los cuales se buscará:

- I. Promover un cambio en la conducta de las personas que realicen actividades industriales, comerciales y de servicios, de tal manera que sus intereses sean compatibles con los intereses colectivos de protección ambiental y de desarrollo sustentable;
- II. Fomentar la incorporación de información confiable y suficiente sobre las consecuencias, beneficios y costos ambientales al sistema de precios de la economía;
- III. Otorgar incentivos a quien realice acciones para la protección, preservación o restauración del equilibrio ecológico... procurar que quienes dañen el ambiente, hagan un uso indebido de recursos naturales o alteren los ecosistemas, asuman los costos respectivos;

---

\* Diputado del grupo parlamentario del PAN. Secretario de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente.

- IV. Promover una mayor equidad social en la distribución de costos y beneficios asociados a los objetivos de política ambiental, y
- V. Procurar su utilización conjunta con otros instrumentos de política ambiental...

Más adelante, el artículo 22 define: "Se consideran instrumentos económicos los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generen sus actividades económicas, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan el ambiente..."

La razón principal por la que se introdujeron estos instrumentos es que la experiencia ha demostrado que las regulaciones ambientales por sí solas son insuficientes para resolver los problemas ambientales. Complementándose, normatividad e instrumentos económicos, resuelven el dilema de "ecologizar la economía o economizar la ecología", que describe la confrontación entre los conceptos de un Estado policía y el de un Estado orientado exclusivamente al mercado.

## **CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL**

En su concepción como en su implementación, los instrumentos económicos ambientales han evolucionado

principalmente en los países con una preocupación por el medio ambiente: los países escandinavos, los Países Bajos, Gran Bretaña, Alemania, Austria, Francia, Canadá, Estados Unidos y algunos países asiáticos principalmente. Inicialmente, en la década de los sesenta y en la de los setenta, estos instrumentos se constituían básicamente por contribuciones encaminadas a cubrir el uso de un recurso natural o el costo de un servicio ambiental. Posteriormente, en la década de los ochenta así como en la presente, estas contribuciones se combinaron con instrumentos de carácter incentivo y con impuestos fiscales con un objetivo incluso de incrementar la recaudación fiscal. Ahora, se habla de Reformas Fiscales Ambientales o "Verdes", en las que los impuestos ambientales sustituyen en parte a otros impuestos que desalientan el crecimiento económico.

Desafortunadamente, en nuestro país no hemos aprovechado las ventajas que pueden aportar estos mecanismos. La ley los contempló hasta finales de 1996, y aunque es cierto que ya desde antes existían algunos instrumentos que cumplían parcialmente esta función, como los derechos en materia de agua, la verdad es que su uso ha sido más bien limitado y fuera de políticas integrales de combate a la contaminación.

Además de los derechos en materia de agua, a nivel federal existen algunos otros instrumentos tales como desgravaciones fiscales por inversiones ecológicas y medidas para diferenciación de gasolinas y diesel. A nivel lo-

cal, existen pagos por servicios de tratamiento. Sin embargo, el problema de estos mecanismos en ambos niveles es que adolecen de indicadores de eficiencia y resultados, además de que como ya ha sido mencionado no forman parte de un paquete integral de políticas ambientales.

### *IMPUESTOS AMBIENTALES*

De todos los instrumentos económicos, aquellos que han cobrado una mayor fuerza en los países con experiencia en éstos, son los impuestos ecológicos o ecotasas. Las razones para justificar su implementación son básicamente cinco<sup>1</sup> y coinciden parcialmente con lo que indica el artículo 21 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

La primera es que incorporan las externalidades ambientales al precio de los bienes y servicios. Se entiende por externalidades aquellos efectos laterales de la actividad económica sobre el ambiente y que no forman parte de los precios pagados por los productores o consumidores. Por ejemplo, los costos totales de usar un carro, que incluyen el uso de suelo, la contaminación de aire, el ruido, las congestiones viales, etc., no se incluyen en el precio que se paga por el vehículo o por el combustible. Y aunque los beneficios particulares de usar el automóvil son enormes, los efectos colaterales que tiene su uso no son pagados por el dueño.

Las externalidades pueden generar distorsiones en el mercado cuando

no se incluyen en los precios, pues terminan alentando una falsa competitividad pasándole costos a la sociedad o no reconociendo económicamente los beneficios de ciertas actividades, como la silvícola, que aporta externalidades positivas. Cuando los instrumentos económicos incorporan estos efectos, el resultado final es que se acerca a los costos privados con aquellos sociales.

La segunda razón es que proporcionan un incentivo para reducir los daños ambientales tasados, pues se trata de pagar menos impuesto al generar menos impacto. Y como el impuesto afecta finalmente al consumidor, la conducta de éste se orienta a consumir menos de un producto cuyo precio ha aumentado por el impacto que tiene sobre el medio ambiente. Sin embargo, es importante considerar que el precio no es el único factor que afecta el comportamiento de la economía, y, por tanto se debe considerar que el efecto incentivo dependerá también de otros elementos tales como la disponibilidad de alternativas disponibles y competitivas. Frente a una demanda inelástica, el impuesto tendría que ser excesivo o se tendría que acompañar de otras medidas. Es por esto que siempre se sugiere que un impuesto o instrumento económico ambiental sea parte de un paquete de medidas que consideran todos los aspectos del mercado.

La tercera razón es que con frecuencia logran un control de la contaminación más efectivo en costo que las regulaciones. Estas últimas tienen ten-

dencia a hacer cumplir exigencias de reducción uniforme a todos los contaminadores y, por tanto, el cumplimiento resultará mucho más caro a unos que a otros. Con los impuestos ambientales, quien contamina puede decidir si es más barato pagar el impuesto o reducir la polución y, por tanto, el costo para lograr un nivel global de contaminante, tiende a ser menor que con la regulación.

Un estudio de la OCDE<sup>2</sup>, ha concluido después de comparar los costos de reducción de la contaminación, que hay ventajas económicas sustantivas al usar los impuestos ambientales. Empero, es importante señalar que habrá casos en los que las regulaciones serán más efectivas, especialmente cuando se requiere una mayor certeza en reducir un contaminante a un nivel determinado.

La cuarta razón es que alientan la innovación. Cuando los precios de los productos se incrementan a través de impuestos ambientales, se fomenta el desarrollo de alternativas tecnológicas que quizás no habrían competido antes por cuestión de precio o simplemente por no haber sido consideradas. Hay numerosos ejemplos que ilustran el caso: las alternativas químicas a los clorofluorocarbonos, a las gasolinillas con plomo, al diesel con azufre, etc.

La quinta razón es que pueden incrementar la recaudación fiscal. Es un hecho que siempre se podrá tasar el consumo de recursos naturales y que tanto productores como consumidores difícilmente cesarán actividades susceptibles de cargar con impuestos ambientales. Por lo anterior, siempre se podrá recaudar por este concepto, y usar este

ingreso con la finalidad de destinarlo a la solución de problemas ambientales, para subsidiar cambios en el productor o consumidor hacia actividades ambientalmente más amigables, o bien para sustituir o reducir otros impuestos que desalientan el crecimiento económico, tales como los impuestos sobre el ahorro, el capital o el trabajo.

A diferencia de otros impuestos, las ecotasas no tienen un efecto de distorsión en la economía, pues no reducen el incentivo para ahorrar, invertir o trabajar y de hecho tienen un efecto más positivo que negativo sobre el bienestar económico pudiendo remplazar cargas fiscales no deseables. A esto último es a lo que se le ha denominado la Reforma Fiscal Ambiental, Ecológica o Verde y es uno de los objetivos perseguidos actualmente por las autoridades tanto fiscales como ambientales de muchos países.

Un dato considerado para determinar el nivel de un impuesto ambiental es la gravedad del problema destinado a atacar, pero también debe tomarse en cuenta los efectos benéficos que pueda tener para disminuir otros problemas ecológicos. Al igual que los problemas ambientales, relacionados entre sí, la aplicación de instrumentos económicos ecológicos tendrá efectos múltiples.

## *TIPOS DE IMPUESTOS AMBIENTALES*

En función del principal objetivo que persiguen, los impuestos ambientales pueden ser clasificados en tres grandes

rubros: los que buscan cubrir el costo de un servicio ambiental, los que tienen una finalidad incentiva y los que persiguen incrementar la captación fiscal.

Los impuestos que buscan cubrir el costo de un servicio ambiental son los primeros que se implementaron ampliamente a nivel mundial y parten del principio del que contamina paga. La regulación, monitoreo y control de la contaminación tiene un costo, y es claro que debería ser pagado por aquel que contamina.

Otro estudio de la OCDE<sup>3</sup>, distingue cuatro tipos de estos impuestos bajo la figura de cánones, similar a la de derechos y aprovechamientos en México:

**Cánones de vertido.** Son pagos sobre los desechos en el medio ambiente, y se calculan en función de la cantidad y/o calidad de los contaminantes vertidos. En México estos se contemplan sólo para el caso del agua en el Capítulo XIV de la Ley Federal de Derechos.

**Cánones por servicio prestado.** Son pagos destinados a cubrir los costos que causa el tratamiento público o colectivo de los desechos. En México, a nivel local se implementan limitadamente instrumentos similares, mientras que en otros países se encuentran bastante extendidos en rubros como agua, basura, residuos tóxicos, descargas caseras, etc.

**Cánones sobre productos.** Son los impuestos aplicados al precio de los productos contaminantes por los que se ha organizado un servicio de eliminación y pueden aplicarse por ejemplo para materiales peligrosos.

**Cánones administrativos.** Incluye los honorarios por control y autorización a pagar a la autoridad reglamentaria, por ejemplo, por el cumplimiento y el respeto de las regulaciones. La Ley Federal de Derechos contempla este tipo de pagos para los servicios relacionados con el agua en los artículos 192, 192-A, 192-B, 192-C, 192-D y 192-E.

Adicionalmente, en este rubro de impuestos se puede incluir los pagos por uso o aprovechamiento de recursos naturales, como los contenidos en el Título II, Capítulo VIII de la Ley Federal de Derechos en materia de agua.

El segundo rubro de impuestos ambientales tiene la finalidad de cambiar comportamientos de productores o consumidores que sean perjudiciales al ambiente. Cuando su objetivo es exclusivamente éste, el nivel del impuesto puede ser determinado con estimados del costo del daño ecológico o con información que indique el nivel de precio necesario para alcanzar el objetivo ambiental. Algunos ejemplos de estos impuestos son los que se han implementado en Europa sobre emisiones de óxidos de nitrógeno, pesticidas, agroquímicos, y descargas tóxicas entre otros.

En México, algo parecido se aplicó con la gasolina Nova a través del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios. Extrapolando, otro ejemplo lo constituiría el de la verificación vehicular, que incentiva a la reducción de emisiones contaminantes, aunque este derecho no tiene una componente principalmente económica sino una coercitiva.

Puede suceder que un impuesto cambie un comportamiento, pero que sobretodo aporte considerables ingresos fiscales. Estos ingresos pueden ser muy superiores a los necesarios para cumplir con las regulaciones ambientales y pueden ser utilizados, ya sea para financiar déficit fiscal, para sustituir otros impuestos, o para otros fines de gasto público. En términos generales, los impuestos sobre energía han funcionado de esta manera, aunque también lo han hecho impuestos sobre desperdicios, fertilizantes, aguas residuales, etc.

Cabe mencionar que en México, el segundo párrafo del artículo 22 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente prohíbe explícitamente el que los instrumentos económicos de carácter fiscal se establezcan con un fin exclusivamente recaudatorio.

Es evidente que los tres rubros de impuestos mencionados no son excluyentes: un impuesto sobre descargas puede tener efectos incentivos y aumentar la recaudación; aunque un impuesto aumente los ingresos fiscales, generalmente también alienta cambios de conducta o puede ser utilizado para cubrir el costo ambiental. Sin embargo, la intención de clasificarlos es ayudar a la evaluación de su efectividad en el cumplimiento de su objetivo.

## **OTROS INSTRUMENTOS ECONÓMICOS**

Los impuestos no son los únicos instrumentos económicos de gestión am-

biental. Como otros instrumentos fiscales se puede listar las desgravaciones tales como la amortización acelerada o la exención de impuestos de importación para equipamiento anticontaminante, en general cualquier incentivo fiscal con el objetivo de preservar el medio ambiente. Pero aparte de los instrumentos fiscales existen los siguientes mecanismos:

Ayudas e incentivos financieros. El párrafo tercero del artículo 22 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente señala: "Son instrumentos financieros los créditos, las fianzas, los seguros de responsabilidad civil, los fondos y los fideicomisos, cuando sus objetivos estén dirigidos a la preservación, protección, restauración o aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el ambiente, así como el financiamiento de programas, proyectos, estudios e investigación científica y tecnológica para la preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente".

La OCDE<sup>4</sup> especifica además como ayudas financieras los subsidios y distingue como un instrumento distinto los sistemas de consignación. Estos últimos, conocidos también como sistemas de depósito reembolso son instrumentos que en varios países han probado su efectividad para controlar la disposición de pilas o baterías por ejemplo. Algo parecido son los depósitos de buen fin, que a diferencia de los sistemas de consignación donde hay una sobrecarga en el precio y que es devuelta bajo ciertas condiciones, consisten en un pago a las autoridades, mismo que se regresa satisfaciendo las garantías de cumplimiento de las regu-

laciones. Tanto subsidios, sistemas de consignación, como depósitos de buen fin pueden ser abarcados por la definición del párrafo tercero del artículo 22.

Al igual que los impuestos ambientales, muchos instrumentos financieros pueden incentivar a reducir la contaminación en función de costos relativos a las emisiones por ejemplo. En la práctica, empero, se utilizan más para fomentar el pago de tecnologías anticontaminantes.

La diferencia más evidente con los impuestos, es que las ayudas van al gasto público, mientras que las contribuciones fiscales no. Además, estos incentivos no parten del principio de que quien contamina paga.

Instrumentos de mercado. El párrafo cuarto del citado artículo los define como "las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos que corresponden a volúmenes preestablecidos de emisiones de contaminantes en el aire, agua o suelo, o bien que establecen los límites de aprovechamiento de recursos naturales, o de construcción en áreas naturales protegidas o en zonas cuya preservación y protección se considere relevante desde el punto de vista ambiental".

Continúa la ley en el párrafo quinto: "Las prerrogativas derivadas de los instrumentos económicos de mercado serán transferibles, no gravables y quedarán sujetos al interés público y al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales".

Este último tipo de instrumentos han sido utilizados ampliamente en Estados Unidos, bajo la figura de títu-

los negociables y al igual que los impuestos ambientales han conducido a considerables ahorros en costo en comparación con las regulaciones directas.

El criterio por el que Estados Unidos ha optado más por estos instrumentos que por los fiscales se basa en el impacto de la incertidumbre relativa a la información. Cuando se cuenta con información completa sobre costos y ventajas en el combate a la contaminación, es fácil alcanzar la meta deseada con una combinación de instrumentos cuantitativos como los títulos negociables como con impuestos ambientales que inciden en el precio. En muchos casos no se cuenta con la información relativa a los costos, por lo que un sistema de títulos negociables garantizaría una reducción cuantitativa de la contaminación. Cuando se aplica un impuesto ambiental, por el contrario, el volumen de emisiones reducido es incierto, pero el costo que tiene la reducción es más claro para los contaminadores.

El uso de estos títulos tiene algunos inconvenientes relacionados con la estructura de estos mercados, puesto que es restringido por razones obvias y porque no tiene reglas claras a largo plazo.

## RETOS

Implementar los instrumentos económicos de gestión ambiental ha tomado tiempo y ha sido un proceso no libre de complicaciones, especialmente en el caso de los impuestos ambientales.

Las siguientes percepciones erróneas con frecuencia se convierten en barreras políticas con las que se enfrentan las ecotasas:

- Impacto en la competitividad y por consecuencia en el empleo, particularmente en ciertas regiones o sectores.
- Distribución injusta de las cargas. Proporcionalmente pagan más aquellos grupos con menor ingreso.

Adicionalmente, la falta de una cultura ecológica y la oposición ante cualquier nueva carga fiscal hacen necesario tomar estas medidas gradualmente, con una consulta extensiva, proporcionando información suficiente, diseñando con cuidado los impuestos y las medidas de mitigación para los efectos no deseados y removiendo regulaciones y subsidios que afectan más de lo que benefician.

Por otra parte, para implementar cualquier instrumento económico ambiental es muy importante desarrollar indicadores de desempeño para medir su efecto, conjuntar datos sobre el problema de contaminación que se pretende resolver, involucrar a las distintas autoridades con implicación e integrar los instrumentos a un paquete de medidas integral que incluya regulaciones, programas de educación o difusión del problema, etc.

El campo de aplicación de los instrumentos económicos en México es inmenso. Su implementación podría ser

a nivel federal, estatal o municipal. Los resultados que daría ayudarían a reforzar las regulaciones existentes que desafortunadamente no se cumplen con frecuencia. Algunos problemas que podrían resolverse más adecuadamente incluirían el de la basura a nivel municipal, con impuestos en función de la cantidad que se generara o incentivando la separación de la misma. Los empaques y envases podrían considerarse como objetivo de impuestos que incentivaran su reciclaje. El predial mismo podría tener una función ambiental para regular el uso del suelo. Las emisiones contaminantes a la atmósfera se podrían disminuir con impuestos que favorecerían combustibles más limpios o diferentes sistemas de generación de energía. Los pesticidas, fertilizantes y agroquímicos serían otra área para cambiar conductas y tecnologías. Ciertos aditivos químicos y el ruido podrían estar en la mira, etc. Es importante además revisar la estructura de los instrumentos económicos de gestión ambiental ya presentes en nuestro país, y sobretodo la Ley Federal de Derechos en Materia de Agua.

Finalmente, ahora que se habla de una reforma fiscal ambiental integral, no se debería dejar pasar la oportunidad para integrar los impuestos ambientales. Una reforma fiscal sin los mismos no podrá ser verdaderamente integral. Como ha sido mencionado, este tipo de impuestos puede sustituir o disminuir otros que desalientan la economía. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se ha negado a disminuir el impuesto sobre la renta, el impuesto al

activo, entre otros, con el argumento de que nuestra captación fiscal no lo permite. El implementar los impuestos ambientales abriría una puerta en esta discusión.

### NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

1. European Environment Agency, *ENVIRONMENTAL TAXES Implementation and Environmental Effectiveness*. Copenhagen, 1996. 15 a 20 pp.
2. Tietenberg, *Evaluating the Efficiency and Effectiveness of Economic Instruments*. París. OECD. 1996. P.27.
3. OCDE, versión española de Françoise Pichot y José Ramón Rapado, *LA FISCALIDAD Y EL MEDIO AMBIENTE Políticas complementarias*. París, Madrid, Coedición de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y Ediciones Mundi-Prensa, 1994, pp. 30,31.
4. *IDEM*, *opus cit.*, p.30



*Allan 1978*

# LAS CUENTAS ESTATALES EN SALUD: UNA PROPUESTA PARA APOYAR LA DESCENTRALIZACIÓN

LORENZO GUTIÉRREZ BARDALES\*

## INTRODUCCIÓN

México inició desde 1982, el proceso de transformación de su sector salud, particularmente del subsistema especializado en la atención de la población no contemplada en la seguridad social. La descentralización de facultades, funciones, servicios y recursos de la federación a los estados<sup>1</sup>, constituía desde entonces, uno de los ejes más importantes. Sin embargo, su implantación después de casi 15 años, ha mostrado que se trata de un proceso novedoso, complejo, pero sobre todo lento.

Independientemente de las complicaciones que significará desmontar el modelo centralista vigente en México, una de las razones que explican la lentitud de la descentralización de este sector, es que si bien se tenía conciencia de que se habían acumulado inercias e insuficiencias que lastraban su desarrollo y emplazaban con urgencia a la realización de cambios que le permitieran el cumplimiento de sus impor-

tantes funciones, no se disponía de conocimientos ni experiencias que permitieran definir las características del nuevo modelo, basado en la responsabilidad de los gobiernos estatales de atender la salud de la población abierta, tampoco se contaba con los instrumentos técnicos, administrativos o legales que garantizaran la operación bajo el nuevo esquema descentralizado, ya no con resultados superiores sino por lo menos en el mismo nivel de eficiencia en el que se desarrollaba.

Esta apreciación, desde luego que no soslaya la capacidad de gestión alcanzada por los gobiernos de las entidades federativas, sino que enfatiza como particularidad de este problema, las dificultades del tránsito de un área específica de la administración pública de una etapa a otra.

El objetivo de este trabajo es presentar la necesidad que existe de disponer de un sistema de cuentas estatales en salud, exponer sus bases metodológicas, sus objetivos, sus partes componentes, así como algunas

\* Profesor de la Facultad de Economía de la UNAM, Subdirector de Fomento de Políticas Sociales en la Dirección General de Política Social del Gobierno del D.F.

recomendaciones para su implantación y manejo, para contribuir a consolidar los sistemas estatales de salud que se conforman con mayor rapidez a partir de la necesidad de culminar la transferencia de atribuciones, funciones y recursos a los gobiernos estatales<sup>2</sup>.

Su elaboración se inscribe en el esfuerzo por contribuir a superar la carencia de un sistema de información para el sector salud y asume como punto de partida, el Sistema de Cuentas Nacionales que maneja el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el importante trabajo titulado Estudio de Cuentas Estatales en Salud, realizado en los años de 1995 y 1996 por la Fundación Mexicana para la Salud, A. C., el que sin lugar a dudas, se le debe considerar como pionero en el análisis del tema<sup>3</sup>.

## *LOS RETOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN*

El impulso de la federalización de los servicios de salud a población abierta, constituye una respuesta que por recomendaciones del Banco Mundial inició el gobierno de México, para enfrentar la crisis de la deuda externa en de año de 1982.

Así mismo, la descentralización es un medida para encarar al reclamo de la población de contar con más y mejores servicios, que atiendan las especificidades de los problemas locales<sup>4</sup> y aprovechen las potencialidades regionales, forma parte del esfuerzo

para contar con una organización política más adecuada, capaz de superar la forma vertical de ejercer el poder y la autoridad, representa un intento por modernizar y eficientar la administración pública; es una de las líneas de la reforma del sector salud e implica una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y la delegación de facultades, decisiones y control sobre la asignación y el uso de recursos del gobierno federal hacia los estados.

Entre los objetivos que persigue la descentralización se encuentra el fortalecimiento de cada orden de gobierno, concretamente la estructura institucional en cada uno de sus niveles, para mejorar su capacidad, elevar su eficiencia y lograr la equidad en la provisión de los servicios, abatir costos, evitar dispendios, garantizar la atención oportuna y eficaz a las necesidades de la población, incidir en la estabilización de las finanzas públicas estatales y consolidar sus propias fuentes de ingresos.

Busca una nueva relación entre las autoridades federales y estatales, dotar a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria para amoldarse con oportunidad a las nuevas realidades, otorgar un mayor margen a los gobiernos estatales en la definición de metas y objetivos, incrementar su autodeterminación para cumplir, con sus propios medios, los objetivos nacionales y definir libremente el destino de los recursos excedentes una vez que se hayan alcanzado las metas.

La descentralización del sistema de salud para población abierta como parte de la estrategia de reforma del

Estado, aspira a superar una forma de organización que ya no funciona y devino en obsoleta e ineficiente, representa una iniciativa de largo aliento que por su alcance y profundidad, equivale a la refundación de este sistema de salud<sup>5</sup>.

Con esta medida se enfrenta la necesidad de superar la limitada coordinación existente, la duplicidad de esfuerzos, la omisión en los servicios, la gestión ineficiente, el gigantismo, la burocratización y la carencia de iniciativas locales.

Para apuntalar la descentralización, se supone que se acompañaría con medidas para garantizar el cumplimiento de los objetivos señalados y eviten que la prestación de los servicios a la población disminuyan su eficiencia, eficacia, cobertura y calidad, que decrezca el monto de recursos financieros como resultado del traslado entre partidas o programas o debido a la disminución y/o estancamiento de las contribuciones de los gobiernos estatales o incluso por el dispendio de recursos a consecuencia de una gestión carente de mecanismo de control y evaluación, o inclusive derivada de una deficiente planeación, programación o presupuestación por problemas técnicos o de carencia de diagnósticos.

En este sentido, la descentralización, entendida no como una medida burocrática, sino como un proceso, requiere de diversas medidas tales como el diseño o perfeccionamiento de instrumentos de tipo administrativo, laboral, jurídico, programático y presupuestal, principalmente por par-

te del gobierno federal, pero contando con la participación de organismos y dependencias de los gobiernos estatales para asegurar un tránsito sin rupturas, sin desfases ni cambios abruptos.

Una de las estrategias imprescindibles para apoyar este proceso es el reforzamiento, desarrollo o creación de sistemas de información como herramientas para lograr el conocimiento de los recursos utilizados, el control, seguimiento y evaluación de la operación de programas, servicios, inversiones, proyectos, presupuestos y la aplicación de planes<sup>6</sup>.

En este sentido, la consolidación de la descentralización tiene en el sistema de información un elemento fundamental para la coordinación y cohesión de las unidades descentralizadas operando bajo un esquema complementario, en un enfoque sistémico, al margen de la dispersión y del funcionamiento aislado.

## *LAS CUENTAS ESTATALES EN SALUD*

Algo loable en la implantación de este proceso es que ha sido acompañado con el esfuerzo de organismos de la sociedad civil como la Fundación Mexicana para la Salud<sup>7</sup>, que en el año de 1995 llevó a cabo un estudio para conocer el gasto federal estatal y privado en servicios asistenciales.

En este estudio se da cuenta de los diversos momentos para descentralizar los servicios de salud, proponien-

do una periodización inicial que va del año de 1934, en que se establece la Ley de Coordinación y Cooperación de Servicios Sanitarios de la República Mexicana, hasta el periodo 1988-1994, en que la descentralización se persigue a nivel de las jurisdicciones sanitarias, fortaleciendo los Sistemas Locales de Salud (SILOS).

El punto de partida de este estudio, fue la realización de un diagnóstico sobre los componentes y la cuantía del gasto estatal en salud, la ubicación de las fuentes de financiamiento, el examen de las tendencias de su comportamiento, el análisis del uso de estos recursos estableciendo su distribución a través de los diversos programas en que se clasifican las acciones realizadas, y finalmente, ubicar y definir los organismos o dependencias administrativas encargadas de la recepción y ejercicio de los recursos.

El análisis, requirió disponer de ciertas acotaciones y definiciones mínimas tales como el área de estudio, la población objetivo, el concepto específico de salud, las unidades de observación, el periodo de análisis, la unidad de medida, los sujetos que intervienen en las transacciones ya sea como contribuyentes, prestadores o receptores de los servicios.

Así mismo se elaboraron formatos ad hoc en los que se concentrarían los datos una vez recopilada la información y el diseño del sistema en el que se insertarían los resultados que permitieran su procesamiento y posterior análisis.

Uno de los resultados más significativos fue la reconstrucción de las tran-

sacciones monetarias que tienen lugar en los servicios de salud de las entidades federativas, ubicando, en una visión dinámica, las fuentes y las rutas que siguen los flujos monetarios, su impacto en la modificación de los fondos y la continuación de su movimiento en un sistema permanente de circulación de bienes y servicios entre los agentes que intervienen en este proceso económico, accediendo a una masa de datos que describe el entramado completo de interrelaciones económicas.

De esta manera se evidenció la existencia de fuentes de recursos financieros de varios tipos: dos federales, una estatal y tres de carácter privado, 5 dependencias y organismos que administran los fondos de salud desde donde se canalizan a por lo menos cuatro instancias ejecutoras, hasta, finalmente, llegar a la población destinataria de los servicios.

Otros resultados del estudio permitieron establecer el importe del gasto en salud para población abierta en todas las entidades de la República y el Distrito Federal, su estructura y distribución en los diferentes programas el monto del gasto per cápita en cada una de éstas, la determinación del esfuerzo que en esta materia realizan el gobierno federal, los gobiernos estatales y los particulares. Estos últimos, principalmente a través de las cuotas de recuperación y la distribución de los recursos entre los programas aplicados por los sistemas de salud a nivel de las entidades federativas.

El aporte fundamental del estudio fue el diseño de los lineamientos para

la elaboración de un sistema estatal de Cuentas en Salud que permita la recopilación periódica de los datos financieros, su depuración, sistematización y organización en los sistemas conceptuales de la contabilidad nacional.

Las mayores dificultades que enfrentó la realización del estudio, además de las referentes, al lapso tan breve de tiempo en que se llevó a cabo, fue la carencia de cultura estadística de una buena parte de funcionarios de los gobiernos estatales, su indisposición para proporcionar datos que deberían ser del dominio público, la inexistencia de metodologías para la recabación de información a este nivel, la ausencia de información contable capaz de presentar desde distintas ópticas el ejercicio de los organismos encargados de la gestión de recursos a partir de la cual se conformaran sistemas de costos por unidad operativa o por tipo de atención, en fin, la carencia de un sistema integral de información que vinculara a todas las unidades prestadoras de servicios que enriqueciera el conocimiento del sector y reflejara sus debilidades y fortalezas y la insuficiencia y limitaciones de los sistemas de información tanto a nivel federal como estatal.

Como consecuencia de lo anterior, se pudo constatar la existencia de discrepancias entre la información proporcionada por fuentes del gobierno federal y las de los gobiernos estatales acerca del importe del gasto realizado por la SSA en las distintas entidades federativas, sobre las cuotas de recuperación, así mismo se verificó la ausencia de sistemas de información

suficientes para el cálculo de los costos de los servicios, para la determinación de la depreciación de los inmuebles, maquinaria y equipo que permita establecer no sólo su valor en libros, sino también su estado físico y grado de obsolescencia, a partir de donde se toman medidas de trascendencia práctica para mejorar las condiciones de operación.

## RECOMENDACIONES

### METODOLÓGICAS

Las Cuentas Estatales en Salud constituyen una forma específica y coherente de presentar la información estadística del sector salud a nivel de cada entidad federativa, sobre bases conceptuales adecuadas, ordenada de acuerdo con reglas definidas, clasificaciones, principios, definiciones, términos y metodologías.

Las Cuentas estatales<sup>8</sup>, son parte integrante de la contabilidad nacional, su elaboración es un intento por aplicar sus principios metodológicos al subsistema de los servicios de salud para población no contemplada en la seguridad social, a nivel de las 31 entidades federativas y del Distrito Federal.

Los servicios de salud para población abierta en cada uno de los estados de la federación, constituyen parte de la administración pública, a través de ellos se producen bienes y servicios no de mercado, sino bienes públicos destinados a la comunidad a precios económicamente no significativos,

como mecanismo para redistribuir el ingreso.

Como parte de la actividad económica estos servicios de salud, absorben una parte considerable de recursos financieros provenientes en una alta proporción del erario público, el cual a su vez, se conforma de las transferencias de empresas y familias en forma de impuestos, derechos o aprovechamientos, es titular de una considerable proporción de los acervos de la economía nacional, absorbe cantidades significativas de mano de obra y contribuye con valores, productos y servicios a la generación del producto interno bruto.

Por ello y dado el desarrollo que ha alcanzado tiene que ser objeto de medición como todas las actividades económicas a efecto de contestar las preguntas básicas de la economía: ¿qué produce?, ¿cuánto produce?, ¿cómo lo produce?, ¿para quién lo produce?<sup>9</sup>

Esta medición va dirigida a satisfacer las necesidades de los encargados de la planeación económica pero también de un público cada vez más numeroso interesado en disponer de la más amplia información sobre distintos aspectos de este sector.

Específicamente, su elaboración surge de la necesidad de superar la falta de información oportuna, suficiente y veraz pues la que hasta ahora elaboran las entidades prestadoras de servicios a nivel de las entidades federativas, tiene alcances limitados y no esta inserta en un sistema integral.

las fuentes más comunes que podrían servir de base para la recolección,

ordenamiento, depuración y sistematización de la información para integrar un sistema estatal de cuentas en salud, son los censos de población y vivienda, los censos económicos, los reporte de cuentas públicas, las encuestas aplicadas por el INEGI, los registros administrativos y los estados financieros. Sin embargo hay que reconocer que estas fuentes no recogen datos específicos que satisfaga los requerimientos de un sistema de cuentas económicas.

Por lo anterior y a partir del interés fundamental en captar la información financiera relativa a los ingresos y los gastos del sector, identificar las fuentes de origen, definir el nivel y composición de los ingresos y la estructura de financiamiento, conocer los recursos utilizados por cada uno de los programas, el importe monetario de las metas y los logros alcanzados, la información que ofrecen dichas fuentes, resulta incompleta por su carácter general y su nivel de agregación.

En este sentido, una tarea práctica para avanzar en esta tarea sería, en todo caso, la integración de un comité técnico conformado por la dependencias involucradas en la asignación del gasto y su ejercicio y las encargadas de la recopilación y procesamiento de la información, auxiliadas por grupos de trabajo de carácter permanente, que revisen el universo de solicitudes de información que normalmente plantean diversas instituciones y personas a los servicios de salud, analicen y hagan una crítica a estas solicitudes a efecto de unificarlas y simplificarlas, a partir de donde se estaría en posibilidades de

generar una carpeta única de información.

Las ventajas de presentar de esta manera la información, es que se uniformaría su presentación y definición conceptual, se facilitarían su generación, se satisfaría su demanda y se garantizaría el flujo de información con cualidades de veracidad y oportunidad convirtiéndose en un apoyo al proceso de modernización.

De esta manera estaríamos ante un avance en la configuración de un sistema único e integral de información sobre el sector salud, imprescindible para la toma de decisiones en las etapas de formulación, instrumentación, control y evaluación del proceso de planeación.

A grosso modo, el contenido de esta carpeta estaría conformado por los siguientes aspectos:

#### *Información financiera*

Referido al ingreso efectivo, ingreso obtenido y por obtener, egresos por tipo de recursos, estado de resultados, origen y aplicación de recursos, estado de variación en el capital contable, estado de costo de producción de los servicios estado de situación financiera y balance general.

#### *Personal ocupado*

Empleo y remuneraciones, salarios y prestaciones personal operativo, personal administrativo, personal de base, eventual, por honorarios, directivo, reporte de cursos de capacitación.

#### *Servicios y Costos*

Metas anuales de servicios, servicios realizados en materia de atención curativa, preventiva, externa hospitalaria, general y especializada con el reporte del importe que se haya erogado por cada una.

#### *Presupuesto por programa*

Seguimiento financiero de programas, seguimiento físico por programa, información programática presupuestal.

#### *Inversión física*

Inversión física, seguimiento de proyectos de inversión, inversión en activos fijos, formación de capital, distribución geográfica de la inversión, principales obras terminadas, principales obras en proceso, inventario de proyectos de inversión, inventarios de proyectos de inversión.

#### *Apreciaciones y expectativas*

Problemas de insumos, expectativas de servicios, expectativas de inversión

#### *Registro único de transferencias*

Transferencias por beneficiario, transferencias por servicio, transferencias por servicio y sector beneficiario, transferencia según composición de costo unitario.

#### *Adquisiciones y obras públicas*

Adquisiciones efectuadas, obras públicas y servicios.

Los grupos de trabajo deberán someter al Comité Técnico una propuesta para la sistematización de esta misma información junto con el análisis de los requerimientos y evaluar las necesidades de información para perfeccionar su generación y adecuada interpretación.

Los servicios estatales de salud se verán beneficiados porque le permitirá optimizar el control interno para lograr el manejo transparente de los recursos, conocer los resultados de sus esfuerzos sea para corregir desviaciones, prever insuficiencias o bien para consolidar y superar los logros alcanzados apoyándose en los indicadores de gestión, de impacto.

Asimismo se establecerán las condiciones para realizar análisis comparativos en empresas e instituciones prestadoras de servicios de salud en el contexto de la misma entidad federativa, a nivel nacional o en su caso con empresas de la misma rama con lo que podrá construir sus propios estándares de productividad eficiencia y de impacto.

Al establecer las Cuentas Estatales en Salud, se incrementará el conocimiento sobre esta área, cuyo peso en la política social es innegable y su cada vez mayor importancia como sector de la economía dado el número de trabajadores que emplea y el valor agregado que genera<sup>10</sup>.

Con la implantación de un sistema permanente y continuo como el que se propone, la información dejará de utilizarse en forma facciosa, se desplegará el sistema de contabilidad na-

cional, se perfeccionarán los sistemas y procedimientos para el control de la administración pública y se incidirá en la superación de uno de los grandes problemas nacionales.

Como colofón habría que señalar que una de las limitaciones para la realización de evaluaciones sobre los programas sociales, es la ausencia de datos objetivos, oportunos y debidamente validados que sustenten la posibilidad de confrontar metas contra resultados, impacto de las acciones y grado de satisfacción de los usuarios o en su caso, mejorar la gestión de programas, rediseñar las políticas, monitorear el estado de salud de la población por localidades y regiones y, en fin, abrir la política en materia de salud a la academia, a las organizaciones no gubernamentales y a la sociedad en general.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- <sup>1</sup> La descentralización es la transferencia de atribuciones y facultades de un organismo a otro que goza de autonomía y de independencia.
- <sup>2</sup> En el esquema de la descentralización la SSA debería ejercer funciones normativas, de supervisión y vigilancia en la conducción de la política de salud, sin embargo sigue conservando atribuciones de diverso tipo, principalmente de manejo de personal que ya deberían haberse transferido a los estados.
- <sup>3</sup> Ver González Block M.A., Gutiérrez Calderón E. y Gutiérrez Bardales L. Las Cuentas Estatales en Salud en Frenk Mora, J. *El Observatorio de la Salud*. México. Fundación Mexicana para la Salud. 1997.
- <sup>4</sup> Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Pag. 95.

- 5 Si bien el proceso de transferencia de recursos y facultades en materia de salud del Gobierno Federal a los gobiernos estatales, concluyó en el año de 1997 y, hasta la fecha no existe un balance sobre el impacto de la medida en cuanto calidad de servicios, cobertura, grado de satisfacción de los usuarios, compromiso de las autoridades locales para incrementar su aporte en el gasto, que permita evaluar los resultados de esta política
- 6 Poder Ejecutivo Federal, Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000, pag. 71
- 7 Ver González Block M.A. et al
- 8 Su implantación debe formar parte de la agenda legislativa del Congreso General.
- 9 Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, El ABC de las Cuentas Nacionales, México 1994.
- 10 Frenk Mora Julio, Economía y Salud, Fundación Mexicana para la Salud, A.C., México, 1993.



*Santa 1976*

# HACIA UNA EDUCACIÓN AMBIENTAL DEL TERCER MILENIO

---

DIPUTADO LINO CÁRDENAS SANDOVAL\*

*“Nosotros somos parte de la tierra. Y la tierra es parte de nosotros.  
Las flores que aroman el aire son nuestras hermanas.  
El venado, el caballo y el águila también son nuestros hermanos.  
Los desfiladeros, los pastizales húmedos, el calor del cuerpo  
del caballo o del nuestro forman un todo único.”<sup>1</sup>*

Hablar de medio ambiente y ocuparnos de su cuidado, preservación y restauración, es un asunto de vida o muerte. El comportamiento de la naturaleza en diferentes partes del mundo evidencian un problema como resultado de la crisis de un modelo de vida humano poco sensible y respetuoso hacia su entorno.

“A la fecha se ha constatado que los niveles de cambio ocasionados por actividades humanas, son mayores que cualquier otra acción a que ha sido sometido el planeta durante millones de años”<sup>2</sup>

Algunos indicadores que aluden a una alarma de dimensiones mundiales lo constituyen la pérdida de 11 millones de hectáreas de bosque tropical cada año (1993), el crecimiento de la población de 92 millones al año, cifra que cada día pone en riesgo el equilibrio global, la pérdida de 500 000 mi-

llones de toneladas de suelos a partir de 1972, pero lo más significativo es la carencia de inventarios de los recursos biológicos de la Tierra o de mecanismos de contabilidad que den cuenta de cuándo se sobrepasan los límites de carga de los ecosistemas.<sup>3</sup>

Como resultado del cambio acelerado de los ecosistemas en los últimos 30 años, se han iniciado una serie de esfuerzos en el plano internacional y nacional para analizar las problemáticas y establecer acuerdos y estrategias tendentes a cambiar los esquemas de relación hombre naturaleza.

La Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo”, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992, constituye uno de esos esfuerzos por revertir las tendencias de deterioro del medio ambiente. Destacan de esa Conferencia, entre otras acciones, las destinadas a proteger la

---

\* Diputado Federal del grupo parlamentario del PRI. Secretario de las Comisiones de Ecología y Medio Ambiente, Educación, Ciencia y Tecnología y Comité Editorial.

atmósfera, los bosques, detener el avance de la desertificación, proteger los océanos y resguardo del agua fresca.<sup>4</sup>

Nada parece explicar la actitud y conducta destructiva del hombre de su propio hábitat, pero lo cierto es la necesidad urgente de modificar esas pautas si queremos preservar la vida. En esta tarea, la educación se constituye como una alternativa viable para construir un nuevo modelo de relación hombre naturaleza.

Una educación diferente también es el reto, pues los modelos educativos hasta hoy creados, no han garantizado un modelo de vida humano sensible y respetuoso hacia la naturaleza.

En el presente artículo, es nuestro propósito abordar la importancia de la educación ambiental en la formación del ser humano, se realiza una descripción somera de problemáticas existentes en nuestro ambiente a manera de diagnóstico, se establecen posteriormente la diversidad de concepciones teóricas y metodológicas con relación a la solución de la problemática ambiental, finalmente se enumeran propuestas con la perspectiva de superar las dificultades más acuciantes en esta área.

## DIAGNÓSTICO

- Los bosques de coníferas han desaparecido en una superficie equivalente al 50% de su probable área original. Actualmente casi toda la extensión de bosques del país muestra una fisonomía profundamente afectada por el fuego, el pastoreo, la explotación de madera, leña y carbón.
- La pérdida de la superficie arbolada se calcula en 18 millones de hectáreas de bosques y 26 millones de hectáreas de selvas, el 19% del total del territorio a perdido su vegetación arbórea en menos de un siglo.
- Actualmente la ganadería tiene importancia extraordinaria como actividad económica y se ha acelerado su impacto sobre las comunidades naturales. Según cálculos de Toledo (1987), la superficie dedicada a la ganadería pasó de alrededor de 38 millones de hectáreas en 1930, a más de 90 millones en 1983, siendo éste un incremento acumulativo de 2.9% de la superficie cada año. El número de reses pasó de cerca de 10 a más de 37 millones, esto ha implicado la desaparición de bosques, selvas y matorrales desérticos en una enorme superficie, sin mejorar sustancialmente el nivel de vida de la mayoría del campesinado mexicano.
- Los lagos en donde se ubicaba la ciudad de México, se han desecado en un 99%.
- La erosión afecta a cerca del 80 % del territorio nacional. De 195.8 millones de hectáreas, 154 millones padecen algún grado de erosión, y de éstas, 30 millones están ya erosionadas en un nivel severo o muy severo.

- Las tierras aledañas a la ciudad, se han desforestado en un 75%, con los consecuentes fenómenos de erosión, polvo y tolvaneras.
- Se estima en nuestro país una cantidad de 4000 especies raras amenazadas y en peligro de extinción.
- Por las calles de la ciudad cada día circulan cerca de 3 millones de automóviles que queman 18 millones de litros de gasolina. En la zona metropolitana de la ciudad de México, existen cerca de 30,000 fábricas, hoteles, hospitales, baños públicos y talleres, éstos utilizan cerca de 5 millones de litros de combustible .
- Los 17 millones de habitantes, las industrias y los servicios de la zona, consumen aproximadamente, 74 metros cúbicos de agua por segundo, la desalojan contaminada al drenaje y afectan los ríos Tula, Moctezuma, Pánuco e incluso el Golfo de México.
- Cada persona produce diariamente, cerca de un kilogramo de basura, esto genera un total de más de 19,000 toneladas de desechos en la ciudad de México.
- En nuestro país, por cada persona se consumen entre 364 y 200 litros de agua al día, en contraste cualquier habitante de los países europeos usan un promedio cotidiano de 120 litros de agua.<sup>5</sup>
- La explotación de materiales pétreos ha sido causa de diversos efectos ambientales que se relacio-

nan principalmente con la afectación del suelo como recurso básico y como entidad física donde interactúan otros componentes de los ecosistemas, tales como el agua y la vegetación.

¿Nuestra gran eficacia para vivir en los más diversos ambientes, es eclipsada y a la postre anulada ante nuestra incapacidad de convivir? ¿Es posible que la humanidad, aún con haber conquistado todos los ambientes de la tierra, incluido el espacio extraterrestre, pueda llegar a su término y nuestra civilización verse en peligro real de desaparecer, pues el ser humano no ha logrado aún conquistarse a sí mismo, comprender su naturaleza y actuar desde este entendimiento?

Nuestra entrada en la fase final de este camino en el cual la incomprensión de los seres humanos entre sí, amenaza con la destrucción sistemática no sólo de la vida humana en el planeta, sino mucho antes aún, de la vida interna, de la confianza básica de unos en otros, base fundamental del vivir social, parece inevitable.

¿Cómo emplean su tiempo los economistas, nuestros políticos, los educadores sociales, los medios de información?:

Tal vez en el cruzamiento de curvas de oferta y demanda, urgencia de liquidez a corto plazo, seguridad interior, geopolítica, transmisión de conocimientos e información de sucesos, pero lo esencial ¿Dónde? ¿Cuál es el planteamiento para lograr una armonía social en el largo plazo?, ¿Qué escuela

ha centrado sus estudios en torno al proceso fundamental de la sociedad - **el aprendizaje**-. Porque el proceso de aprendizaje es para los seres sociales, todo. Al nacer no amamos ni odiamos a nadie en particular, ¿Cómo lo aprendemos?, ¿Cómo el hombre es capaz de llegar a odiar con tanta virulencia, para llegar a destruir a otros, aún a costa de su propia destrucción, esto último comienza incluso a aprenderlo en su propia familia.<sup>6</sup>

### *PLANTEAMIENTO CENTRAL*

En Estocolmo hace veintiséis años se celebró la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, donde se planteó el establecimiento de límites, bases y orientaciones al crecimiento económico, para generar una racionalidad productiva, capaz de controlar y revertir los costos ecológicos de los patrones exponenciales de producción y consumo, y sus efectos en el deterioro ambiental y en la calidad de vida de las mayorías.

La presión sobre los recursos naturales se incrementa, por su explotación para el mercado, ésta se acentúa por la crisis financiera que sujeta el desarrollo independiente de los países latinoamericanos y se destruye con ello la base de sustentabilidad de los recursos. Esta degradación del ambiente, está asociada a los procesos de deforestación y erosión de los suelos, a la pérdida de recursos acuícolas y al despilfarro de recursos energéticos; a

la pulverización minifundaria, la descomposición campesina y la hiperconcentración urbana e industrial, así como a la contaminación ambiental y al aumento de los riesgos ecológicos. Se ha hecho patente la estrecha relación entre los procesos de degradación ambiental, el deterioro de la calidad de vida de la población y el incremento de la pobreza y la marginación, se muestra la dimensión social de estos cambios globales, paralelo aumento de los costos económicos de la urbanización, la descontaminación y la restauración ambiental.<sup>7</sup>

La crisis ambiental vivida en el ámbito mundial ha forzado a algunos sectores e instituciones sociales de diversos países a volver hacia ella su mirada. La escuela, como institución social, no ha quedado al margen de esta situación.

Al hablar y escribir acerca de la problemática ambiental, se enfatiza en ella a los valores, con la perspectiva de que los seres humanos asuman actitudes responsables hacia sí mismos y hacia el mundo del cual forman parte.

La educación ambiental es un campo en constante proceso de expansión y reformulación en los ámbitos mundial y nacional. Sin embargo, persisten diversas posturas en el desarrollo de proyectos y acciones de educación ambiental en nuestro país, entre ellas destacan:

El enfoque donde se prioriza la conservación por encima de cualquier otra consideración, pierde de vista un marco más amplio de problemas donde se integra lo social, lo económico y lo cultural.

Se confunde la educación ambiental con la enseñanza de la ecología. Lo ambiental no puede reducirse a la apropiación de un cierto número de conceptos y principios que, si bien nos permiten comprender mejor los fenómenos y procesos de la naturaleza y sus problemas, no dan cuenta de la compleja magnitud de los mismos.

Los conceptos de ambiente y ecología tienen lógicas distintas. El primero da cuenta de un espacio físico, es una fusión de nuestra conciencia, de su significado con las condiciones climáticas, geológicas y físicas. El ambiente es un constructo cultural y, está determinado por imperativos independientes de las actividades humanas sean éstas intencionales o no. La ecología es una ciencia dedicada a estudiar las relaciones del organismo con su ambiente; busca los principios de organización dentro de la complejidad natural.<sup>8</sup>

Aquellas posiciones donde se focalizan soluciones con base en la adquisición de técnicas y procedimientos para prevenir, mitigar y resolver problemas ambientales.

Se afirma a la educación como solución, con exclusión de las regulaciones ambientales, el ordenamiento ecológico, los instrumentos económicos y la innovación tecnológica. Una variable de esta posición, difícilmente documentada en bibliografía acerca de esta temática, es la escisión existente entre los contenidos de educación ambiental y la vida cotidiana de los sujetos participantes de su apropiación, es decir, la población en general y,

específicamente, los profesores y estudiantes, quienes participan en las instituciones escolares.

- Posiciones cuya solución la observan en los patrones socioculturales y productivos de los grupos indígenas.
- El hacer por hacer, sin considerar un proyecto de largo aliento.<sup>9</sup>

Una posición más amplia la constituye la gestión ambiental y el desarrollo sustentable a partir de una nueva ética y principios productivos del desarrollo. El discurso ambientalista ha cobrado madurez a la vez de moldearse a los intereses de varios actores, gobierno, industria, sociedad. Se ha legitimado la demanda social por un ambiente sano y productivo, se ha puesto de relieve la importancia de recuperar un proceso de desarrollo sustentable y sostenido, para además de preservar una base de recursos para las generaciones futuras, asegurar la sobrevivencia y bienestar de los pobres que habitan el mundo de hoy.<sup>10</sup>

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Se ha avanzado en el planteamiento de posiciones para resolver la problemática ambiental, sin embargo, es fundamental revisar el origen de éstas. Conocer los procesos de conocimiento del hombre y sus relaciones a partir

de los cuales surgen, ¿Hacia dónde se dirigen?, ¿Cuál es el sustento del proyecto de ser humano?.

Las diferentes posiciones para atender la problemática ambiental parten de una concepción de la vida, la que es necesario estudiar.

Es prioritario avanzar hacia la conformación de propuestas integrales del discurso y la acción, del pensar y el hacer.

Se plantea como reto superar las explicaciones de la conducta humana basadas en sus procesos operacionales, esto es, nuestros procesos de aprendizaje, pues hasta el momento no se ha explicado desde el enfoque tradicional de las ciencias naturales a las tres preguntas claves sobre el operar de nuestra propia naturaleza, que son:

- ¿Cuál es la organización de todo ser vivo?
- ¿Cuál es la organización del sistema nervioso?
- ¿Cuál es la organización básica de todo sistema social?
- ¿Cuáles son y cómo surgen, las relaciones conductuales que dan origen a toda cultura?<sup>11</sup>

La dispersión existente en las posiciones acerca de la educación ambiental, ecología, desarrollo sustentable, aplicación de técnicas específicas para la solución de los problemas ambientales, preservación de los recursos naturales, entre otros, es aún evidente. La conformación de equipos multidisciplinarios de investigadores

para estudiar a profundidad las diferentes posiciones en esta materia, además de aproximarse a clarificar procesos operacionales de acción basados en las vivencias de la población es una estrategia viable en el sentido de realizar seguimientos a los efectos derivados de dichos procesos operacionales, los cuales permitan retroalimentar la pertinencia de los criterios de intervención acordados.

Los estudios realizados en este tenor tienen el compromiso de incluir, como parte fundamental de los mismos, el análisis de las formas de vida de la población, específicamente las formas de convivencia social, para dar cuenta de los procesos internos de los seres humanos.

Con base en los elementos obtenidos a partir de estos estudios es posible sustentar los proyectos educativos, en congruencia con el proyecto de nación y de país desde las perspectivas social, política y económica.

Tendremos que aproximarnos a la escuela a través de diferentes estrategias:

- Integración y socialización de Proyectos Educativos.
- Congruencia curricular de contenidos y metodología de las cuestiones referentes a la educación ambiental.
- Operacionalización cotidiana y permanente de los contenidos de educación ambiental, traducidos en actitudes, conductas, campañas y vinculación escuela-comunidad.

- Organización de procesos de retroalimentación de los padres de familia hacia el personal que labora en las escuelas.

Se plantea como necesidad resolver un problema de formación desde la vida misma, a partir de procesos vivenciales del hombre que tomen como base central del trabajo el hacer del sujeto, y revisar la congruencia con su decir. Trascender los planos de la información, del discurso, como aspectos sustentadores de la tarea educativa en las escuelas y de los procesos de formación, actualización y capacitación de docentes, es cuestión de vida o muerte.

- Las autoridades políticas y sociales, requieren invertir en el apoyo a los grupos multidisciplinarios de investigadores para la realización de estudios hacia la toma de decisiones y a la aplicación de estrategias para la promoción del fortalecimiento de la vida en todas sus manifestaciones. Dichos grupos de investigadores tendrán que retroalimentar las decisiones de la estructura global administrativa de gobierno y de las acciones desarrolladas por el Partido Revolucionario Institucional, según sea el caso.
- Se sugiere que la contratación de éstos sea a partir de la elaboración y presentación de productos de investigación, para evitar los vicios emergidos de los procesos burocráticos. Algunos cri-

terios para la selección de los mismos:

- Realizar procesos de investigación.
- Presentar proyecto de trabajo a manera de examen de oposición, frente a un comité de académicos de reconocido prestigio estatal y nacional.
- Estar involucrado en acciones de intervención en diferentes campos como producto de sus investigaciones.
- Revisión de su hacer por encima de sus discursos.
- Contar con autoridad académica.

Es necesario trabajar sobre estos criterios desde una perspectiva académica, para evitar la contratación de sujetos cuya presencia sea contraproducente al desarrollo y fortalecimiento de la vida. Se requiere establecer una selección rigurosa de los mismos.

## RESUMEN

La problemática ambiental que se vive en el mundo, manifestada en los niveles de contaminación del agua, tierra y aire, la extinción de numerosas especies animales y vegetales, la erosión de los suelos, la escasez de agua para usos domésticos, la destrucción de enormes superficies de la cubierta forestal, la destrucción de la capa de ozono, en-

tre otros, nos obligan de manera urgente a revisar y modificar nuestro modelo de relación con la naturaleza. Esta tarea no tiene un mañana, pues cada minuto no aprovechado representa un tiempo en contra de la vida misma.

La conducta y las actitudes destructivas del hombre hacia la naturaleza son parte de un aprendizaje y una cultura que se ha ido generando a lo largo del tiempo. La modificación de estas pautas o patrones depende de varios factores. Uno de ellos es la escuela. Ésta, se puede decir, no ha dado respuesta a esa necesidad, pues de lo contrario hoy, en pleno siglo XXI las condiciones de nuestro medio ambiente sería otro.

El reto para modificar las actitudes y conductas del hombre hacia la naturaleza implica integrar esfuerzos desde la escuela, pues ésta, es un espacio para la adquisición y promoción de los valores. Implica modificar los modelos del trabajo docente, no se trata de ampliar los tiempos escolares o incrementar los contenidos, se requiere transformar y aplicar nuevas metodologías, que trasciendan el discurso del maestro y la simple acumulación de información por parte de los alumnos.

Es necesarios avanzar hacia la construcción y aplicación de modelos educativos basados en el conocimiento y la investigación de los procesos operacionales de la conducta humana

así como el diseño de políticas educativas ambientales desde una perspectiva integral.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- <sup>1</sup> Fracción de la Carta del Jefe Piel Roja de Seattle, como respuesta a la petición de compra de sus tierras en 1854.
- <sup>2</sup> Salas Espíndola Hermilo. *El Impacto del Ser Humano en el Planeta*. México. EDAMEX. 1997. p. 16.
- <sup>3</sup> *Ibid*, p. 35.
- <sup>4</sup> *Ibid*, p. 31
- <sup>5</sup> UNAM, *Programa Universitario de Medio Ambiente. Temas ambientales, zona metropolitana de la ciudad de México*. México. UNAM. 1996. 8-19 pp.
- <sup>6</sup> Maturana R., Humberto y Francisco Varela. *El Árbol del conocimiento*. Santiago de Chile. Edit. Universitaria. 1996. IX-X pp.
- <sup>7</sup> De Alba, Alicia, et. al. *El libro de texto y la cuestión ambiental. Los contenidos ecológicos en el currículum de primaria*. México. UNAM. 1992. p. 10.
- <sup>8</sup> Kwiatkowska, Teresa e Issa, Jorge, compiladores. *Los caminos de la ética ambiental. Una antología de textos contemporáneos*. México. Edit. Plaza y Valdés. 1998. 7-8 pp.
- <sup>9</sup> Gonzáles Gaudiano, Edgar. *Educación Ambiental. Historia y conceptos a veinte años de Tbilisi*. México. Sistemas Técnicos de Edición, S.A. de C.V. 1997. 108-111 pp.
- <sup>10</sup> Leff, Enrique y Carabias, Julia. Coordinadores. *Cultura y manejo sustentable de los recursos naturales. Volumen primero*. CIIIH y Miguel Ángel Porrúa. México. 1993. 39, 40 y 47 pp.
- <sup>11</sup> Maturana R., Humberto y Francisco Varela G., *op. cit.* p. XI.

## LA DOBLE CRISIS DEL SISTEMA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL

RAÚL OLMEDO\*

El tema de la salud pública y la seguridad social es altamente político y de alcances internacionales. Por ello, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), del que fue presidente el actual mandatario de México, Ernesto Zedillo, ha elegido este tema para su Tercer Congreso, que tendrá lugar en Madrid a mediados de octubre de 1998 con el título "Hacia la implantación de modelos de administración gerencial en salud pública".

Desde hace varios años se habla del fin del "Estado benefactor" como un fenómeno mundial provocado por el deterioro de las finanzas públicas. Los sistemas de salud y de seguridad social ya no pueden ser sostenidos por las finanzas gubernamentales y han entrado a un proceso de "privatización", que naturalmente excluye a las personas y familias que no podrán cotizar o pagar su seguridad.

En general, las críticas a las políticas "neoliberales" sobre salud y seguridad social se limitan a los efectos de la privatización de estos servicios públicos, pero no enfocan a la verdadera

crisis, que es la crisis de los sistemas **industrializados** de la salud y la seguridad social, y que es independiente de la crisis de las finanzas gubernamentales que han desembocado en la privatización de la seguridad social. Es importante entender que estamos en presencia de dos crisis que se combinan: 1) la crisis intrínseca de los sistemas de salud pública y de seguridad social, por el hecho de ser sistemas **industriales**; y 2) la crisis de las finanzas públicas, que obliga a los gobiernos a dismantelar y privatizar estos sistemas porque ya no puede mantenerlos.

La gente se irrita —y hasta se rebela, como ha sido el caso de las manifestaciones masivas en Francia en 1997— por la privatización de la seguridad social, pues desea conservar el sistema industrial contraproducente de seguridad social (contraproducente porque genera enfermedad en vez de salud, inseguridad en vez de seguridad). Pero la gente no se rebela ante lo principal, que es justamente la "contraproducción" de los sistemas de salud pública y de seguridad social. No acier-

\* Doctor en Filosofía por la Sorbona. Académico de la UNAM. Director General del Instituto de Administración Municipal, A.C.

ta a comprender que los gobiernos ya no pueden mantener esos sistemas porque su contraproducencia se vuelve cada día más costosa (pues genera más enfermedad en vez de generar salud). Al mismo tiempo, demandan más seguridad social porque ahora están expuestos a más enfermedades que antes, justamente porque es un sistema multiplicador de enfermedades.

En otras palabras, estamos sumergidos en la ideología dominante que demanda más gasto para una seguridad social que genera más enfermedades, en beneficio de todos los proveedores del sistema de seguridad social (desde los médicos y enfermeras hasta los fabricantes de medicinas y equipo hospitalario, pasando por los constructores de clínicas, hospitales, oficinas administrativas, etc.). A final de cuentas, la sociedad desea su propio mal al desear que se extienda el sistema industrial contraproducente de la salud pública.

El libro de Ivan Illich *La némesis médica*, publicado en 1976, es decir, hace más de veinte años, advertía: “La medicina institucionalizada ha llegado a ser una grave amenaza para la salud. El impacto del control profesional sobre la medicina, que inhabilita a la gente, ha alcanzado proporciones de una epidemia (...) “La amenaza que la medicina actual representa para la salud de las poblaciones es análoga a la amenaza que el volumen y la intensidad del tráfico representa para la movilidad, la amenaza que la educación y los medios masivos de comunicación representan para el aprendizaje, y la ame-

naza que la urbanización representa para la habilidad de construir una morada. En cada caso una gran empresa institucional ha resultado contraproducente.”

Ese libro extraordinario de Illich, que desmonta pieza por pieza el sistema industrializado de la salud pública, no aborda, sin embargo, otros sistemas derivados que fueron surgiendo después a manera de parásitos necesarios del sistema de salud pública, como son los seguros de gastos médicos y los sistemas de ahorro para el retiro (fondos de pensiones), que son expresiones del capital financiero. Hoy sabemos que los fondos de pensiones fueron un elemento decisivo en la crisis financiera y económica mexicana de 1995 (pues al huir de improviso los fondos de pensiones norteamericanos, invertidos en México en calidad de capital especulativo y “golondrino”, desplomaron las finanzas nacionales), provocando un retroceso histórico, desempleo, empobrecimiento, enfermedades e inseguridad. Este es uno de los ejemplos de cómo los sistemas de seguridad social producen lo contrario de lo que se proponen: inseguridad social. En su libro, Illich muestra justamente cómo los sistemas industrializados de salud pública producen los efectos contrarios que supuestamente se proponían: en vez de producir salud, producen enfermedad; en vez de producir seguridad, producen inseguridad.

En este marco de referencia, hablar de la modernización de la administración de la salud pública resulta un contrasentido, pues significa moderni-

zar, es decir, hacer más eficaz y eficiente, la crisis de un sistema. En otras palabras, significa acelerar la crisis del sistema de salud pública y seguridad social.

Hoy en día el análisis del sistema de salud y de seguridad social no puede desligarse del sistema financiero internacional, tanto más cuanto que los seguros de gastos médicos y los ahorros forzosos de los trabajadores para su jubilación son manejados por bancos nacionales asociados con bancos extranjeros. Las finalidades del capital financiero nacional e internacional no son necesariamente las mismas que las de los trabajadores. Asimismo, los sistemas de salud y de seguridad social no pueden verse de manera aislada respecto de todas las entidades económicas (personas y empresas) que dependen de ellos. Si las políticas de salud se dirigieran a la prevención y al fortalecimiento de las capacidades inmunológicas y defensivas del cuerpo humano, la demanda de servicios de salud curativos se reduciría drásticamente y todas las entidades económicas que dependen del sistema de salud pública (los laboratorios farmacéuticos, por ejemplo) sufrirían una grave crisis y hasta se desplomarían, aumentaría el desempleo y se contribuiría a generar una crisis mayor que afectaría a los demás sectores de la economía. En otras palabras, se pondría en peligro el funcionamiento del sistema económico industrial. Es por ello que el objetivo de los sistemas de salud pública no es suministrar las condiciones para que las personas tengan

salud sino contribuir a que la economía industrial crezca.

Como lo señala Illich, "*Salud es*, después de todo, una palabra cotidiana que se usa para designar la intensidad con que los individuos hacen frente a sus estados internos y a sus condiciones ambientales. En el *Homo sapiens*, 'saludable' es un adjetivo que califica acciones éticas y políticas. Al menos en parte, la salud de una población depende de la forma en que las acciones políticas condicionan el medio y crean aquellas circunstancias que favorecen la confianza en sí, la autonomía y la dignidad para todos, especialmente para los débiles. En consecuencia, los niveles de salud serán óptimos cuando el ambiente favorezca una capacidad de enfrentamiento, autónoma, personal y responsable. Los niveles de salud sólo pueden declinar cuando la sobrevivencia llega a depender más allá de cierto punto de la regulación heterónoma (dirigida por otros) de la homeostasis del organismo. Más allá de un nivel crítico de intensidad, la asistencia institucionalizada a la salud —no importa que adopte la forma de cura, prevención, o ingeniería ambiental— equivale a la negación sistemática de la salud." (p.14)

El sistema de salud pública hace que la persona dependa de ellos para mantener su salud, quitándole autonomía para mantener su equilibrio corporal (homeostasis). Aún más, todos aquellos procedimientos o tratamientos para mantener este equilibrio que no estén clasificados por el sistema de salud no son remunerados. Las medici-

nas tradicionales, las medicinas "alternativas", los procedimientos para fortalecer las capacidades defensivas (como los antígenos que se elaboran con la orina de la persona) no son reconocidas ni por el sistema de salud pública ni por las compañías de seguros médicos. Todo lo que disminuya el riesgo de enfermedad atenta contra la reproducción del sistema industrializado de salud y, en consecuencia, contra la reproducción del sistema económico industrial en su conjunto.

De la misma manera, el Estado se desentiende de la persona cuando ésta opta por no depender de la institución de salud y asumir su autonomía, ya sea como individuo, como familia o como colectividad comunitaria. En nombre de la higiene, el sistema de salud y de seguridad social ha ido expropiando a la familia y a la comunidad de sus funciones: ya ni siquiera se nace ni se muere en el seno del hogar, sino en el hospital. La **autonomía** respecto de la institución de salud es una posición política que constituye el fundamento de las medicinas alternativas. Ello indica que la medicina no sólo es una cuestión de ciencia sino de opciones políticas y de ideologías. La imbricación entre ciencia médica, posiciones políticas e ideologías es tal, que resulta sumamente difícil, si no imposible, establecer las líneas de demarcación entre esos tres términos: no se sabe hasta dónde termina uno y comienza el otro.

El dilema político que se le presenta a la sociedad en la actualidad en materia de salud y de seguridad sociales: ¿a quién pertenece el dominio y el

control de las condiciones de salud y de seguridad social, a la comunidad o a las instituciones industriales de salud (tanto estatales como privadas)? En este contexto, es interesante que el Instituto Mexicano del Seguro Social esté buscando salidas a su crisis al intentar adoptar y adaptar el modelo cubano de atención médica, acercándose a la opción comunitaria: responsabilizar a un médico de la atención de un determinado número de familias dentro de una comunidad territorial. El médico va a las familias y a la comunidad, en vez de que ellas vayan en busca del médico al hospital.

Producir enfermedad en vez de producir salud, producir inseguridad en vez de seguridad, eso hace negocio. Es como en la religión: producir pecado (enfermedad del alma) para vender salvación es la condición para generar la institución eclesiástica (que en un momento dado de la historia se convirtió en la entidad económica más poderosa) y la formación de una burocracia y de una maquinaria productora de salvación del alma y de la salud. La actual combinación entre el sistema de salud, los seguros de gastos médicos y los sistemas de ahorro para el retiro, conforma un inmenso poder económico orientado por el capital financiero nacional e internacional.

La salud pública es la resultante de correlaciones de fuerzas económicas, políticas y culturales. Basta pensar en epidemias como la drogadicción, y su secuela de enfermedades, provocada por múltiples factores y que al mismo tiempo se relaciona con la expansión

de los medios masivos de comunicación, difusores de la adicción al alcohol y al tabaco, y por analogía a las demás drogas (la TV es, en sí misma, una droga), así como a la expansión del fabuloso negocio del narcotráfico. La contaminación ambiental, y su secuela de enfermedades, es otra expresión del sistema industrial depredador. El debilitamiento de los sistemas inmunológicos y de las capacidades defensivas y adaptativas de los organismos humanos, que hoy conocemos como la epidemia del Sida, no puede comprenderse sin su relación con todos estos fenómenos, producto del sistema industrial.

En otras palabras, el problema de la salud pública es el problema del sistema industrial en su conjunto. Las políticas de salud pública no deberían limitarse a la curación de los daños causados por la drogadicción y el envenenamiento del medio ambiente. Tendrían que enfocar su acción a lo que causa esos daños. Pero como la administración pública está dividida en "sectores", que son parcelas de poder, entonces el sector salud tiene que limitarse a la curación de los daños. La Secretaría de Salud no invade los dominios de las demás Secretarías de Estado. En este contexto, la administración de la salud pública se convierte en la administración de los daños y no de las causas de los daños.

La otra epidemia que azota al mundo es la pobreza, con sus secuelas de enfermedades. 26 millones de mexicanos están olvidados en programas sociales (es decir, un número creciente de pobres está excluido del sistema

de salud pública y de seguridad social). En más de una década su número aumentó 100 por ciento, a pesar de que los recursos destinados al combate a la pobreza en el último trienio aumentaron 30 por ciento, señala un reportaje periodístico que reseña el informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (*Unomásuno*, 12 de julio de 1998). El problema es que el gasto se destina al combate a la pobreza (como efecto), pero no al combate a las causas de la pobreza.

En la medida en que la salud pública es la resultante de correlaciones de fuerzas económicas, políticas y culturales, se trata de un problema de gobierno, más que de administración de un sistema de salud aislado del resto del sistema industrial. Legislar sobre la salud pública se vuelve algo complejo.

El mundo se encamina hacia una gran crisis de la salud y de la seguridad social. La lógica de la reproducción del sistema económico industrial (que comprende tanto a los países desarrollados como a los subdesarrollados) ha entrado en cada vez

más graves contradicciones con la lógica de las necesidades (consumo) de los seres humanos. El empobrecimiento de la población, el creciente desempleo, la depredación y envenenamiento del medio ambiente, la aparición de nuevas epidemias como la drogadicción y las inmunodeficiencias (una de cuyas manifestaciones es el Sida), todo lo cual provoca más enfermedades e inseguridad social, se hacen cada vez menos compatibles con un sistema de salud pública y de seguri-

dad social que es obligado a reducirse a causa de la crisis de las finanzas públicas.

Durante su ascenso, el sistema industrial acondicionó a las personas, a las familias y a las comunidades, a depender del sistema de salud y seguridad pública (heteronomía). La sociedad “desaprendió” a protegerse y a curarse por sí misma, de manera autónoma, olvidó sus conocimientos tradicionales y mucho menos aprendió a modernizarlos. Hoy, cuando el sistema industrial está en descenso y el sistema de salud pública y de seguridad social está en un acelerado proceso de deterioro, la sociedad tendrá que protegerse y curarse de otra manera, recuperando su saber perdido, modernizándolo y creando las condiciones familiares y comunitarias para mantener su equilibrio biológico y psicológico (homeostasis) frente a fuerzas adversas y destructivas que ha engendrado el sistema industrial.

Generalmente se atribuye al sistema de salud el alargamiento de la esperanza de vida. Sin embargo, Illich muestra que ha sido más bien el proceso de urbanización y los servicios públicos los que han tenido como efecto alargar la esperanza de vida y disminuir drásticamente las enfermedades tradicionales y la mortalidad: “Los resultados estadísticos sobre los que supuestamente se basa cada vez más el prestigio de la profesión médica no son, en lo esencial, fruto de sus actividades. La reducción, muchas veces espectacular, de la morbilidad y de la mortalidad se debe sobre todo a las

transformaciones del hábitat y del régimen alimenticio y a la adopción de ciertas reglas de higiene muy simples. Los alcantarillados (drenaje), la clorización del agua, el matamoscas, la asepsia y los certificados de no contaminación que requieren los viajeros o las prostitutas, han tenido una influencia benéfica mucho más fuerte que el conjunto de los ‘métodos’ de tratamientos especializados muy complejos. El avance de la medicina se ha traducido más en controlar las tasas de incidencia que en aumentar la vitalidad de los individuos” (*La convivencialidad*, p.15).

Ello explica que a pesar de que la esperanza de vida se alarga, las enfermedades se multiplican (y, por lo tanto, engrosan los sistemas de salud y aumentan la cantidad de medicinas, de médicos, de equipamiento hospitalario, etc.). La esperanza de vida y las enfermedades obedecen a dos lógicas diferentes.

Resulta interesante que esta compleja problemática sea abordada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, en su III Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Se analizarán temas como “La transformación de la cultura, los estilos y las prácticas de gestión de la salud pública”, “Procesos de modernización y reforma que privilegien un enfoque gerencial, caracterizado por la preocupación por la productividad social y la orientación hacia el cliente-ciudadano”, etc., y se enfocarán desde las perspectivas nacional, regional y municipal.

# HACIA UNA PARTICIPACIÓN INFORMADA EN LAS REFORMAS DEL IMSS

---

NAOMI ADELSON\*

Las reformas del Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS) y los préstamos del Banco Mundial para implementarlas provocaron controversia en los últimos meses. Sin embargo, se sabe poco de la relación entre el Banco Mundial y México, y de las normas de política del Banco Mundial que le permiten a la gente participar en proyectos de desarrollo. Este ensayo explica las oportunidades y avances de la participación ciudadana particularmente con relación en los préstamos del Banco Mundial para reformar el sector salud en México.

## *¿QUÉ ES EL BANCO MUNDIAL?*

El Banco Mundial (BM) es la institución de desarrollo más grande del mundo. Fue establecido en las reuniones en Bretton Woods, New Hampshire en 1944. El Banco Mundial nació en calidad de institución destinada a financiar la reconstrucción y el desarrollo de los

países europeos devastados por la guerra. Actualmente, el Banco proporciona crédito y préstamos a gobiernos de países en vías de desarrollo para el desarrollo económico y social. El Grupo Banco Mundial incluye el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI). El BIRF otorga préstamos con bajas tasas de interés y plazos de amortización largos a países de medianos ingresos. La AIF provee préstamos a países de bajos ingresos, estos no tienen interés y el plazo de repago es largo. LA CFI presta para operaciones del sector privado y el OMGI otorga garantías de inversiones en países de alto riesgo político (Clark y Hsu, 1997).

Hay 178 países miembros del Banco Mundial. Los principales accionistas son los Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, y el Reino Unido quienes controlan 45% de las acciones del Ban-

---

\* Maestría en Relaciones Internacionales. Coordinadora de Relaciones Internacionales, Traspirencia S.C., 1997.

co. El Consejo de Gobernadores se forma con un representante por cada país miembro, generalmente el ministro de economía o su equivalente. Este Consejo sólo se reúne una vez al año para decidir sobre el financiamiento y la dirección del Banco. Cada país miembro también es representado en el Consejo de Directores Ejecutivos en proporción a sus contribuciones de capital. Por lo tanto, Estados Unidos tiene su propio Director Ejecutivo mientras que México está representado por un Director Ejecutivo junto con Costa Rica, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela. La posición de Director es rotativo y actualmente es ocupado por Enzo del Bufalo. Todos los proyectos del BIRF y AIF tienen que ser aprobados por el Consejo de Directores Ejecutivos (Clark y Hsu, 1997).

### *¿CUÁLES SON LAS NORMAS DEL BANCO?*

El Banco tiene enorme influencia sobre programas de desarrollo y sus proyectos han tenido fuertes impactos sociales y ambientales. Por lo tanto en los 90s el Banco fue el blanco de varias campañas públicas que reclamaron mayor transparencia, normas ambientales y sociales. En 1993, el Banco empezó a desarrollar directrices y procedimientos para disminuir los efectos negativos de sus préstamos. Las Directrices Operacionales (D.O.) y Procedimientos del Banco (P.B) trascendentes

creadas en este período se tratan del reasentamiento involuntario (D.O. 4.30), hábitats naturales, el acceso al público de la información (P.B. 17.50), los derechos de los pueblos indígenas (D.O. 4.20) y la evaluación ambiental (D.O. 4.01) (Clark y Hsu, 1997).

Las directrices y procedimientos del Banco establecen reglas para todo el ciclo de sus proyectos —la identificación, preparación, evaluación inicial, negociación, implementación y evaluación—. El P.B. 17.50 describe las políticas del Banco en términos del acceso a la información; estipula que los Documentos de Información sobre el Proyecto (DIPs), Informes de Evaluación Inicial preparados por el personal (IEI), Documentos de Evaluación de Proyectos (DEP), informes de portada gris sobre el trabajo económico y sectorial de los países, materias de política sectorial, y documentos relacionados con el medio ambiente<sup>1</sup> estén disponibles al público gratuitamente si se trata de documentos de su propio país de ciudadanía. Si un gobierno considera que un documento contiene información que debe ser confidencial, puede restringir su distribución (Clark y Hsu, 1997). Este es el caso particular de los IEIs de las reformas a la seguridad social en México: Ahorros Contractuales I y II (que son préstamos para la privatización de los fondos de jubilación) y el proyecto de Ajuste del Sector Salud y Asistencia Técnica para el Ajuste del Sector Salud (que son para la reforma del IMSS).

La D.O. 4.20 otorga una serie de derechos a los pueblos indígenas que

se encuentran dentro de una región de un proyecto. El objetivo central de esta Directriz es asegurar que las poblaciones indígenas no sufran efectos adversos durante el proceso de desarrollo, particularmente por proyectos financiados por el Banco y que reciban beneficios sociales y económicos que sean compatibles con sus usos y costumbres. Señala que proyectos que involucran tales pueblos deben estar basados en la participación "informada" de las comunidades indígenas. Por otra parte, la elaboración de proyectos que afecten a pueblos indígenas requiere que el país prestatario presente un Plan de Desarrollo con un diseño culturalmente apropiado, que anticipe tendencias adversas, que incluya la participación de ONGs, que apoye los sistemas de producción que estén adaptados a las necesidades de estos pueblos y al cuidado del medio ambiente y que considere el tiempo necesario para su implementación y seguimiento (Transparencia, 1997).

El 1 de enero de 1994, el Banco estableció un Centro de Información Pública (CIP) en su sede en Washington, D.C., donde se encuentran todos los documentos públicos del Banco. Las oficinas de París, Tokio y Londres también tienen CIPs (Clark y Hsu, 1997). En México no se estableció un CIP hasta 1996 después de una campaña pública que involucró a más de sesenta Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y de organizaciones de base. Ahora, cualquier ciudadano mexicano puede acudir a las oficinas del BM en México, D.F., para consultar sus docu-

mentos.<sup>2</sup> Sin embargo, la gran mayoría de los documentos del Banco todavía se publican casi exclusivamente en inglés, lo cual representa un gran impedimento al acceso a la información en México (Transparencia, 1996).

Durante los noventa, el Banco Mundial empezó a publicar documentos que manejan el discurso de las bondades del desarrollo participativo. Por ejemplo, señala que sus proyectos deben involucrar la participación de todas las partes interesadas. Estas partes incluyen: aquellos afectados directamente por los proyectos; gobiernos prestatarios (representados por oficiales designados o electos, delegados, funcionarios de los gobiernos locales, etc.); grupos afectados indirectamente (ONGs, organismos civiles, grupos de apoyos, agencias de desarrollo) y el propio Banco. Sin embargo, la implementación de esta práctica es rara en México y cuando se ha dado, sólo se ha dado a nivel de proyectos pequeños (Transparencia, 1996).

### *RELACIONES ENTRE EL BANCO MUNDIAL Y EL GOBIERNO MEXICANO*

La relación entre el Banco Mundial y México se maneja casi exclusivamente entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y personal del propio Banco. Los préstamos son aprobados por el Secretario de Hacienda y sus condiciones son negociadas con la Secretaría. Los préstamos del Banco

Mundial fortalecen a la SHCP dado que tiene el poder de decidir cuándo y cómo liberar los fondos a las agencias ejecutoras (agencias del gobierno tales como la SAGAR, SEMARNAP, etc.). La presencia de un proyecto del BM no garantiza un aumento en el presupuesto de la agencia ejecutoras porque entra en un grupo de fondos y no sigue el principio de adicionalidad. De hecho, es la SHCP quien hace los presupuestos de los proyectos y programas del BM. En la presente administración, la gestión de los fondos es hecha por la oficina de Ricardo Ochoa, Director de Organismos Financieros Internacionales. Los egresos de la SHCP pasan por la oficina de Evelyn Rodríguez y Santiago Levy donde se decide como distribuirlos.

La visión de la SHCP de su relación con los BMDs es muy distinta a la del discurso de participación promovido en Washington. La SHCP opina que los proyectos pertenecen al gobierno mexicano y que el papel de los bancos es sólo aportar dinero. Explica que en México, a diferencia de otros países, el BM no hace lo que quiere (Ochoa, 1998) y una vez que se firma el préstamo, el gobierno hace lo que quiere (Cortés, 1998). La SHCP no apoya la implementación de las reformas del BM en el terreno mexicano. De hecho, opina que las Directrices Operacionales tienen estándares muy abiertos que provocan conflictos. También, subraya que el BM provoca vinculaciones directas con ONGs que el gobierno "no puede cumplir" (Ochoa, 1998). Recientemente, en el escándalo sobre

el Fondo Bancario para la Protección al Ahorro (FOBAPROA), el BM tuvo varios desacuerdos con la SHCP sobre el uso de sus fondos en el rescate bancario de 1995, que provocó que el BM hiciera una crítica fuerte a la SHCP. La SHCP respondió pero el BM no realizó mayores acciones.

Históricamente, no habían muchos motivos para incluir al Congreso mexicano en el diálogo entre el BM y el gobierno debido a que el Congreso no había sido independiente del Poder Ejecutivo. A pesar de que el Congreso de la Unión es el que aprueba el presupuesto anual de ingresos y egresos, hasta 1997, el PRI contaba con la mayoría absoluta y aprobaba automáticamente el presupuesto presentado por la SHCP. Por lo tanto, el papel de esta Secretaría era protagónico en la definición de los préstamos del BM. El presidente del país siempre ha contado con amplios poderes y el sistema electoral evitaba que los partidos de oposición accedieran a un número significativo de curules. Hoy con la mayoría absoluta del Congreso en manos de la oposición, esta situación ha cambiado y por primera vez las asignaciones presupuestales se han discutido ampliamente. Sin embargo, la forma en que se presentó el presupuesto fue muy confusa y los legisladores no pudieron distinguir con facilidad los préstamos de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMDs). Se espera que en el próximo período de sesiones, se presenten rubros más definidos y que el Congreso preste atención a los préstamos del extranjero.

Los cambios recientes abren oportunidades para una mayor interacción entre la sociedad civil y los BMDs. Por lo tanto, el trabajo en defensa de los intereses de la población debe incluir a los miembros del Congreso recientemente electos. De hecho ya empezó este proceso dado que por primera vez, se formó una Comisión Investigadora sobre el préstamo del Banco Mundial para el proyecto de Ajuste del Sector Salud.

### *PRESENCIA DEL BANCO MUNDIAL EN MÉXICO*

El Banco Mundial comenzó a invertir en México en 1949. Al final de 1996, México era el principal deudor del mundo, con 12.1% de la cartera activa del Banco. Este nivel de riesgo y compromiso supera el tope de 10% permitido por el Banco, consecuentemente el Banco pretende reducirlo al 10% para el año 2000 (World Bank, 1996a). El BIRF en particular ha concedido a México 160 préstamos por un monto total de \$US27,292.5 millones de dólares (Banco Mundial, 1997).

Inicialmente los proyectos del Banco se concentraron en proyectos de infraestructura. Durante los ochentas, el Banco se centró en los programas de ajuste estructural. En los noventas, el Banco empezó a proporcionar préstamos compensatorios para amortiguar el impacto del ajuste estructural y para las reformas de segunda generación. Estas reformas buscan pro-

fundizar el ajuste estructural comenzado durante los ochentas.

Como parte de los préstamos compensatorios, el porcentaje de fondos asignados para conservar el medio ambiente y aliviar la pobreza aumentó de manera significativa. De 1986 a 1990, 8.6% de los préstamos del Banco se destinaron a reducir los índices de pobreza. De 1991 a 1995, este porcentaje aumentó a 27%. Durante el mismo período, la cantidad de fondos asignados a proteger el medio ambiente aumentó de menos de 1% a 14% (Fox y Aranda, 1996).

A pesar de que los porcentajes de préstamos dirigidos al medio ambiente y al alivio de la pobreza aumentaron entre 1991 y 1995, el Banco sigue invirtiendo en préstamos tradicionales de reforma e infraestructura. Por ejemplo, en 1996, el BM empezó a dar más énfasis en las reformas de segunda generación y de cinco proyectos en total, solo uno era compensatorio. En 1997, las inversiones reproducen un patrón similar con un préstamo de \$475 millones para la modernización de las carreteras federales y apenas un préstamo de \$15 millones para silvicultura comunitaria. En 1998, la cartera incluye tres programas compensatorios por un total de \$342.2 millones mientras que hay \$1,400 millones para proyectos de reforma de segunda generación. (Ver Apéndice I)

La cartera actual del BIRF en México refleja su estrategia de continuar las reformas económicas al mismo tiempo que financia programas compensatorios para suavizar los efectos del ajuste

estructural. En México, las áreas rurales fueron golpeadas fuertemente por el ajuste y la subsecuente crisis del peso en 1994. El resultado es que la mayoría de los programas compensatorios están dirigidos para apoyar a los pobres rurales. En 1996 el único programa compensatorio, Servicios de Salud Básica II, se dirigió a las zonas rurales. En la cartera de 1997, todos los proyectos compensatorios del Banco fueron dirigidos a las áreas rurales, mientras que en 1998, los tres proyectos de compensación también buscan apoyar la población rural. (Ver Apéndice I)

La Estrategia de Asistencia para el País (CAS, por sus siglas en inglés) del BM es un documento que identifica los objetivos y prioridades de los préstamos del Banco para un país prestatario. El CAS mexicano señala tres cuestiones centrales sobre las que basa su estrategia del país. Estas son: "crecimiento con estabilidad, desarrollo social y modernización del Estado". "El objetivo de desarrollo en última instancia" es mejorar el nivel de "bienestar humano y la reducción de los altos índices de pobreza en México". De hecho, el Banco hace notar que "reducir estos altos niveles de pobreza e injusticia es esencial... para conservar la estabilidad social sin la cual no puede alcanzarse el progreso económico sostenido" (World Bank, 1996a).

Estas tres líneas de acción comprenden proyectos que tocan prácticamente todos los aspectos de las políticas públicas. Sin embargo, el CAS es un documento secreto en México

debido a la oposición del Ejecutivo a distribuirlo y por lo tanto la gran parte de la sociedad civil y el Poder Legislativo no lo conoce (Development Bank Watchers' Project, 1997). En 1996, hubo una fuga de información del Banco y se publicaron algunas secciones del CAS en la prensa, lo cual causó fricción entre el gobierno y el BM.

En el primer lineamiento "crecimiento con estabilidad" se enfatizan tres estrategias principales para promover el crecimiento económico de México: 1) disciplina monetaria y fiscal así como una política de tipo de cambio competitiva; 2) alentar el ahorro interno a través de la reforma del sistema impositivo y de pensiones y de la promoción de la productividad mediante la remoción de las restricciones regulatorias, mejorando la infraestructura, flexibilizando el mercado laboral, mejorando la educación, la capacitación para el trabajo y los mercados agrícolas; e 3) invirtiendo en infraestructura ambiental y creando instituciones y mercados para el desarrollo sustentable (World Bank, 1996a). Cada una de estas estrategias implica cuestiones que están sujetas a un importante debate político en México, particularmente aquellas relativas a las reformas de segunda generación.

El segundo lineamiento de "desarrollo social" plantea un procedimiento en dos vertientes: los servicios sociales básicos deben mejorar y estar mejor dirigidos. La meta general es incrementar tanto su eficacia como su eficiencia; paralelamente, el sector productivo en áreas de bajos ingresos debe

ser promovido para expandir “las oportunidades generadoras de ingresos”. Como parte de esta estrategia, los programas deben ser descentralizados e incluir “la participación comunitaria en el desarrollo de actividades productivas” (World Bank, 1996a).

El tercer lineamiento, “modernización del Estado”, incluye reformas institucionales. Estos se enfocarán a: 1) combatir fallas del mercado mediante la mejoría de la contabilidad, auditoría, rendición de cuentas, leyes comerciales y reformas al sistema judicial; y 2) mejorar la administración pública alentando un sistema transparente de presupuesto, mejorando el servicio civil y descentralizando responsabilidades (World Bank, 1996a).

En 1998, México se convirtió en el primer país en recibir fondos del BM bajo el nuevo Programa de Préstamos Adaptables (Adaptable Loan Program). Estos préstamos empiezan en zonas piloto, pero se pueden expandir a otras regiones y pueden durar los años requeridos. Una vez aprobado el préstamo para el primer programa piloto, no es necesario tener la aprobación del Consejo de Directores para obtener otros préstamos para el proyecto. Por ejemplo, el primer proyecto de esta naturaleza, Desarrollo Rural en Zonas Marginadas, empezó con un préstamo de \$47 millones de dólares para las regiones Mazateca, Cuicateca y Mixe de Oaxaca y las Huastecas veracruzana, potosina e Hidalguense. Al terminar 1998, se va a abarcar 10 estados con un segundo préstamo de \$300 millones. Esta extensión no pasó por el Consejo (World Bank, 1997).

El CAS del Banco Mundial para México en 1996 recomienda el fortalecimiento de “el buen gobierno” y la “participación de la sociedad civil” (Fox, 1997). El Banco hace notar que el “buen gobierno” implica: 1) un incremento en la rendición de cuentas; 2) la creación de una estructura legal para el desarrollo que incluya leyes que permitan garantizar la posibilidad de prever, una estabilidad y claridad para el sector privado, así como un sistema judicial independiente; 3) incrementar la información económica disponible; y 4) transparencia para limitar la corrupción gubernamental. La definición que hace el BM de la gobernabilidad como una capacidad administrativa resulta simplista dado que ignora el contexto político en que la gobernabilidad se desenvuelve (Leftwich, 1994). En México el incremento de la rendición de cuentas y de la transparencia en las operaciones del gobierno puede causar conflictos políticos significativos. Por ejemplo, en algunas regiones del norte del país la administración pública es más democrática, mientras que en algunas áreas rurales la administración pública sigue siendo corrupta y autoritaria (Fox, 1995).

Como parte de su esfuerzo para promover la participación de la sociedad civil, el Banco creó el Grupo de Trabajo entre el BM y las ONGs y estableció encargados de enlace con las organizaciones no gubernamentales en sus misiones residentes. El Banco tenía un antropólogo de mucho renombre en este puesto, pero él ya salió y no ha sido reemplazado hasta la fecha. El

Banco también promovió la Iniciativa para la Revisión Participativa del Ajuste Estructural (SAPRI por sus siglas en inglés) para examinar los efectos del ajuste estructural conjuntamente con las organizaciones de la sociedad civil. El gobierno mexicano rechazó la invitación a participar en el SAPRI cancelando esta oportunidad para la participación de la sociedad civil en los proyectos de los BMDs.

Desde comienzo de los noventas, la idea de la participación de las partes interesadas ha aumentado su legitimidad en el discurso del BM. Desde esta perspectiva, la participación en el desarrollo es "el proceso mediante el que la gente y las entidades que tienen intereses legítimos (partes interesadas) logran influenciar y participar en el control de las iniciativas de desarrollo y en las decisiones y los recursos que los afectan" (IDB, 1997). Sin embargo, a nivel del diseño y de la implementación de los proyectos existen pocos mecanismos reales para incorporar dicha participación.

### *EL PROYECTO DE AJUSTE DEL SECTOR SALUD DEL BANCO MUNDIAL*

El estado de salud de una población resta o aumenta la legitimidad del gobierno frente a la población. Los gobiernos están muy conscientes de eso y por lo tanto ofrecen políticas de bienestar social. En México, las instituciones de seguridad social forman parte del pac-

to posrevolucionario y son una de las principales conquistas de los trabajadores de la nación. Hoy en día, sin embargo, el papel del Estado está cambiando debido a la visión neoliberal promovida por los actuales líderes mexicanos. En esta visión, el Estado debe jugar un papel menor en los servicios sociales. De hecho, debe reducir el estado de bienestar social permitiendo acceso a programas públicos sólo para los más pobres. El resto de los programas sociales deben trasladarse al sector privado y convertirse en actividades rentables. El Estado no desaparece en esta lógica sino que se fortalece para poder garantizar un marco legal y condiciones para la expansión del mercado (Laurell, 1997). Es en este contexto político que se da la reforma del sector salud en México.

### *EL PAPEL DEL BANCO MUNDIAL EN LA REFORMA DEL IMSS*

El Banco Mundial no empezó la reforma del sector salud en México. Más bien, el BM y el gobierno actual siempre han tenido la misma visión de cómo debe ser tal reforma y se han apoyado mutuamente en todo el proceso. En 1993, el BM dedicó su Informe Sobre el Desarrollo al sector salud. Lo que se presenta en este libro como la manera de reformar el sector, utiliza un lenguaje semejante e ideas casi idénticas a lo que ha ido pasando con el sector en México (Laurell, 1998). En su informe,

el BM recomendó que los pobres fueran cubiertos por un paquete básico de servicios. Esta recomendación se cumplió en marzo de 1996 con el Programa de Reforma del Sector Salud. México, incluso, era el primer país en el mundo que utilizó el indicador de Años de Vida perdidos Ajustados por Discapacidad (AVAD) para calcular los años de vida saludables que se pierden debido a muertes prematuras y que se viven con una discapacidad. Este indicador fue introducido en el informe anteriormente mencionado y fue diseñado por el BM, la Organización Mundial de la Salud y la Universidad Harvard (Lozano, 1997). En este momento, el Dr. Julio Frenk, perito del sector salud en México, pasó un año en la Escuela de Salud Pública de Harvard donde estudió con personas que escribieron el informe. En agosto de 1993, Frenk organizó un seminario sobre tendencias internacionales en políticas de salud donde se discutieron varias ideas de como reformar al sector. El Dr. Frenk también ha sido funcionario del BM, del BID y colaborador de la Fundación Mexicana de la Salud (Frenk, Lozano, González, et al., 1994).

En 1994, la Fundación Mexicana de la Salud (FUNSALUD) publicó un libro, *Economía y Salud*, que contiene su propuesta para reformar al sector. El libro es el resultado de una colaboración del BM, la escuela de medicina de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Harvard y la Subsecretaría de Organización y Desarrollo del Sector Salud; y en su introducción hace explícito que no respondía a la petición

de nadie (Frenk, Lozano, González, et al., 1994). En su propuesta, FUNSALUD insiste que cualquier reforma del sector requiere de un Pacto Social por la Salud que cuente con la participación de todos los involucrados para evaluar distintas opciones. Enfatiza que los cambios se deben de introducir de manera gradual para evitar conflictos. En términos específicos de la reforma, el libro sugiere la integración horizontal de funciones en el sector salud. De esta manera, la Secretaría de Salud (SS) sólo sería responsable de la modulación del sector, porque la SS no provee servicios, solo establece las leyes del sector. Las instituciones de seguro social se encargarían del financiamiento del sector, movilizándolo y asignando recursos. Los recursos pasarían a través de Organizaciones Autónomas de Servicios de Salud (OASS) que cubriría riesgos y administrarían acceso a los servicios de salud. Por lo tanto, la prestación de servicios pasaría a instituciones públicas y privadas que competerían a ofrecer servicios a las OASS. En las zonas rurales, sugirió la creación de Organizaciones Solidarias de Salud que operarían como franquicias, pero que tendrían fondos garantizados por el gobierno. También, recomendó que la universalidad sea modificada y que toda la población tenga un paquete básico de intervenciones, pero ya no habría "todo para todos". El paquete debía de calcularse basado en el costo-efectividad de los servicios. Finalmente, opinó que la cuotas de seguros debían de ser diferenciales y proporcionales a la capacidad de

pago de los usuarios (Londoño, Frenk, 1997).

En septiembre de 1995, el Dr. Frenk presentó la propuesta arriba mencionada en un conferencia que organizaron el BM, el BID, la Organización Panamericana de la Salud, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Esta versión fue preparada para el Departamento Técnico del Banco Mundial (Londoño, Frenk, 1997). Antes que se hiciera pública la iniciativa para reformar la Ley de Seguro Social de 1995, el gobierno, el BM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ya habían discutido la reforma del IMSS (mayo y julio de 1995). De hecho, el gobierno presentó una propuesta de reforma que ya incluía el cambio de la cuota sobre la nómina a la cuota uniforme. También propuso la ampliación de la reversión de cuotas y la creación del Seguro de Salud para la Familia (SSF). Sin embargo, en este momento los dos bancos dijeron que representaría un costo fiscal demasiado alto. Los bancos notaron que la propuesta no había tomado en cuenta el estudio "Salud para todos los mexicanos" realizado por un comité de la SS, la SHCP, CEDESS y FUNSALUD ni el estudio de FUNSALUD, *Economía y Salud*. Por lo tanto, ofrecieron asistencia técnica para formular una propuesta de reforma para pedir un préstamo en 1998. Ya por 1997 incluso, el BM tenía oficinas propias dentro del IMSS (Laurell, 1998)! El BM admite en el documento-convenio del

proyecto de Ajuste aprobado en 1998 que el proyecto es "el producto de varios años de diálogo sobre políticas y análisis del sector" (World Bank, 1998a).

En abril de 1998, salió a la luz pública que el BM iba a prestar \$700 millones de dólares al gobierno de México para reformar el IMSS. Aparecieron artículos en la prensa nacional exponiendo el plan de reforma y detalles de los documentos confidenciales del BM y del IMSS que parecen ser el convenio del préstamo. Inmediatamente, el Director General del IMSS negó que el documento, "Mexico-Health System Reform-IMSS" (México, Reforma del Sistema de Salud) se relacionaba con el préstamo (Laurell, 1998).

### *EL PRÉSTAMO DEL BANCO MUNDIAL-PROYECTO DE AJUSTE DEL SECTOR SALUD*

En julio de 1998, el Consejo de Directores del BM aprobó el Proyecto de Ajuste del Sector Salud. El proyecto retoma muchos aspectos de *Economía y Salud* de FUNSALUD así como sugerencias contenidas en el *Informe sobre el Desarrollo 1993: Invertir en la Salud*. El BM señala que el préstamo cumple con objetivos establecidos en el CAS y con las acciones identificados para el sector salud. Primero, el CAS señaló la necesidad de establecer un sistema de seguros de salud accesible desarrollando un marco regulatorio que restringe costos, reduce riesgos, mejora la cali-

dad y desarrolla una capacidad de supervisión. El CAS también habla de la descentralización de responsabilidades, precisamente lo que la reforma busca profundizar. Tercero, el CAS busca incrementar el papel del sector privado en la prestación que permita a los derechohabientes del IMSS escoger proveedores de seguros y servicios privados en lugar del IMSS. EL BM también opina que el préstamo ayudaría al crecimiento económico, porque reducirá los impuestos de la nómina para prestaciones de salud; incrementará la eficiencia del sistema y mejorará la salud de la población; apoyará la estabilidad económica por el mejoramiento en la sustentabilidad fiscal del sistema y su contribución a la igualdad social; impulsará el desarrollo social porque implica una inversión en la salud de la población; y modernizará al Estado, porque garantizará un “paquete” de beneficios de salud. A largo plazo, el BM nota que habrá equilibrio financiero del sistema de salud, debido a “un incremento en los niveles de empleo y productividad como resultado de la reducción en los impuestos sobre los sueldos” (World Bank, 1998b).

Específicamente, la reforma busca: a) mejorar el sistema de supervisión financiera para asegurar la transparencia, introducir mecanismos de asignación de tareas y limitar el impacto fiscal de la reforma; b) fortalecer la estructura institucional y reguladora de seguros de salud para los trabajadores independientes y del sector informal y c) mejorar la calidad y eficiencia del sistemas de salud a través de la descen-

tralización de la toma de decisiones, la reestructuración de la red y la introducción de incentivos para los proveedores para mejorar la calidad de servicios (World Bank, 1998b). Los principios del préstamo incluyen: la separación del financiamiento y prestación de servicios; la descentralización del centro a la gerencia local; el desarrollo de mecanismos de un mercado interno; mayor rendición de cuentas a los pacientes; la introducción paulatina de competencia y flexibilidad.

Las cuotas de Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM) y el SSF serán recaudados por el IMSS y transferidos a un organismo autónomo denominado, el Fondo para la Salud del Seguro Social (FSSS). Los FSSS serán responsables de administrar el acceso a los servicios de salud. Estos servicios serán ofrecidos por las Organizaciones de Asistencia Controlada (OAC) (semejantes a los OASS mencionadas arriba) las cuales serán las Zonas Médicas del IMSS (que serán autónomas y se introducirá la competencia entre ellos) o serán del sector privado. El FSSS tendrá que fijar un techo financiero de gasto en servicios de salud per cápita y pagar a los administradores, ya que sean las Zonas Médicas o aseguradoras privadas. Se creará un paquete de servicios que recibirán los derechohabientes del IMSS (a través del SEM y el SSF). El cálculo para el presupuesto se basa en los gastos del IMSS de 1996, lo cual muestra un gran esfuerzo de contener los costos de los servicios. Los derechohabientes del IMSS tendrán la opción de escoger su médico de pri-

mer nivel (World Bank, 1998b) y para introducir la competencia, los médicos recibirán en pago “bonos económicos” en función de indicadores que se establecerán (IMSS y Banco Mundial, 1998a). Los derechohabientes tendrán la opción de reversión de cuotas. En el largo plazo, se busca extender este modelo a las otras instituciones del seguro social tales como el ISSTE y PEMEX. El proyecto también incluye la creación del Fondo Inovativo de Desarrollo (FID) para invertir en equipo e infraestructura, aunque no utilizará fondos del BM (World Bank, 1998b).

El préstamo de \$700 millones está acompañado por un préstamo de \$25 millones para la asistencia técnica. Esto incluirá una Unidad de Coordinación para coordinar y evaluar el progreso de la reforma y verificar que se cumpla con las condiciones del préstamo. También habrá entrenamiento para la gerencia, asistencia técnica para las Zonas Médicas y hospitales, campañas de concientización pública de la reforma (de un millón de dólares) y evaluación (World Bank, 1998b).

### *LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL PROYECTO DEL BANCO MUNDIAL*

Este es el primer proyecto del BM en México que ha salido a la luz pública antes de ser aprobado. Como se mencionó anteriormente, la prensa nacio-

nal recibió varios documentos confidenciales del IMSS y del BM que describen el proyecto. Estos documentos fueron proveídos por un empleado del BM en México (Rojas, 1998). Como resultado, ha habido mucha participación en torno del proyecto. Sin embargo, el gobierno mexicano no invita ni alienta tal participación. De hecho, el gobierno ha manejado el proyecto de manera muy secreta. No admite que los documentos se refieran a este proyecto. Aunque concuerda que ha firmado un convenio para tal préstamo, no ha dado ningún detalle sobre su contenido. La oficina del BM en México tiene el Documento de Evaluación del Proyecto (Project Appraisal Document), pero dice que no está autorizado a distribuirlo porque tal autorización tendría que venir del IMSS, la agencia ejecutora.

Estos hechos demuestran nuevamente que las autoridades mexicanas no tienen ningún interés en informar debidamente a las instituciones políticas de la nación, tales como la Cámara de Diputados y el Senado. Esto es muy preocupante dado que continúa el fuerte y poco democrático presidencialismo del sistema político mexicano.

Dado que el Ejecutivo rechaza la idea de hacer pública la información del proyecto y desalienta la participación, ésta se ha dado de forma indirecta. Al enterarse del proyecto, el presidente de la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, Gonzalo Rojas Arreola, llamó por la creación de un Comité para investigar no solo el proyecto sino a todo el IMSS

(Rojas, 1998). El Comité se formó en abril y tiene planeado entregar su primer dictamen en un año. Esta está integrada por 16 diputados de todas las fracciones como el panista Marco Antonio Adame que es el presidente (Cruz, 1998). Gonzalo Rojas también metió una propuesta de ley para restringir la reversión de cuotas y la subrogación de servicios, además de cambiar la manera en que se hace los reglamentos del IMSS (ahora el presidente expide nuevos reglamentos y no tienen que pasar por la Cámara de Diputados). Si gana esta iniciativa, la reforma no podría continuar y se arriesgaría el préstamo del BM que está condicionada al cumplimiento de la reforma paso por paso (Laurell, 1998). Se entregará el préstamo en tres tramos sólo si avanza el IMSS en la reforma en asuntos específicos escritos en los documentos confidenciales (World Bank, 1998a).

Algunos dentro del PRD temen que con la reforma, se vaya a perder la naturaleza solidaria, integral, pública y tendencialmente universal del seguro de salud. De hecho, la creación de la cuota uniforme para el SSF es regresivo en el hecho de que representa un mayor porcentaje de los ingresos de los pobres. El paquete básico de servicios de salud para los no asegurados también terminó con la posibilidad de acudir a cualquier servicio que se requiere, quitando la universalidad de acceso a todos los servicios, lo cual copia exactamente el modelo de "universalidad modificada" que sugirió FUNSALUD. Además, los críticos dentro del partido opinan que la reforma representa una reestratificación de servicios en función

de la condición económica de las personas —los asegurados por el IMSS tendrán un paquete de servicios, mientras que los no asegurados sólo tienen un paquete básico—. Críticos también señalan que la reforma podría causar el desfinanciamiento del IMSS porque los que pagarían 8% sobre el salario, o sea el sector de ingresos más alto, estarían pagando bastante para optar por servicios del sector privado. Si este grupo, 31% de los asegurados, saliera, el IMSS tendría 68% de los derechohabientes que tiene ahora y sólo 48% de sus fondos (Laurell, 1997). Es por eso que se circuló la idea en la prensa que la reforma iba a dismantelar el IMSS.

El BM nota que el programa de reforma es el resultado de "un intenso diálogo sobre políticas, investigación internacional, análisis técnico y consulta, reflejando el consenso del país sobre la dirección a seguir" (World Bank, 1998b). Si existiera tal consenso en la república, no sería necesario esconder los documentos que describen la reforma. El BM también señala que el proyecto tiene un "enfoque participativo" porque consultó a todos los grupos afectados durante la preparación de la Ley de Seguro Social de 1995, y porque va a organizar campañas para obtener el apoyo de grupos dentro del IMSS y de los derechohabientes (World Bank 1998b). Esta definición de "participación" en la cual el BM "consulta" a la gente (la que es muy dudosa) y no toma en cuenta sus propuestas (como las del PRD o la propuesta del Pacto Social por la Salud de FUNSALUD) no contribuye de ninguna manera al buen gobierno en México y de hecho, alienta la continuación de prácticas poco democráticas.

## *LA BUENA GOBERNABILIDAD EN EL CASO DE LA REFORMA DEL IMSS*

La reforma del sector salud es un asunto de alta conflictividad en México y por lo tanto afecta a la gobernabilidad del país. El BM subraya que el proyecto requiere de voluntad política y líderes fuertes y advierte que el riesgo más grande del proyecto es que desaparezca el compromiso político de cumplir la reforma. Por lo tanto, recomienda una implementación paulatina y la aplicación del proyecto de asistencia técnica que apoyará una campaña para informarle al público de los "beneficios" y programas del proyecto. El BM también nota que pueda haber problemas dentro del propio IMSS (World Bank, 1998a).

El sector salud en México siempre ha jugado el papel de promover la estabilidad del régimen priísta. Por lo tanto, era un campo en el cual el gobierno manejaba la gobernabilidad en el sentido de la mediación. Dentro del sistema político mexicano hay un proceso constante de negociación en lo que se reafirman y renuevan alianzas entre grupos de la sociedad. Estos arreglos dependen del peso político del grupo que los negocia porque a través de la historia mexicana, se puede observar que los grupos que no formaban parte de un sector económico que contribuía al crecimiento económico y la estabilidad política, quedaron fuera de los acuerdos corporativos. Bajo esta lógica el presupuesto del IMSS se protegía de las crisis económicas precisa-

mente porque los trabajadores del IMSS estaban organizados y contribuyeron al crecimiento del país. La Comisión que creó la primera ley de seguro social en 1943 estaba compuesta de los más grandes sindicatos participantes en el pacto corporativa —la CTM, la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado, el SME, los Mineros, etc. Por lo tanto, se usaba la ley para control político (Martínez, 1997).

El cambio en el sector salud ya está afectando la gobernabilidad del país. El SNTSS está completamente en contra de grandes partes de la reforma. Cuando se presentó la iniciativa de ley en contra de la reforma, el SNTSS convocó una gran manifestación. El sindicato no acepta la formación de las Zonas Médicas del IMSS porque creen que los directores no son suficientemente buenos para administrarlas. El contrato colectivo actual del SNTSS no reconoce ninguna relación laboral con la Zonas Médicas, dificultando la reforma. El contrato se vence el 15 de octubre de 1999 y se tendrá que negociar un nuevo sistema de pago de los médicos si el IMSS quiere incentivar la competencia. Ahora, ningún médico puede atender a más de 2,400 derechohabientes, así que si quieren remunerar a los médicos por derechohabiente, habrá que cambiar el contrato (Rosado, 1998). El SNTSS también teme los posibles efectos sobre sus trabajadores. Este temor no es infundado dado toda vez que uno de los objetivos principales del préstamo es la "reorganización de la fuerza de trabajo de acuerdo a las necesidades de la nueva estructura." Incluso, el Banco sugiere la revisión de todas las funciones del IMSS

para ver si "tiene que ser realizado a este nivel... o puede ser.. abolida" (World Bank, 1998b). El SNTSS salió recientemente de los sindicatos corporativos y se unió con la Unión Nacional de Trabajadores, la primer agrupación de sindicatos nacionales fuera de la estructura corporativa (Rosado, 1998). Se puede suponer que el sindicato seguirá protestando más aspectos de la reforma cuando surja más información. La capacidad de movilización del SNTSS, y su influencia política en términos de su peso es significativo y podrá afectar a la gobernabilidad del país.

Desde los 40s, el SNTSS ha sido el sindicato corporativo que entregaba votos al PRI a cambio de políticas públicas a su favor. Ahora se independizó, pero sigue representando una fuerza política significativa y por lo tanto, ha podido participar y opinar sobre la reforma del sector salud.

La reforma del IMSS afecta a sectores de la sociedad mexicana ya movilizados. Estos sectores urbanos ya han tenido organizaciones autónomas desde las protestas estudiantiles de 1968 y aún más después del temblor en el Distrito Federal en 1985. Es precisamente en las zonas urbanas donde ha habido mayor apertura a la democracia y, por lo tanto, mayor desarrollo de organizaciones autónomas.

En este caso, además del SNTSS, la reforma afecta a los partidos de oposición (el PAN y el PRD), los cuales tienen la mayoría en la Cámara de Diputados y una presencia significativa en el Senado. También, se destaca, tienen amplias bases que pueden movilizar y poder político. Los partidos de oposición, en su calidad de Poder Le-

gislativo al formar la Comisión Investigadora empezaron a utilizar su poder como contrapeso al Poder Ejecutivo, lo que en este caso, se puede ver como un avance hacia el ejercicio de buen gobierno participando directamente en las políticas públicas.

La participación que se ha dado en este caso no se debe a la apertura gubernamental ni a las reformas del BM. De hecho, debido a la oposición del gobierno, las reformas no se aplicaron en este caso y la información pertinente no es pública. Por lo tanto, no se ha conformado un movimiento o la participación informada de la sociedad civil. La reforma de los BMDs, en el caso de México, no es la causa de mayor participación en este proyecto y no ha ayudado a promover la buena gobernabilidad. Es la propia gente la que ha reclamado sus derechos democráticos y aumentado la participación que significa un gran paso hacia la buena gobernabilidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. (1997) *Informe Anual 1997* (Washington, Banco Mundial).
- Clark, Dana y Michael Hsu. (1997) *Una Guía para Ciudadanos antes el Grupo de Inspección del Banco Mundial* (Washington, Centro de Derecho Ambiental Internacional).
- Cortés, Hector. Funcionario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (1998) Entrevista con Transparencia, S.C.
- Cruz, Angeles. (1998) Entrega el IMSS a diputados informes de su funcionamiento, *La Jornada*, Sociedad y Justicia, 27 de agosto.
- Development Bank Watchers' Project. (1997) *Who Shapes Your Country's Future?* (Silver Spring, Development Bank Watchers' Project).

- Fox, Jonathan y Josefina Aranda. (1996) *Decentralization and Rural Development in Mexico: Community Participation en Oaxaca: Municipal Funds Program* (San Diego, University of California, San Diego, Center for US-Mexican Studies, Monograph Series 42).
- Fox, Jonathan. (1995) How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico *World Development*, 24 (6).
- Fox, Jonathan. (1997) *The World Bank and Mexico: Where Does Civil Society Fit In?* Presentado en el "Segundo Encuentro Internacional: Del Pasado al Futuro: Nuevas Dimensiones de la Integración US-México (México).
- Frenk J, Lozano R, González-Block MA et al. (1994) *Economía y Salud: propuestas para el avance del sistema de salud en México. Informe final* (México, Fundación Mexicana para la Salud).
- IMSS y Banco Mundial. (1998) *Proyecto de Reforma del IMSS* (mimeo).
- Inter-American Development Bank. (1997) *Libro de Consulta sobre la Participación* (Washington, Inter-American Development Bank).
- Leitwich, Adrian. (1994) Governance, the State and the Politics of Development *Development and Change*, 25, pp.363-372.
- Laurell, Asa Cristina. (1997) *La Reforma contra la Salud y la Seguridad Social* (México: Ediciones Era y Freidrich Ebert Stiftung).
- Laurell, Asa Cristina. (1998) La Reforma de los Servicios Médicos del IMSS y el Banco Mundial, *Salud Problema*, Año 3, #4.
- Londoño, Juan-Luis y Julio Frenk. (1997) *Pluralismo estructurado: hacia un modelo innovador para la reforma de los sistemas de salud en América Latina* en: Fundación Mexicana para la Salud Observatorio de la Salud: Necesidades, Servicios, Políticas, (México, Fundación Mexicana para la Salud).
- Lozano, Rafael. (1997) *El peso de la enfermedad en México: avances y desafíos* en: Fundación Mexicana para la Salud Observatorio de la Salud: Necesidades, Servicios, Políticas, (México, Fundación Mexicana para la Salud).
- Martínez Valle, Adolfo. (1997) *La dimensión política en los procesos de reforma del sector salud* en: Fundación Mexicana para la Salud. Observatorio de la Salud: Necesidades, Servicios, Políticas, (México, Fundación Mexicana para la Salud).
- Ochoa, Ricardo. (1998) Director de Organismos Financieros Internacionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Entrevista con Transparencia, S.C.
- Rojas Arreola, Gonzalo. (1998) Presidente de la Comisión de Seguridad Social, Partido de la Revolución Democrática Entrevista con Transparencia, S.C.
- Rosado, Antonio. Secretario General del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS) (1998) Entrevista con Transparencia, S.C.
- The World Bank. (1996a) *Memorandum of the President of the International Bank for Reconstruction and Development and the International Finance Corporation to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for The United Mexican States, Report No. 16056-ME* (Washington, The World Bank).
- The World Bank. (1996b) *Informe 1996* (Washington, The World Bank).
- The World Bank. (1997) *Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US \$47 Million Equivalent to Nacional Financiera, S.N.C. with the Guarantee of the United Mexican States for a Rural Development in Marginal Areas Project, December 23, 1997, Report No.: 17263-ME* (Washington, The World Bank).
- The World Bank. (1998a) *Mexico Health System Reform-IMSS, DRAFT Initiating Memorandum, 1/9/98*, (Washington, The World Bank).
- The World Bank. (1998b) *Documento interno* (Washington, The World Bank).
- Transparencia, S.C. (1996) *Campaña para el establecimiento de Centros de Información al Público en los Banco Multilaterales que operan en México* (México, Transparencia, S.C.).
- Transparencia, S.C. (1997) *Guía ciudadana sobre el Banco Mundial en México* (México, Transparencia, S.C.).

## *NOTAS BIBLIOGRÁFICAS*

<sup>1</sup> Estos documentos son el Project Information Document (PID), Staff Appraisal Reports (SAR), Project Appraisal

Documents y Grey Cover Reports en inglés.

<sup>2</sup> El Centro de Información Pública del Departamento México del Banco Mundial se encuentra en : Insurgentes 1605 Piso 24 Torre Mural Insurgentes México, D.F. C.P. 03900 Tel: 480-4291.



# EL CONTROVERTIDO Y CONTROVERTIBLE TEMA DEL ABORTO INDUCIDO

---

---

DIPUTADA CLARISA CATALINA TORRES MÉNDEZ\*

## I. *EL ABORTO Y LA IGLESIA CATÓLICA*

Uno de los temas más polémicos de nuestro tiempo se encuentra precisamente girando en torno a la decisión de si se debe o no despenalizar la práctica del aborto voluntario. En efecto, son muchas las vertientes que este tópico abarca y con frecuencia desde el momento en que se tiende a enfatizar sobre una de ellas, es posible percibir de antemano cuál será la inclinación que predomine en las conclusiones o en el cuerpo mismo de la argumentación. Es así como podemos apreciar que cuando se hace hincapié en las cuestiones éticas o religiosas del problema, por lo general se desembocará en la idea de la protección del valor de la vida humana, en especial del ser que se encuentra impotente y por completo dependiente de la madre embarazada.

Por otro lado, cuando se empieza a poner el acento en el problema

de salud pública que gira en torno al considerable número de mujeres que mueren o sufren consecuencias negativas por provocarse un aborto en condiciones inapropiadas de atención médica, es posible prever que la tendencia de las propuestas se dirija hacia la idea de que resulta necesario erradicar de los códigos penales la práctica del aborto inducido. Sin duda, ante estas posiciones divergentes que aun en ocasiones llegan a polarizarse, no se ha encontrado en ninguna sociedad del mundo una posición de equilibrio que deje plena o aun medianamente satisfechos a todos los componentes de la colectividad. Es evidente pues que se trata de un tópico en extremo delicado y en el cual difícilmente puede encontrarse alguien que se coloque en favor de la práctica del aborto *per se*.

En general casi todas y todos estaremos de acuerdo en que se trata de un recurso por completo indeseable y respecto al cual hubiese sido conveniente que con antelación se acudiera a otros medios, específicamente a los

---

\* Diputada Federal del grupo parlamentario del PRI. Secretaria del Comité de Biblioteca e Informática.

modernos y eficientes métodos anti-conceptivos, para evitar incurrir en un deplorable recurso considerado de última instancia, que deja huellas de vacío y consternación en la mujer que decide practicárselo, pero también con frecuencia en quienes de alguna manera se encuentran asociados con el acto abortivo, como pueden ser la pareja masculina involucrada, los promotores padres de la joven soltera, el profesional ejecutor, ya sea partera, médico, enfermero(a), comadrona u otros. En ese sentido podemos decir que de ninguna forma se trata de un instrumento adecuado para la planificación familiar; sería aberrante e inhumano que un aborto se planificara o que sirva como método preventivo para evitar el crecimiento de la familia. Por ello, resulta lógico que la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo de El Cairo se haya pronunciado de manera expresa en 1994 por excluir toda pretensión de que el aborto figurara como método de planificación familiar.

Quiero subrayar aquí que siendo de primordial importancia evitar que se llegue al extremo de recurrir a métodos abortivos, resulta por lo mismo prioritario facilitar la apertura de los caminos que impidan llegar a tal punto, o que simplemente permitan llevar a cabo un adecuado método de control de la natalidad o de planificación familiar. En tal sentido, es preocupante el papel que está jugando en el medio mexicano y aun en el ámbito mundial la Iglesia Católica. Si bien resultan innegables la validez y vigencia de valo-

res en favor de la vida humana, de la necesidad de que toda cultura que se precie como tal, la coloque en la cúspide de sus respectivas jerarquías axiológicas, no resulta comprensible que al mismo tiempo se oponga al aprovechamiento de los adelantos científicos que permitirían un disfrute más pleno de la vida misma.

No podemos perder de vista que el antiguo equilibrio demográfico de la humanidad lo permitió la dolorosa pero armónica consonancia entre las singularmente elevadas tasas de fertilidad y las de mortalidad. Pero una vez que el esfuerzo humano por desarrollar la medicina hizo posible irrumpir exitosamente en el reinado de la mortalidad y la morbilidad, alteramos en forma radical el anterior equilibrio impuesto por la naturaleza en la esfera demográfica, donde a múltiples embarazos y nacimientos correspondían por igual múltiples decesos. Los singulares adelantos en medicina curativa, pero especialmente en la preventiva, alcanzados por la humanidad en los últimos tiempos, sobre todo a partir de la atención central en la asepsia, del descubrimiento de la penicilina y del auge de las vacunas, trajeron como consecuencia un crecimiento explosivo de la población.

El número de habitantes sobre nuestro planeta se ha disparado en forma preocupante y bajo patrones de crecimiento sin precedente en toda la historia de la humanidad. En especial durante el siglo que estamos por concluir la humanidad ha batido todos los *records* imaginables al llegar a quintuplicarse, ¡a multiplicarse a sí misma más

de cinco veces!, lo cual constituye una de las manifestaciones más alarmantes en cuanto al progreso futuro de la propia humanidad. Ello representa un problema considerablemente más serio si se tiene en cuenta que tan vertiginoso y desmesurado crecimiento se ha dado, en términos esenciales, en los países con menor nivel de desarrollo general, y aun dentro de los diversos países la población tiende a multiplicarse con rapidez sólo entre los sectores con mayores carencias económicas y educativas. Por lo tanto no puede ser tan extraño que en la actualidad se presente una creciente tendencia a la mayor desigualdad social y al desequilibrio de las sociedades, como puede apreciarse en las reveladoras estadísticas que nos proporciona el Informe sobre Desarrollo Humano 1998 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Por ello sólo puede resultar congruente que si fueron los grandes avances científicos de la medicina preventiva los que principalmente ocasionaron el rompimiento de los previos equilibrios demográficos, se acuda ahora como una consecuencia perfectamente compatible a otros relevantes avances médicos correlativos para prevenir el exceso de nacimientos y tratar de recuperar así el estratégico equilibrio perdido, que tanto puede representar para la humanidad en el futuro próximo. Por ello también resulta difícil de justificar la postura de la Iglesia Católica, que se opone al empleo de todo método anticonceptivo considerado por ella como artificial, a pesar de

que pueden poseer tal carácter en la medida misma en que lo detentan las vacunas, por ejemplo.

En síntesis, la tesis eclesiástica se puede decir que sostiene la prohibición del uso de la píldora anticonceptiva, los preservativos o de cualquier otro medio que artificialmente prevenga o impida la fecundación del óvulo, sólo autoriza el seguimiento del ritmo acorde con el proceso de menstruación, absteniéndose en los tiempos calculados como de fecundidad. El sustento principal de esta postura estriba en argumentar que las barreras naturales puestas por Dios no deben ser derribadas por instrumentos artificiales, sino que deben ser aprovechadas para la propia superación personal y en este caso para alcanzar la gloria evangélica.

Llevada esta argumentación a un terreno paralelo nos conduciría a prohibir las aspirinas, los sedantes y aun cualquier otro medicamento artificial por considerar que se desviaría el curso de la naturaleza ordenado por Dios y nos impediría así aprovechar la oferta divina de perfeccionamiento para alcanzar la gloria. Sin duda, la Iglesia llegará a rectificar su actual postura, pero lo deseable es que lo haga lo más pronto posible y pueda aprovecharse positivamente la gran influencia que ejerce en amplios y diversos medios de nuestras sociedades, no únicamente para contribuir a imprimir esa imperiosa mayor racionalidad al crecimiento poblacional, sino también para darle un mayor espacio al sano disfrute de la vida, así como para dejar de fomentar injustificados sentimientos de culpa

entre seres humanos de buena fe que pretenden seguir los lineamientos eclesiásticos.

Tampoco podemos soslayar el hecho de que si la Iglesia Católica decidiera pronto destrabarse del entramamiento en que se encuentra, al estar luchando contra la natural evolución de la ciencia y la modernización de la sociedad, para contribuir así al mejoramiento del bienestar humano en el plano universal, conseguiría al mismo tiempo cristalizar un avance notable directamente vinculado a su fundamental objetivo de combatir la incidencia del aborto provocado, ya que ello será una consecuencia de la reducción sustancial de los embarazos no deseados y de facilitar, al mundo católico que así lo quiera, la práctica de la planificación familiar. En la medida en que la Iglesia siga prohibiendo el uso de los preservativos y anticonceptivos continuará, de manera indirecta, fomentando el comportamiento que condena: el aborto inducido. Ojalá pronto seamos afortunados testigos de la decisión eclesiástica para utilizar su enorme influencia moral de la manera más positiva posible, en todos los sectores de la sociedad, pero en especial entre los más desfavorecidos y con menores niveles de educación, que es donde se presenta con endémica frecuencia el embarazo prematuro y el no deseado.

Para concluir esta primera parte, quisiera abrir un breve paréntesis, porque creo que resulta necesario puntualizar que con el fin de evitar reiteraciones innecesarias, en muchas de las referencias que en el presente trabajo

se hacen al aborto inducido o provocado voluntariamente, en especial cuando implican alguna valoración de carácter ético, se hace alusión de manera específica a las fórmulas no autorizadas por nuestra legislación y no se contemplan para tal efecto los casos en donde por lo común los códigos mexicanos prevén excluyentes de responsabilidad generalmente aceptadas, como pueden ser el peligro de muerte para la mujer encinta o la violación como origen de la fecundación.

## *II. EL ABORTO COMO UN PROBLEMA DE SALUD PÚBLICA*

Para analizar el problema de salud pública que representa el aborto en general y no únicamente el provocado por voluntad, me apoyaré en el estudio de quien fuera Subdirector General Médico del Instituto Nacional de Perinatología, Dr. Raúl López García<sup>1</sup>, a quien su experiencia práctica le hace notar que el trance traumático del aborto "es siempre la expresión del fracaso de una de las más trascendentes funciones del ser humano... que genera no sólo una condición de duelo en la mujer, sino que además puede ser la causa de complicaciones graves". De acuerdo con el galeno citado, "se puede calcular que en el país ocurren aproximadamente 4'200,000 embarazos por año, de los cuales sólo llega al término de la gestación el 60%; el resto, es decir, 1'700,000 embarazos se

pierden en sus etapas tempranas... los cálculos más conservadores sugieren que la mitad de las pérdidas se refieren a abortos inducidos y que aproximadamente 850,000 son de abortos espontáneos". Se calcula igualmente que una de cada tres de las mujeres que padecen aborto de cualquier tipo, requieren ser hospitalizadas.

En una encuesta citada en el trabajo de referencia sobre el aborto inducido, se detectó que un poco más de la mitad de las mujeres involucradas se encontraban entre los 26 y los 40 años de edad, así como que la mitad fungían como amas de casa y únicamente el 19% se ocupaban en otras labores remuneradas. Se percibió además que en una tercera parte de tales abortos fueron médicos quienes se hicieron cargo de los mismos, que en un 20% fueron comadronas, mientras que en un 19% de los casos fueron las propias embarazadas quienes se lo provocaron en forma directa.

En el trabajo del Dr. López García se nos brinda también una estimación de los costos que implicaban en aquel momento la atención de los abortos en general y no sólo de los voluntariamente provocados: "el promedio de días estancia de todas las formas clínicas de aborto es de 1.8... el total diario de camas que se requiere para su atención es de prácticamente 1,500 y el total de días camas por año llega al millón; el promedio de incapacidad laboral es de 10 días... la pérdida de días laborables al año por este concepto es de aproximadamente cinco millones y medio. Sumando todo ello el costo calculado

asciende a N\$ 147'625,200.00". Cabe añadir sólo un elemento más que resulta de particular relevancia y que consiste en la fundamental constatación, que a pesar de su obviedad no convendría pasar por alto, el hecho de que *"la tasa de aborto decrece conforme aumenta la educación y la disponibilidad de métodos anticonceptivos"*.

Es en verdad bastante notorio el hecho de que en esta materia del aborto y de los cálculos que se aportan en su entorno, las cifras difieren considerablemente según la fuente a que se acuda. Sin duda tal fenómeno hace evidente la necesidad de que pongamos aun mayores empeños para conocer mejor todos los elementos y circunstancias que rodean al aborto inducido y lograr así construir una precisa radiografía del mismo, con un diagnóstico más certero que a su vez nos permita tomar las decisiones más pertinentes para su apropiado tratamiento. Ante la versión de los 850,000 abortos provocados voluntariamente que comentábamos unas líneas atrás, quien destacara también como subsecretaria de Salud, la Dip. Dra. Mercedes Juan<sup>2</sup> nos proporciona las citas de otras tres fuentes, las cuales aportan cada una su propia estimación. Es así como nos encontramos que de acuerdo con los cálculos formulados en 1992 por el Instituto Alan Guttmacher (organismo no gubernamental norteamericano orientado en especial a la salud reproductiva en el ser humano) se realizan en México unos 533,000 abortos de tal tipo anualmente. Mientras que por otra parte el Consejo Nacional de

Población (CONAPO) calculó en 1996 que se presentaron sólo unos 200,000 anuales. Como podemos apreciar, las divergencias al respecto resultan sustantivas, pero en cualquier caso queda claro que su importancia y naturaleza reclaman atención cuidadosa por parte del gobierno y la sociedad.

Adicionalmente la propia Mercedes Juan nos aporta otro par de datos que sí resultan coincidentes y que revelan el alto grado de penetración que ha alcanzado en la sociedad mexicana la práctica del aborto inducido. Es así como encontramos que la *Encuesta Nacional sobre Fecundidad y Salud* calculó que “una de cada seis mujeres en el país ha interrumpido voluntariamente algún embarazo” (lo que equivale a un 16.66%), y a su vez el CONAPO calcula que “el 17.8% de las mexicanas en edad fértil se han practicado un aborto”. Tales cifras nos anuncian con señalado despliegue que se trata de un relevante problema social que en ningún caso podemos ignorar o desatender.

A raíz de lo que en su momento resultó una inaplazable necesidad de adoptar políticas efectivas, tendientes a regular el descontrolado crecimiento demográfico del país, y con la finalidad de promover una mayor responsabilidad en el ejercicio de la paternidad con realistas equilibrios familiares, los cambios que México ha promovido y experimentado en cuanto a la estructura y hábitos reproductivos de su población han sido en verdad notables. Ello lo podemos corroborar cuando en una visión retrospectiva constatamos que en 1970 el promedio de hijos por cada

mujer mexicana alcanzaba la estratosférica cifra de 6.6, mientras que para 1985 ya se había reducido a 4.3 hijos por mujer, en 1995 había llegado a 2.8 y en la actualidad nos encontramos ya en 2.5 como promedio. Pero también es un hecho que en este aspecto existen diametrales diferencias en función del estrato social al que se pertenezca, por lo que se da la incongruencia de que tienden a procrear más hijos quienes disponen de menos posibilidades para brindarles mejores oportunidades de desarrollo educativo, cultural y socio económico, y viceversa.

El fenómeno que acabamos de describir se encuentra en plena congruencia con otro proceso evolutivo que hemos venido experimentando en forma paralela, a consecuencia también de las políticas promovidas por el gobierno mexicano y secundariamente por otras instancias igualmente preocupadas por el mejoramiento de nuestras condiciones de vida. Es así como mientras hacia 1970 apenas el 10% de las mujeres en edad fértil (calculada para fines estadísticos entre los 15 y los 49 años) y que convivían en pareja, recurría a algún método para regular su fecundidad, para 1975 ya habían dado un gran salto para pasar a representar el 33% de la población femenina nacional, en tanto que para 1995 se habían duplicado y constituían ya el 66.5%. En el *II Informe de Avances del Programa Nacional de Población 1995-2000*, dado a conocer en julio de 1997, se hablaba de que el 67.6% de las mexicanas usaban algún método anticonceptivo, mientras que en la ac-

tualidad (segundo semestre de 1998) se calcula que hemos llegado al 69%. Es patente que ello explica en gran medida el sustancial avance en cuanto a la reducción en las tasas de crecimiento demográfico, pero una vez más nos enfrentamos aquí con el lamentable hecho de que existen profundas desigualdades en relación con los estratos sociales que aprovechan y se benefician de los adelantos científicos.

Las mencionadas desigualdades se reflejan también cuando las apreciamos desde otra perspectiva, como es la diferencia entre el ámbito urbano y el rural, ya que en el primer caso es el 73% de las mujeres fértiles y con pareja quienes acuden al empleo de algún medio anticonceptivo, mientras que en el sector rural sólo lo hacen el 52.7%; de donde se desprende la urgencia de que los programas que se vayan a llevar a cabo acentúen aun más su atención en este último y fundamental espacio. Por otro lado no deja de ser sumamente ilustrativo y revelador el estrecho vínculo que existe entre educación y fecundidad, de tal manera que podemos descubrir una relación casi directa, que puede enunciarse diciendo que a menor educación, mayor fecundidad. Es así como vemos que de las mujeres sin escolaridad únicamente el 48.4% recurren a algún método anticonceptivo, entre quienes poseen la primaria completa lo hacen ya en un 67.7%, y finalmente entre quienes han cursado algún grado de secundaria o mayor nivel educativo, llegan al 73.3%.

Las consecuencias de este comportamiento las podemos encontrar en

fenómenos poblacionales tan impactantes como los descritos por el secretario de Desarrollo Social: "... la tasa de fecundidad de mujeres que concluyeron la enseñanza secundaria es de alrededor de 2.1%, mientras que entre aquellas que desertaron es de 4.7%<sup>3</sup>". Este tipo de realidades hacen patente que toda política de racionalización del incremento poblacional, de radical reducción en la incidencia de los abortos o de fomento a la paternidad responsable, exige que se actúe simultánea y activamente en varios frentes: la educación y el combate a las desigualdades económico sociales son los verdaderamente vitales. La pura disponibilidad material de los recursos y métodos anticonceptivos, por más modernos que éstos sean, en ningún caso puede resultar condición suficiente para un control racional de la natalidad ni para evitar los abortos y sus consecuencias de mortalidad y morbilidad.

### *III. ALGUNOS ASPECTOS JURÍDICOS CONCERNIENTES*

Es necesario resaltar el hecho de que aun entre las legislaciones del mundo caracterizadas por una mayor tolerancia o aceptación del aborto inducido, cualquiera que sea la causal que lo origine, con frecuencia se establecen límites concretos en cuanto al periodo en que éste puede ser realizado, y a menudo por razones muy atendibles se restringe su eventual práctica exclu-

sivamente a los primeros tres meses del embarazo. En lo personal, me causó un profundo impacto la lectura de una carta escrita por una enfermera que siendo partidaria del aborto, su cercanía con la práctica real del mismo la llevó a un cambio de fondo en su personal opinión. Me parece que la carta —enviada al Senador norteamericano Tony Hall— no requiere de mayores comentarios y se explica perfectamente por sí sola con sacudidora elocuencia; razón por la cual me permito reproducirla aquí en la misma forma en que nos la dio a conocer la editorialista Paz Fernández Cueto<sup>4</sup>: “Querido Senador Hall: Le animo a hacer todo lo que está en sus manos para pasar la ley que prohíbe el aborto de nacimiento parcial (se refiere a cuando el embarazo ya tiene cierto adelanto, por lo general más de tres meses) tan pronto como sea posible. En 1993 presencié de cerca tres de estos abortos: Ha sido la experiencia más horrible de mi vida. Soy enfermera titulada con 13 años de experiencia. En septiembre de 1993, trabajaba para una agencia de enfermeras cuando fui asignada al *Women’s Medical Center*, clínica abortiva en Daytona a cargo del doctor Martin Haskell. Acepté el nombramiento debido a que en este tiempo yo estaba muy a favor del movimiento abortista ‘Pro-choice’ (derecho a decidir).

Trabajé como enfermera asistente en la clínica del doctor Haskell por tres días. Durante el primer día ayudé a practicar algunos abortos dentro del primer trimestre de embarazo, esto era todo en lo que yo esperaba verme

involucrada. Los primeros dos días introducimos los dilatadores a las mujeres que se iban a practicar abortos tardíos, uno o dos días después. Fue uno de estos casos el que especialmente me afectó: La mujer tenía seis meses de embarazo (26 y media semanas)... vino durante los dos primeros días a que se le colocara el dilatador y ...lloró todo el tiempo. El tercer día regresó a que se le practicara el procedimiento de aborto parcial.

El doctor Haskell trajo el ultrasonido y lo colocó para poder ver al bebé. En la pantalla se podía ver el corazón latir. Yo le pregunté para confirmarlo y me dijo: ‘sí, ése es el corazón latiendo’. Mientras el doctor Haskell veía a través de la pantalla del ultrasonido, introdujo fórceps y aseguró las piernitas del bebé, jalándolas hacia abajo por el canal del parto. Enseguida hizo nacer el cuerpo y los brazos hasta topar con el cuello. En este momento, sólo la cabeza del bebé permanecía dentro. El cuerpo se movía. Sus pequeños dedos se encimaban unos con otros. Sus pies pateaban. Y durante todo ese tiempo la cabecita permanecía atorada adentro. Fue entonces cuando el doctor Haskell tomó una tijeras y las insertó en la base de la cabeza del bebé. Después las abrió. Luego metió el tubo de succión de alto poder en la perforación y aspiró la masa encefálica. Por poco vomito mientras observaba estas cosas.

Enseguida el doctor Haskell recibió la cabeza, cortó el cordón umbilical e hizo nacer la placenta. Arrojó al bebé en una palangana junto con la placenta

y los instrumentos que había usado. Vi al bebé moverse mientras le pregunté a la enfermera qué sucedía y me dijo que eran sólo 'reflejos'.

La mujer quería ver al bebé, entonces lo limpiaron, lo envolvieron en una cobija y se lo dieron. Lloró todo el tiempo sin dejar de repetir: 'lo siento, por favor perdóname'. Yo también lloraba, no lo pude soportar, en todos los años de mi vida profesional nunca experimenté nada semejante. Cuando se oye la palabra 'feto', pienso que muchas personas se imaginan un conjunto de células o una masa de algo indefinido. Fue algo muy revelador para mí. Ya no pienso igual acerca del aborto, aún sueño pesadillas sobre lo que vi. Por favor pase su voto (para evitar esto), tan pronto como pueda. Sinceramente, Brenda Shafer. R.N."

Tradicionalmente se ha considerado a la familia como una entidad o institución vinculada por lazos orgánicos y por lazos contractuales. A pesar de que la corriente del liberalismo es la que ha puesto mayor énfasis en sus ligas contractuales, nunca ha dejado de reconocer la singular importancia de las vinculaciones orgánicas en todo lo que concierne al ámbito familiar. Si bien es cierto que la alianza entre los cónyuges tiene en la actualidad un carácter esencialmente contractual, difícilmente pudiera pensarse que sucede lo mismo en cuanto a la relación madre-hija(o) o padre-hija(o). Es en función de ello que "Comenzando por John Locke, el liberalismo ha comprendido que no todos los lazos humanos son contractuales, en particular el vínculo entre

padres e hijo. Locke distinguía entre el legítimo poder político, que puede extenderse a la vida y la muerte porque deriva del consentimiento del gobernado, y el poder paternal, que puede extenderse sólo hasta preservar la vida del infante, porque ni deriva ni puede provenir del consentimiento del hijo"<sup>5</sup>. En tal sentido, la naturaleza de la relación orgánica madre-hijo no debiera ser violada basándose en el simple argumento de que la mujer es libre o libérrima para disponer de su cuerpo, e ignorando así que porta dentro de su ser un germen de nueva vida y un nuevo cuerpo absolutamente dependiente, pero por completo diferente al suyo. No es conveniente ni deseable traicionar a la naturaleza o violar frontalmente sus leyes, porque tarde o temprano ésta extenderá a nuestras sociedades su factura con un amplio y quizás desproporcionado costo.

En la realidad de nuestro país existe un fenómeno de particular importancia sobre el cual conviene detenerse a reflexionar al menos un poco, y consiste en que las sanciones o penas previstas por las legislaciones de todos los estados de la República y del Distrito Federal para los múltiples casos en que el aborto voluntario se encuentra tipificado como delito punible, son en términos reales y estrictamente hablando *letra muerta*, ya que en los hechos concretos no tienen aplicación, por lo que en ninguna de las cárceles del país existen desde hace décadas personas que se encuentren purgando una condena por tales causas<sup>6</sup>. No hay denuncias ni procesos relacionados con la

violación de tales preceptos y si llega a presentarse alguna, constituye en verdad una aislada excepción, que aun pudiera estar vinculada con otras motivaciones reales.

Entre las consecuencias lógicas que pudiéramos desprender de esta contundente realidad en la cual las leyes no tienen ninguna aplicación práctica, se encuentra el hecho de que nuestra sociedad en su fuero interno o íntimo no condena tan acremente como en el exterior pareciera, el incurrir en tal suerte de conducta tipificada como delito, o al menos podemos decir que no se siente tan ofendida o agraviada, ya que quizás los principales afectados son primeramente la mujer involucrada y de manera secundaria u ocasional el padre de la criatura. Sin embargo, también es patente que si la sociedad en su conjunto de ninguna manera se siente ni puede sentirse amenazada por las personas que incurrir en tal tipo de conductas, tampoco aprueba ni puede aplaudir su comportamiento. La lógica, la ley de la naturaleza, los sentimientos íntimos de toda mujer u hombre no pueden sino rebelarse o al menos perturbarse con la sola idea de atentar contra la vida humana, de desafiar la naturaleza de amor, protección, dedicación y cuidado que desde los más rudimentarios mamíferos u ovíparos ostentan por sus crías. Nos encontramos ante la realidad de un profundo sentimiento instintivo que los animales no son capaces ni menos se sienten inclinados a traicionar. Es la voz de la madre naturaleza, del llamado de la sobrevivencia y de la

trascendencia como seres irracionales, del cual no pueden quedar excluidos los racionales. Por ello resulta perfectamente lógico que la mujer que se somete a un trance de esta naturaleza tiende a sentirse afectada y consternada, aun en las mejores circunstancias.

Estas reflexiones nos conducen de manera espontánea a considerar que si no condenamos tan tajantemente al aborto inducido, como para tratar de imponer con escrupulosidad y sin ambages las graves sanciones de cárcel previstas en nuestros códigos penales, pero por el otro lado tampoco tenemos ni podemos tener la sensación de que sea una conducta plausible o que la colectividad pudiera fomentar, quizás debiéramos intentar encontrar nuevas fórmulas intermedias que no lleguen al extremo inaplicado de la cárcel, pero donde de alguna manera se exprese la sanción condenatoria de la sociedad para todos los abortos inducidos en los cuales no sean procedentes las excluyentes de responsabilidad que se convengan socialmente. En una primera instancia y por ahora sólo con el propósito de dar un ejemplo para abrir la reflexión sobre cuál pudiera ser una de las fórmulas de sanción intermedia a las que aludimos, se sugiere aquí la idea de la adopción, como existe en diversos países desarrollados, de sanciones vinculadas a tareas de apoyo a la comunidad, en las cuales se realicen obligatoriamente y como producto de una sentencia o resolución administrativa, servicios laborales de interés social.

No se cree que sea una solución barata o sin significativos costos eco-

nómico presupuestales para el Estado, pero se daría satisfacción a dos objetivos fundamentales: reconocer la contundente realidad de que estamos viviendo una entelequia en la cual las sanciones penales carcelarias se encuentran rebasadas por esa realidad que se niega tajantemente a aplicarlas. Pero al mismo tiempo preservaríamos, mediante la adopción de sanciones más apropiadas, el principio de que el respeto a la vida humana constituye un valor supremo de nuestra civilización y de que reconocemos también la necesidad de no atentar contra las leyes de la naturaleza, violando tanto el sentimiento como el instinto de maternidad, pero adicionalmente también tendríamos que incluir la violación al de paternidad. Para tal efecto sería indispensable que se contemplaran fórmulas apropiadas para sancionar igualmente a los varones involucrados con la promoción o consentimiento del aborto o aun a los que pretendan eludir las consecuencias naturales de su paternidad. Aun cuando resulte ocioso, tendremos que repetir que el embarazo y la paternidad nunca pueden ser sólo cuestión de uno, son siempre originados por dos, quienes deben asumir su trascendente corresponsabilidad.

De la misma inaplicabilidad o falta de vigencia real de las normas penales antiaborto es posible que desprendamos otra consecuencia lógica. Para tal efecto es oportuno traer aquí a colación en nuestro apoyo el pensamiento de ese gran humanista y pionero del derecho penal moderno, el Marqués de Beccaria, quien hacía hincapié en el

hecho comprobado de que para inhibir la comisión de cualquier delito es mucho más importante que establecer en los códigos una pena severa o draconiana, el lograr que quien incurra en el mismo no escape de la sanción prevista, así sea ésta moderada. Sabiendo que los principios expuestos por el lúcido jurista Cesare Beccaria conservan todavía plena vigencia, e interpretándolos con un giro aplicable para el caso del aborto en el México de hoy, es posible sostener que la prevaeciente impunidad que domina con absoluta amplitud el campo de la violación de las normas relativas al aborto voluntario, han hecho que la legislación en la materia resulte en buena medida irrelevante para regular el comportamiento de quienes se encuentran ante la tesitura de tomar una decisión en tal sentido.

Si ponderamos en su justa dimensión el generalizado fenómeno de falta de observancia e impunidad en torno a los preceptos de referencia, es natural desembocar en la conclusión de que, aun cuando a veces no sea muy claramente percibido, existe una inclinación —por parte tanto del bando que postula la conveniencia de que continúe tipificado el aborto inducido (que no se encuentre amparado expresamente por alguna excluyente de responsabilidad) en los códigos penales, como por el que postula su derogación— hacia sobrestimar el impacto o valor real que tienen tales normas sobre la realidad que nos rodea. En verdad no parece posible que la conservación de dichas leyes ni tampoco su

desplazamiento puedan tener un efecto trascendente sobre los patrones de conducta que guían hoy a nuestra sociedad. Pareciera más bien que el eventual resultado final tendría en esencia un valor simbólico, como victoria o derrota para cada una de las posiciones que a veces se colocan en puntas opuestas, y donde con cierta frecuencia se han llegado a desbordar las humanas pasiones y las ideológicas emociones para pasar por encima del análisis ponderado y la reflexión escudriñadora.

¿Para qué dar tanta importancia al debate sobre las leyes si de todas maneras esas leyes no se observan ni se aplican? ¿Cuál es el verdadero fin que se persigue? ¿Por qué no mejor damos prioridad al propósito de conjuntar esfuerzos por parte de todos los interesados para alcanzar un objetivo compartido en donde la sociedad mexicana en su conjunto resulte directa e inmediatamente beneficiada? Al menos por ahora, cuando las posturas se encuentran muchas veces polarizadas, ¿no pudiéramos posponer un poco un debate generador de fricciones y de considerable desgaste mutuo, que además pudiera resultar estéril?

En lo personal me parece que, al menos en el corto plazo, convendría más y sería también más productivo que todos sumáramos nuestros esfuerzos para atacar la raíz del problema de gran parte de los embarazos involuntarios que llegan a conducir tanto al aborto inducido como a sus consecuencias en la morbilidad, y nos enfoquemos de inmediato hacia la ta-

rea primaria de fortalecer los programas tanto gubernamentales como de las organizaciones civiles e internacionales, sus proyectos que tienen como propósito enriquecer la educación en general y la información sobre planificación familiar en particular; nos orientemos hacia el objetivo de volver más asequibles para los sectores desfavorecidos los métodos y recursos de planificación familiar; a fomentar un ejercicio responsable y no por ello menos disfrutable de nuestra sexualidad, tanto por parte del varón como de la mujer. Llevemos a cabo todos unidos un esfuerzo compartido por el bien de México para combatir la incidencia del embarazo involuntario y con ello, del aborto inducido y de sus frecuentes secuelas negativas. Las tareas realizadas en común nos brindarían una mejor perspectiva para comprender las posturas y argumentos de los otros, así como para ubicarnos en mejor posición para dar juntos el salto hacia una solución definitiva, de vasto consenso y mejor aceptada por la colectividad nacional en su conjunto.

No es procedente dejar de analizar, así sea someramente, uno de los argumentos más sólidos que pueden derivarse de la postura que propugna por la total despenalización del aborto voluntario, el cual radica en la idea de que con ello se propiciaría que quienes ahora sufren consecuencias negativas por abortos mal practicados o ejecutados en condiciones inapropiadas, dejarían de hacerlo con la legalización del mismo, ya que tales prácticas o condiciones cambiarían de forma ra-

dical y se lograría así reducir notablemente la mortalidad y otras consecuencias negativas contra la salud. Sin embargo el paso de un punto a otro no es tan automático como pudiera parecer a primera vista. Está claro que tal modificación legal no va a mejorar la capacidad de quienes ahora practican el aborto ni tampoco va a mejorar las condiciones materiales de los lugares a donde en la actualidad se acude para interrumpir voluntariamente el embarazo.

Sin embargo, es necesario tomar consciencia de que uno de los principales supuestos que yacen detrás de la propuesta, estriba en la idea de que la legalización del tipo de aborto que nos ocupa constituiría sólo un primer paso que traería como consecuencia inmediata el que las instituciones de salud pública quedaran abiertas y disponibles para prestar sus servicios en forma gratuita a todos los derecho habientes que lo solicitaran. Como argumento adicional que favorece tal perspectiva se señala que los costos derivados de la prestación de este nuevo servicio quedarían ampliamente compensados, si se tienen en consideración los ahorros que provendrían por dejar de atender a las pacientes que sufren complicaciones en su salud por un aborto inducido en otras instalaciones con malos resultados.

El debate concentrado principalmente sobre el puro aspecto legal ha impedido que se revise y debatan más a fondo y con la mayor objetividad posible las repercusiones e implicaciones reales de todo orden, que trae

ría la completa despenalización del aborto provocado voluntariamente, y si en efecto podría aportar como consecuencia inmediata, o hasta qué grado lo haría, un avance en la calidad de los servicios médicos disponibles, una radical reducción en las tasas de mortalidad y morbilidad derivadas de complicaciones abortivas, y si además se lograría también una reducción considerable en las tarifas que se cobran en el ámbito de la salud privada por tal tipo de servicios. Parece que en ese terreno tendremos que llevar a cabo ponderaciones más profundas y detalladas, practicadas con la objetividad y ecuanimidad que requiere un aspecto de naturaleza tan delicada. Pero —aun teniendo en cuenta que la práctica del aborto implica por sí misma un riesgo considerable contra la salud, riesgo natural que crece en la medida que avanza el embarazo— lo que definitivamente si resulta urgente e incontrovertible es la tarea de encontrar fórmulas adecuadas para combatir en el corto plazo la incidencia de muertes y complicaciones de salud entre las mujeres que deciden recurrir a esa desesperada alternativa, y en especial hacerlo con quienes por sí mismas no disponen de los recursos de información y económicos necesarios para procurarse una atención médica apropiada.

Aun cuando por otro lado, no podemos dejar de pensar que siendo absolutamente justo y laudable que como sociedad, nos preocupemos por la preservación de la vida humana, ¿por qué preocuparnos sólo por la vida de

la madre y desentendernos al mismo tiempo de la vida de la hija o hijo en gestación? ¿No tendríamos que ser más congruentes y preocuparnos por preservar la vida de ambos a la vez? Si nuestra cultura exige responsabilidad en el proceso educativo, en el desempeño laboral, en nuestras relaciones familiares y sociales, ¿por qué tendríamos que excluir esa responsabilidad de nuestras trascendentes relaciones sexuales? y más aun cuando pudiéramos llevar tal exclusión hasta el grado de matar al producto humano de nuestras acciones voluntarias para evitar asumir las consecuencias naturales de las mismas?

Es cierto que el sexo es un instinto cuya fuerza avasalladora muchas veces resulta difícil de controlar o dominar, pero son precisamente los tiempos que hoy vivimos, con sus impresionantes adelantos en el control de la fecundidad, los que han brindado a la humanidad los mayores espacios y la máxima libertad para poder disfrutar de nuestra sexualidad con los menores riesgos de provocar un embarazo no deseado. ¿Por qué entonces no movilizamos para emplear esos venturosos recursos de manera responsable y además para tratar de ponerlos a la disposición de todos aquellos que hoy no los tienen todavía a su alcance, pero que también pueden aprovecharlos ventajosamente? En estas realmente favorables condiciones históricas, ¿cómo podríamos justificar que antes que la prevención del embarazo no deseado, nos enfoquemos primero hacia la destrucción de un germen de vida

humana? ¿Es posible o sensato calificar el rechazo de una posición de respeto a la vida como un prejuicio religioso o excesivamente moralista, en lugar de ubicarlo como un principio elemental de ética humana y social que toda colectividad debiera comenzar por respetar para a su vez respetarse y preservarse a sí misma?

## REFLEXIONES FINALES

Para tener verdadera eficiencia y mayores alcances, resulta indispensable en todo caso, otorgar máxima prioridad al objetivo de combatir las causas que conducen a los embarazos repudiados, en lugar de a sus consecuencias. Se trata esencialmente de actuar en forma radical, es decir de combatir las raíces de la problemática, atacando la marginación socio económica, la ignorancia, la irresponsabilidad *psico sexual*, de lograr que sean comprendidos y plenamente asequibles para todos, incluyendo los más desposeídos, los modernos métodos e instrumentos de planificación familiar. El propósito debiera ser también alejar o reducir al mínimo posible el cierre de alternativas que lleven a incurrir en el aborto inducido, logrando que todos, hombres y mujeres, nos volvamos más conscientes y responsables en el ejercicio de nuestra sexualidad, sin que ello implique de ninguna manera la menor intención o insinuación de reducir el cabal y sano disfrute de la misma.

La sexualidad humana no es únicamente el método ideal de nuestra

reproducción y supervivencia como especie; es también una maravillosa fórmula de realización y disfrute personales, por el cual podemos crecer no nada más como especie sino también como individuos, y aun más, es un poderoso adherente de la venturosa unidad y armonía familiares. Pero como todo instrumento benéfico puesto a disposición de la humanidad, exige igualmente que lo utilicemos con plena responsabilidad, que seamos congruentes con las consecuencias naturales y humanas de su ejercicio y que asumamos su estrecha vinculación con el amor. Si bien nuestras sociedades tienden a disfrutar hoy de una mayor libertad sexual que antaño, no es conveniente ni deseable que se llegue a excesos en donde se confunda libertad con libertinaje o intimidad amorosa con promiscuidad. Ello también forma parte consustancial de nuestra mayor responsabilidad, que a su vez corresponde al goce de esa mayor libertad. La sexualidad nos servirá para crecer humanamente en la medida en que la ejerzamos y disfrutemos con plena responsabilidad.

No sería razonable ni posible justificar en forma satisfactoria que en pleno periodo de una impactante revolución de la medicina que las generaciones actuales tenemos el privilegio de vivir y disfrutar, rechacemos o nos neguemos a capitalizar sus generosas ventajas<sup>7</sup>. Por ello no puede ser sensato que quienes tienen posibilidades materiales de hacerlo, desperdicien las diversas alternativas que se nos brindan para racionalizar nuestro creci-

miento demográfico y decidir el número deseado y adecuado de nuestros hijos. Como sabemos, los novedosos y notables avances de la ciencia médica permiten ya en la actualidad que, aun en los casos en que desbordó la emoción humana y triunfó el calor de la pasión, tengamos la posibilidad de evitar el extremo del aborto impidiendo a tiempo que un presuroso espermatozoide alcance su destino y llegue hasta el óvulo, mediante un moderno recurso utilizado *a posteriori*.

Tal es el caso de la llamada *píldora postcoital*, compuesta de estrógenos y progesterona, la cual si se toma hasta dentro de las 72 horas posteriores a las relaciones sexuales, puede prevenir o demorar la ovulación y evitar así la fecundidad, aun cuando de ninguna forma es aconsejable su empleo de manera rutinaria por los delicados efectos secundarios que puede producir, ya que entre otros, inhibe hormonas cerebrales para evitar la ovulación. Su historia se inició en Canadá desde 1974 con su iniciador el profesor Albert Yuzpe. Apenas en fecha reciente, en febrero de 1997 la FDA americana ("Food and Drugs Administration") aceptó y avaló el carácter científico del método en el que Yuzpe fue pionero, autorizando al efecto siete nombres genéricos. En México las autoridades sanitarias han aprobado al menos dos medicamentos: Ovral y Nordet (laboratorios Gynetics)<sup>8</sup>. En el mundo se sigue estudiando y experimentando con intensidad en este campo específico, que puede resultar crucial para evitar tanto embarazos no deseados como

lamentables desenlaces abortivos. En tales circunstancias resulta cada vez menos justificable, al menos para quienes cuentan con la información y los recursos necesarios, que se caiga en actitudes irresponsables que pueden llegar a desembocar en negativos efectos posteriores.

Finalmente, resulta de singular importancia que la sociedad y las instituciones públicas en particular se esfuercen por desarrollar programas específicos que contribuyan a lograr que los varones mexicanos se vuelvan más conscientes y afronten con solidaridad honestidad su innegable corresponsabilidad en cuanto a la tarea de la planificación familiar y a las consecuencias naturales de la concepción de un infante, de manera que ya no se le deje la carga fundamental en exclusiva a la mujer, sino que ellos participen de forma más activa en los empeños que ello implica. A este respecto podemos poner sólo como pequeña muestra o ejemplo típico de las actitudes prevalentes, el escaso número de parejas masculinas que deciden practicarse la vasectomía en relación con el elevado número de mujeres que aceptan ligarse las trompas de Falopio para limitar las posibilidades de embarazo.

Resulta un hecho revelador el constatar que la amenaza de sanción penal, consistente en cárcel y aplicable a quienes incurran en la práctica del aborto voluntario, no mantiene ningún tipo de vigencia real en nuestra sociedad. Ello refleja en buena medida su inutilidad como guía para fijar el comportamiento o los patrones éticos

de la sociedad. Pero por otra parte, también nos encontramos con que la protección y preservación de toda vida humana, es un principio básico y esencial para cualquier grupo social; es la manera de reconocerse su propio valor y de mantener un indispensable respeto para sí mismo. Por ello, quizás la respuesta más apropiada que podemos darnos sea la de diseñar una nueva y constructiva fórmula de sanción para ese tipo de aborto, que responda con idoneidad y sea congruente con la realidad social que hoy vivimos. Pero además tenemos frente a nosotros una trascendente responsabilidad inmediata, que consiste en propiciar la expansión de los adelantos científicos para que aun las comunidades más aisladas y desfavorecidas puedan disfrutar su sexualidad, sin tener que llegar a confrontarse con embarazos no queridos, que puedan tener como indeseable desenlace la inducción del aborto.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- <sup>1</sup> Publicado en la obra colectiva coordinada por Ma. del Carmen Elu y Ana Langer, *Maternidad sin Riesgos en México*.
- <sup>2</sup> Mercedes Juan, *El Aborto*, p.4; artículo en trámite de publicación.
- <sup>3</sup> Declaraciones del Lic. Esteban Moctezuma Barragán, *La Jornada*, julio 24/98, p. 52. México.
- <sup>4</sup> Sociedades que matan (II) Diario *Reforma*, agosto 14/1998. México
- <sup>5</sup> Martha Bayles, "Feminism and Abortion", *Atlantic Monthly*, Abril de 1990.
- <sup>6</sup> De acuerdo con la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, depen-

diente de la Secretaría de Gobernación, y con datos hasta 1995: "A pesar de tan restrictiva ley en contra del aborto en México, por lo menos en los últimos 20 años, ninguna mujer ha ido a parar a la cárcel por haberse realizado un aborto, como tampoco existe prácticamente un médico, comadrona o partera encarcelados por haberlo practicado".

<sup>7</sup> El ser humano se ha esforzado desde hace tiempo, cuando el desarrollo tecnológico era todavía muy limitado, por tratar de estable-

cer alguna fórmula de control a la fecundidad. Es así como en la Inglaterra del siglo XVII, ante la preocupación del rey Carlos II por reducir la procreación de nuevos hijos ilegítimos, o al menos por tratar de reducir las exigencias de sus abundantes amantes que pretendían el reconocimiento real de numerosos vástagos, el Dr. Condom con el afán de servir al monarca, inventó una versión primitiva del hoy proliferante aditamento que todavía lleva su nombre.

<sup>8</sup> Ciencia y Humanismo; Núm. 70.

# EL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD

---

DIPUTADO SANTIAGO PADILLA ARRIAGA\*

No es sino hasta el año de 1983 cuando en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se incluye, dentro del capítulo I "De las Garantías Individuales", el DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD, quedando consignado en el artículo 4° al ser publicado este agregado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de febrero de 1983, en un párrafo que actualmente es el cuarto, ya que posteriormente, en 1992, se le agregó a dicho artículo constitucional un primer párrafo en materia de etnias y pueblos indígenas.

Este agregado constitucional, se da en el marco de una amplia discusión que se centra fundamentalmente en cual es y hasta donde llega la obligación del Estado de velar por la salud de la población.

El planteamiento de la iniciativa de ley, proveniente del titular del Poder Ejecutivo, habla del derecho a proteger la salud, lo cual se ha interpretado, desde nuestro punto de vista en forma errónea, como que el Estado tiene solamente la obligación de tomar las medidas preventivas necesarias para

que la salud de todos los habitantes este protegida, interpretación que reduce en muy buena medida las acciones que el Estado, como parte de sus obligaciones, debería de tomar para la preservación y restauración del estado de salud de todos los mexicanos.

En la iniciativa enviada como Cámara de origen al Senado de la República, el titular del Ejecutivo Federal señalaba, como argumentación para sostener su planteamiento, que "Se ha optado por la expresión Derecho a la protección de la salud, porque tiene el mérito de connotar que la salud es una responsabilidad que comparten indisolublemente el Estado, la sociedad y los interesados. En particular, debe llamarse la atención de que sin la participación inteligente, informada, solidaria y activa de los interesados no es posible que se conserve, recupere, incremente y proteja la salud: en este terreno no se puede actuar en contra de la conducta cotidiana de los ciudadanos".

Otros planteamientos de las diversas corrientes que estaban representadas en la H. Cámara de Diputados, iban

---

\* Diputado Federal del grupo parlamentario del PRD. Presidente de la Comisión de Seguridad Social LVII Legislatura.

más allá, y señalaban la necesidad de que el gobierno reconociera, desde el momento mismo de su inclusión en el texto constitucional, su obligación de hacerse cargo de la salud de sus gobernados.

De hecho, en uno de los párrafos del dictamen presentado en primera lectura al pleno de la H. Cámara de Senadores el 22 de diciembre de 1982, los integrantes de las Comisiones Primera de Puntos Constitucionales y la de Salubridad, textualmente señalan que "En efecto, la iniciativa del jefe del Estado Mexicano enriquece el conjunto de las prerrogativas individuales, pero de raigambre y esencia social, en cuanto a que reconoce a toda persona el derecho a la protección de la salud; en el mismo texto del párrafo que se propone adicionar al artículo 4º de la ley fundamental, se advierte que este derecho ha de hacerse efectivo a través de servicios públicos de salud, que correrán a cargo de las instituciones respectivas de la federación y de las entidades federativas. Para abundar en esta misma línea de ideas, el derecho así reconocido tiene como contraparte la obligación del Estado en sus diversos niveles, de prestar el servicio público correspondiente".

Una vez aprobado, el texto vigente del párrafo cuarto del artículo 4º Constitucional dice a la letra: "Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad

general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución".

El texto vigente transcrito ha dado lugar a que el gobierno, por conducto de la Secretaría de Salud, establezca lo que ha denominado el paquete básico de servicios, consistente en trece acciones básicas de salud, que corresponden a lo que se considera es el mínimo necesario para cumplir con la disposición constitucional de otorgar el derecho a la protección de la salud.

Estas acciones básicas de salud son el saneamiento básico a nivel familiar, planificación familiar, atención prenatal, del parto y del puerperio, vigilancia de la nutrición y el crecimiento de los niños, inmunizaciones, manejo de casos de diarrea en el hogar, tratamiento familiar antiparasitario, manejo de infecciones respiratorias agudas, prevención y control de la tuberculosis pulmonar, prevención y control de la hipertensión arterial y la diabetes mellitus, prevención de accidentes y manejo inicial de lesiones, capacitación comunitaria para el autocuidado de la salud y prevención del cáncer cérvico uterino, acciones básicas de las cuales el 75% tienen un carácter preventivo y el restante 25% son de tipo curativo asistencial.

Aún para este mínimo paquete básico de acciones de salud, se reconoce en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 que un número aproximado de 10 millones de mexicanos carecían en 1995 de la posibilidad de acceso a cualquier servicio de salud, y en el informe de gobierno presentado

en septiembre de este año, 1998, se menciona que este número ha disminuido en una cantidad aproximada de seis millones, aunque no se menciona en que número ha aumentado de acuerdo al incremento natural de la población de 1995 a 1998.

Estos datos nos clarifican lo importante que es, desde el punto de vista de los resultados, el delimitar el campo de la responsabilidad del gobierno en cuanto al cumplimiento de su obligación de proporcionar el derecho a la salud como uno de los más importantes derechos sociales del ser humano.

Derecho a la salud sin el cual los demás derechos constitucionales dejan de ser primordiales, toda vez que para ellos se requiere de un ser humano sano y normalmente desarrollado que pueda ejercerlos, sin que esto signifique que es el más importante, sino que es el complemento necesario para el ejercicio de todos los demás.

Además, la necesidad de que haya una creciente intervención estatal en el ámbito de la salud se sustenta en el marco de las crisis económicas recurrentes que desde la década de los años ochenta han venido deteriorando de manera sensible los niveles de vida de la población y en forma particular los niveles de salud de la misma, afectando de una manera integral el desarrollo económico y productivo al atacar despiadadamente la capacidad y el potencial humano.

Independientemente de esto, el país siempre ha sufrido un rezago muy importante en la cobertura de los ser-

vicios de salud como consecuencia de un modelo inoperante, insuficiente e inequitativo que eleva permanentemente los costos y deteriora la calidad de la atención.

La razón fundamental esgrimida para tratar de limitar la obligación estatal de promover, cuidar y restaurar la salud, así como prevenir la enfermedad, es la escasez de los recursos económicos necesarios para ello.

En un país con escasos recursos destinados al rubro de salud no es posible hacer efectivo el derecho a la protección de la salud, menos aún hacer extensivo este derecho al cuidado y restauración de la salud; mucho se ha debatido, fundamentalmente en las épocas en las que en el seno de la Cámara de Diputados se discute y aprueba el presupuesto de egresos, cual debe ser la cantidad óptima que se debe destinar para los gastos en salud, señalando la mayoría de las veces no cantidades específicas sino cifras en relación con otras, en este caso concreto, el porcentaje ideal del producto interno bruto que tiene que destinarse a salud fundamentalmente para poder usarlo como mecanismo de comparación con el gasto en salud de otros países.

No hay efectivamente fórmulas fijas para tasar este gasto ni en cantidad por habitante ni en porcentaje del PIB de un país; las condiciones de cada país son diferentes, tanto desde el punto de vista del desarrollo económico, como desde el punto de vista de sus características sociales, políticas o geográficas, por lo que no puede señalar-

se como norma una cifra determinada (se ha mencionado mucho la cifra del 5.5% del PIB como una cantidad promedio ideal), y más bien debe de irse a necesidades y a prioridades.

Sin embargo, hay que considerar que si un estado tiene la sensibilidad política necesaria para entender que la salud, y por supuesto la educación, son prioridades para el desarrollo de las naciones, el gasto que en ellas se haga es la mejor de las inversiones.

Regresando a la interpretación del precepto constitucional del derecho a la protección de la salud, podemos asegurar que si con la redacción actual entenderíamos que la protección lleva implícita la acción de restauración cuando la protección no ha sido suficiente o útil, no habría los problemas que actualmente se presentan, y las acciones del estado estarían encaminadas hacia el proceso completo de la salud, que incluye la prevención, la protección, la preservación y la curación.

Sin embargo no es esta la interpretación que se ha estado utilizando desde la inclusión de este derecho en el artículo 4° Constitucional y el esfuerzo gubernamental se está centrando en poder informar al final del año 2000 y de la actual gestión administrativa federal, que todos los mexicanos tenemos acceso a los servicios de salud, aunque en un número muy importante de mexicanos este acceso sea solo a la obtención del mínimo paquete básico de servicios de salud, cuyas acciones mayormente preventivas ya se han detallado.

En consecuencia con lo anterior, se impone una reforma constitucional que conlleve a dejar claramente establecida la obligación por parte del Estado de garantizar plenamente este derecho a todos los ciudadanos.

Esta reforma deberá considerar en primer término que hay un número, calculado aproximadamente en 51 millones y medio, que son derechohabientes de sistemas de seguridad social (I.M.S.S., I.S.S.S.T.E., I.S.S.F.A.M., institutos de seguridad social estatales) en los cuales el gobierno participa contribuyendo económicamente (más que los trabajadores y un poco menos que los patrones en el caso del I.M.S.S., y bastante más que los trabajadores, supuesto que es el patrón, en el caso del I.S.S.F.A.M. y del I.S.S.S.T.E.) y el resto de sus necesidades son cubiertas por aportaciones de los trabajadores y sus patrones; y, en segundo término, que un número aproximado de 10 millones, la mayoría de ellos en zonas marginadas y/o alejadas de los centros urbanos, tienen acceso a los servicios de salud del I.M.S.S. por medio de su programa I.M.S.S. Solidaridad, lo cual deja un universo de aproximadamente 32 millones, conocido como población abierta, en el cual están incluidos los que por razones de su situación económica personal pueden, y de hecho utilizan, los servicios de la medicina privada.

Planteado así, la obligación del estado de erogar recursos económicos para proteger, preservar y restaurar la salud se circunscribe a 30 millones

aproximadamente de población abierta, además de tener que cubrir las aportaciones de orden únicamente económicas que hace a los institutos de seguridad social; en consecuencia de ello, la orientación tiene que ser hacia la consecución de los recursos económicos necesarios para hacer frente a esta obligación, incrementando el presupuesto destinado al sector salud con un proyecto (cuando menos de cinco años) bien definido y que vaya más allá de los planes de gobierno sexenales.

Para ello puede partirse de la cancelación del subsidio que a las personas económicamente pudientes se les hace al otorgarles la posibilidad de hacer deducibles de sus ingresos totales las cantidades que pagan por la obtención de servicios médicos privados, para los efectos del pago de sus obligaciones fiscales.

Este, como muchos otros, es un subsidio realmente injusto, ya que permite que quien tiene la posibilidad de acceder a la medicina privada deduzca los gastos que esto implica del total de su ingreso gravable y en consecuencia pague menos impuestos que los que le correspondería de no ser estos gastos deducibles, subsidio injusto cuando existen millones de mexicanos que no tienen acceso a los servicios de salud, independientemente de que este subsidio tiene aparejada una buena parte de corrupción al obtenerse recibos por mayores cantidades que las pagadas o sin haberlas pagado.

Las otras posibilidades son variadas pero factibles, bastando con señá-

lar que hay que priorizar aquellas acciones que son esenciales para el desarrollo como la salud y la educación, sobre aspectos poco útiles o prácticos como el uso de recursos para la defensa nacional, que no está en riesgo como para gastar demasiado en ella, o la reforma agraria, que oficialmente ha terminado con la modificación hecha al artículo 27 de la Constitución, o dejar de utilizar recursos para solventar deudas de quienes tienen con que cubrirlas.

Esta reforma constitucional debe ser el inicio para llegar, en un tiempo que puede programarse para no exceder de cinco años, a la sustitución del Sistema Nacional de Salud, constituido de conformidad con las disposiciones del Título segundo de la Ley General de Salud, por un Sistema único de Salud en el que pudieran conjuntarse normativa y operativamente todas las dependencias que actualmente prestan servicios de salud, cualquiera que sea el origen de su financiamiento, separando del Sistema aquellas prestaciones no médicas que los institutos de seguridad social o los institutos estatales otorgan por disposición de leyes específicas a sus beneficiarios, como pueden ser las pensiones o el pago de incapacidades, así como otras prestaciones de carácter económico.

La unificación del Sistema de Salud tendría además la ventaja indiscutible de poder optimizar los recursos disponibles en instalaciones físicas y en personal, que sí bien en la actualidad se manejan bajo convenios que permiten que, en sitios en donde no haya

instalaciones físicas de un Instituto pero sí de otro, los beneficiarios de ambos puedan ser atendidos sin dificultad, resolvería la incongruencia, de la que hay muchos ejemplos en la geografía nacional, de hospitales de uno y otro Institutos, y de la Secretaría del ramo, construidos en una misma localidad y a veces hasta en la misma cuadra.

La atención médica, en una primera etapa, deberá separarse entre población derechohabiente y población abierta, para poder unificar en etapas bien programadas las posibilidades de la atención médica y la calidad de la misma, evitando así la utilización, de entrada, del argumento, muy discutible por cierto, de que las instalaciones son propiedad exclusiva de los derechohabientes de las instituciones de seguridad social, cuando que la aportación del gobierno proveniente de fondos fiscales es una aportación de todos los contribuyentes, muchos de los cuales no son derechohabientes de ninguna institución de seguridad social.

El problema principal que podría encararse sería el del personal que sirve a las diferentes instituciones, el que tendría que unificarse también en cuanto a la percepción de su salario y su capacidad de atención, también por etapas pero en el lapso mencionado de cinco años, lo que permitiría precisamente la atención de cualquier tipo de derechohabientes en cualquiera de las instalaciones bajo los mismos parámetros de calidad y calidez.

El texto del artículo 4° Constitucional, para una mejor comprensión e

interpretación, podría contener las ideas de que la salud es un derecho de todos, un derecho fundamental del ser humano, y de que es un deber del estado, el que tiene la obligación de proveer las condiciones indispensables para su pleno ejercicio, con la finalidad de que podamos realmente cumplir con las metas de justicia social en este campo tan importante para nuestro desarrollo.

Con una modificación en este sentido, la Ley General de Salud deberá entrar en un proceso de ajuste y modificación que conduzca a la actualización de todas aquellas disposiciones en las que se sostiene el Sistema Nacional de Salud, para dar lugar al mecanismo de implementación del Sistema único de Salud que, como programa de gobierno a largo plazo, conducirá a que efectivamente los mexicanos tengamos todos la posibilidad de acceder a los servicios de salud para la prevención, protección, y restauración de la salud.

Si por el contrario seguimos estancados en la búsqueda de poder dar acceso a los mexicanos más pobres solamente de un paquete mínimo básico de salud, continuaremos con la política discriminatoria de los marginados a quienes a veces nos da la impresión que lo que se busca es su desaparición, en lugar de su incorporación a las mismas etapas de desarrollo del resto de la población.

Sí a la diferencia abismal entre los que tienen mucho y los que tienen poco o no tienen nada, le agregamos

la nula capacidad para poder preservar su salud y en consecuencia brindarles la oportunidad de tener la posibilidad de adquirir los demás derechos humanos que tenemos una parte de nosotros, en lugar de estar buscando mejorar nuestra calidad de vida, lo

que estamos haciendo es propiciar las condiciones para el resquebrajamiento social y la exacerbación del sentimiento justificado de enojo de aquellos a quienes dejamos a un lado, marginándolos del poco desarrollo que hemos conseguido.

# II

INVESTIGACIONES  
LEGISLATIVAS: FEDERALISMO  
Y DESARROLLO REGIONAL

# APUNTES SOBRE EL FEDERALISMO FISCAL\*

DIPUTADO PABLO SANDOVAL RAMÍREZ\*\*

Un tema prioritario de la reforma del estado lo constituye el rescate y relanzamiento del federalismo. Supone la urgente descentralización democrática de la vida nacional frente al presidencialismo autoritario y el modelo centralista virtual que concentra las decisiones políticas y ahoga la energía vital de la sociedad mexicana. No sólo descentralización administrativa sino también política y financiera. División y equilibrio de poderes, estados auténticamente libres y soberanos, municipio libre, autonomías regionales y étnicas, son algunos de los momentos definitorios de la agenda del federalismo.

El federalismo requiere un equilibrio democrático que se erija en antítesis tanto del burocratismo federal como del centralismo presidencialista. Exige una nueva asignación y distribución de atribuciones y responsabilidades entre los diferentes ámbitos institucionales del estado federal para

ejercer las funciones en materia de política pública con un sentido auténticamente republicano y democrático.

Conocemos, desde luego, la realidad. Debido al centralismo burocrático, las entidades federativas y los municipios deben aceptar las decisiones de alcance nacional que dicta el autoritarismo presidencial, en especial en materia de política económica y social.

La fuerte concentración de las funciones públicas que se ha venido experimentando en el "agujero negro" del gobierno federal, vulnera funciones que competen a los estados y municipios. Tal es el caso de las políticas sobre recursos naturales y la preservación ecológica, así como el fomento económico en sectores como la agricultura, minería, industria, comercio, servicios, educación y tributación fiscal.

En términos políticos, el actual federalismo hacendario implica una articulación financiera de los ámbitos

\* Ponencia presentada en el Panel-Taller "Autonomía Política y Distribución de Competencias entre el Estado y la Federación", de la Mesa de Consensos Especializada en Federalismo, para la Reforma Integral del Marco Jurídico del Estado de Baja California, Mexicali, B. C., 8 de mayo de 1998.

\*\* Doctor en Ciencia Política. Diputado Federal del grupo parlamentario del PRD. Secretario de Comisión de Fortalecimiento del Federalismo de la LVII Legislatura.

de gobierno que se presta a inequidades, componendas y arreglos clientelares del gobierno federal. En términos burocrático-administrativos prevalece el enfoque de una asignación de fuentes impositivas y la distribución de participaciones a través de un órgano rector central derivado del propio gobierno federal en condiciones en las que, evidentemente, la generación y captación de la riqueza obedece a diversos órdenes locales, regionales, sociales y económicos.

De ahí la necesaria reforma al federalismo fiscal que considere prioritariamente las actividades económicas y sociales locales, la transferencia de las fuentes federales de ingreso y el aumento de las participaciones de los mismos. Estas deben manejarse en principio con un enfoque retributivo y además considerando la marginalidad y criterios de carácter social, ello en un marco de homogeneización en la dotación de recursos, que elimine un manejo clientelar, manipulador y para la compra del voto.

Debe anotarse que el actual federalismo hacendario deja de lado elementos fundamentales como el de la deuda pública y los aspectos relacionados con el gasto público. Por tanto, la transformación actual de este sistema debe conducir hacia un nuevo modelo que contemple en forma global cuando menos estos tres tipos de elementos: los ingresos transferidos a estados y municipios con un criterio retributivo y social, los problemas implícitos de los egresos extraordinarios y el problema de la deuda pública local.

El nuevo diseño del federalismo debe eliminar los obstáculos a la autonomía estatal y municipal. De nada sirve dotar de amplias facultades y funciones a estados y municipios, que hoy sólo tienden a establecerse en el ámbito administrativo, si éstos no obtienen y manejan los recursos suficientes para concretar sus tareas en un marco de plena democracia.

Por una parte, el nuevo esquema debe resaltar el aspecto financiero, en el que se establezcan con meridiana definición los recursos de cada ámbito del estado mexicano y, por otra parte, en el aspecto político, debe precisar las funciones plenamente autónomas de cada una de las instancias y poderes.

En otro orden de ideas, como es sabido el actual federalismo fiscal se limita a una serie de relaciones financieras intergubernamentales de carácter burocrático a través de tres instrumentos básicos: el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), los Convenios de Desarrollo Social (CDS) y la descentralización de los programas de gobierno federal hacia estados y municipios. Estos instrumentos han venido funcionando en forma aislada, sin un criterio de coordinación definido, y ello ha posibilitado un manejo político de corte clientelar, ningún rubro se aborda en relación con los demás. Podemos afirmar que es urgente la creación de un real y vasto sistema nacional de coordinación hacendaria, de contenido profunda y auténticamente federalista.

El origen de Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), como

muchas otras disposiciones hacendarias, es profundamente centralista. Es hasta 1953 que se crea la Primera Ley de Coordinación Fiscal entre los estados y el gobierno federal.

El SNCF tendría como objetivo formal la distribución de las participaciones federales a las entidades y municipios y de la coordinación de los sistemas fiscales de éstos ordenes de gobierno, así como de la realización de acciones de colaboración administrativa en materia tributaria. En la actualidad se ha establecido también el denominado ramo 33 que implica otro rubro de la participación del gobierno federal a entidades y municipios y en el que debieran interactuar dichas esferas del estado mexicano, todavía, sin embargo, este entramado se encuentra revestido de un sentido básicamente centralista y vertical.

Algunas ventajas del SNCF a la fecha son que ha permitido cierta homogeneización de la tasa impositiva, una relativa simplificación del sistema tributario federal y estatal, y ello ha evitado una tributación múltiple que podría haber tenido costos desastrosos desde el punto de vista social.

En 1980 se recrea la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) misma que ha vuelto a asignar un sentido concentrador y autoritario a los mecanismos de distribución de participaciones y de colaboración. Funciona a través del **Convenio de Adhesión**, en el que las entidades federativas derogan o suspenden tributaciones locales para ingresar al sistema federal de participaciones. Cabe señalar que los estados que no

se adhieran a este convenio no percibirán las participaciones federales y, aunque pueden establecer una serie de impuestos locales semejantes, el gobierno federal seguirá cobrando los mismos impuestos, incrementándose en consecuencia la carga fiscal a los contribuyentes y consumidores. Asimismo implica un **Convenio de Colaboración Administrativa** por el que las entidades federales asumen el papel de administradores de los ingresos tributarios.

En realidad, estos convenios implican que:

- Las entidades federales autolimitan su potestad tributaria como es el caso de los impuestos cuya materia se relaciona con el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios (IEPS).
- La Política Fiscal queda enteramente en manos del gobierno federal.
- Las entidades federativas se incorporan a un esquema de distribución de ingresos federales a través de un fondo de participaciones, el cual se estima en un porcentaje de la recaudación federal total y no como porcentaje de tributos específicos.
- Los estados sólo adquieren funciones de carácter administrativo, sujetándose a reglas de operación, sanciones e incentivos dictados por el gobierno federal.

- Se reducen notoriamente los derechos que las entidades federativas puedan cobrar.

De esta manera, las participaciones federales que se otorgan a los estados y municipios se calculan con la recaudación federal participable (es decir con los ingresos totales del gobierno federal en materia tributaria), mismos que no incluyen lo recargado a derechos adicionales o extraordinarios, entre ellos al ramo 33 en lo relativo a la Infraestructura Social Municipal y los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios de acuerdo al artículo tercero-inciso A de la Ley de Coordinación Fiscal.

Las participaciones se calculan sobre la base de una serie de criterios relacionados con el Fondo General de Participaciones, el Fondo por Coordinación en Derechos, la Reserva de Contingencia, el Fondo de Fomento Municipal y la participación para los municipios litorales y fronterizos. Actualmente este Fondo General de Participaciones se estima en un 20% de la recaudación fiscal y aparecería como una cantidad inamovible de tal forma que si una o más entidades incrementaran su participación ello se traduciría supuestamente en la reducción en cualesquiera de las restantes entidades federativas. Pero este fondo de participaciones no tendría por qué mantenerse sin cambio, debe incrementarse sustancialmente.

Los Convenios de Desarrollo Social (CDS) constituyen también un instrumento de participaciones. Generan

un diverso cuerpo burocrático responsable del mecanismo de transferencia de recursos especiales. Opera sin una cabal vinculación con el sistema básico de participaciones: funciona a través de convenios anuales para otorgar fondos a estados y municipios en la aplicación de programas de desarrollo regional. Ello implica que estos programas se sujetan a lineamientos centrales muchas veces ajenos a la realidad y a las necesidades locales o sociales y se relacionen con prácticas clientelares, amén de tener una participación limitada en los gastos totales de inversión del gobierno federal.

Por otra parte, la descentralización de los Programas del Gobierno Federal hacia los Estados funciona básicamente como transferencia de funciones, de personal y de limitados recursos financieros a los gobiernos estatales, pero tampoco toma en cuenta la situación de los servicios locales (como es el caso de la educación) que prestan los gobiernos estatales. Con este programa se convierte a aquellos en meros ejecutores de las decisiones centrales, limitando la participación en hechos fundamentales como la planeación, normatividad, control y evaluación de las tareas conferidas. Ello hace urgente que este mecanismo de transferencia se profundice a fin de que los estados y municipios tengan participación directa en las decisiones fundamentales así como en el manejo de los fondos transferidos.

El actual federalismo fiscal deja latente una cuestión central: la asignación de los impuestos entre las autori-

dades federales, estatales y municipales para que cada uno de ellos cuente con fuentes impositivas propias que les permitan la obtención de ingresos. Ello permitiría abatir la actual sumisión de su autonomía al gobierno central dado que las haciendas locales son altamente dependientes de las participaciones de los ingresos federales.

El actual federalismo hacendario no hace más que poner en evidencia las facultades absolutas del gobierno central. Por ejemplo, la modificación de las tasas impositivas y los tipos de gravamen dejan a los restantes ámbitos de gobierno en una situación de completa debilidad y de franca desventaja. Produce un desequilibrio financiero y económico dada la insuficiencia de los ingresos que atiendan las necesidades de gasto. La implicación directa es que conduce a los gobiernos locales al constante endeudamiento y, en círculo vicioso, para abatirlo obliga a solicitar apoyos financieros adicionales (ingresos extraordinarios) al gobierno federal, lo que de nueva cuenta acentúa la dependencia de los gobiernos locales.

Además, la actual estructura de este federalismo hacendario propicia la competencia y antagonismo entre las propias entidades federativas pues, como se menciona previamente, se hace aparecer que al incrementar sus participaciones ello conduce a la reducción de los ingresos de otras entidades federativas.

Un nuevo federalismo hacendario debía contemplar, entre otras posibilidades:

- Las nuevas funciones y competencias públicas. El gobierno federal se hará cargo del ámbito exterior y la seguridad nacional, asimismo de materias como la política cambiaría, los mercados financieros, los recursos naturales del subsuelo, las telecomunicaciones, la política laboral y el desarrollo sectorial y de servicios. Para los gobiernos locales se reservaría la prestación de servicios básicos, seguridad social desarrollo regional, fomento económico e incentivos fiscales, entre otros. Para ello es necesario el manejo propio de los recursos financieros, tanto de los generados localmente como los de transferencia y las aportaciones federales.
- Que los montos de los recursos transferidos y las nuevas atribuciones requieran ser establecidos de forma tal que eviten cambios bruscos que desestabilicen las políticas públicas. Deben considerarse en forma prioritaria los grados de marginalidad y no únicamente los criterios poblacionales.
- Eliminar los candados y trabas que existen para la recepción y uso de los recursos. El manejo y la distribución de los recursos canalizados a los estados y municipios requieren un orden de plena autonomía en todos los ámbitos.
- Un nuevo enfoque cooperativo, con reglas e instituciones claras

- que tomen en cuenta las diferentes estructuras y recursos de los estados y municipios a fin de promover una sana emulación entre los mismos.
- Un nuevo y verdaderamente democrático Sistema Nacional de Coordinación Fiscal Hacendaria que otorgue trato equitativo a todos los ámbitos de gobierno, que constituya un verdadero instrumento para el diseño de proyectos de desarrollo nacional de alcance global pero bajo el principio de las necesidades sociales y regionales y en el que cada entidad promulgue su propia ley de coordinación hacendaria.
  - Otorgar una verdadera autonomía en el gasto a los estados y municipios, tanto en programas que hoy poseen una naturaleza bipartita como en las nuevas competencias, constituir un nuevo régimen de creación, asignación y reparto de los ingresos. Asimismo, incorporar decisivamente a este régimen a los municipios a través de los sistemas de coordinación hacendaria correspondientes.
  - El impulso de nuevas instancias de concertación hacendaria en las que participen tanto los poderes de la unión y las legislaturas locales para lograr acuerdos que permitan avanzar en los nuevos diseños y programas hacendarios, evitando el ámbito burocrático, centralista y vertical que hoy día persiste.
  - Finalmente, concretar la reconstitución de un verdadero pacto federal que atienda a las necesidades regionales, de estados y municipios, la problemática social y el desarrollo de la nación mexicana en su conjunto.
- Requerimos un cambio global, la reforma del estado, de la política económica y, específicamente, de política hacendaria. En tanto ello se concreta y como una forma de avanzar hacia ese objetivo ineludible de la transición democrática, es importante la renovación de las legislaciones locales respectivas. De ahí que sean altamente valorables los esfuerzos que en este sentido realiza el Congreso de Baja California. Nuestras felicitaciones.

Mexicali, Baja California,  
8 de mayo de 1998.

# III

ANÁLISIS DE COYUNTURA  
Y PROSPECTIVA POLÍTICA:  
ANÁLISIS DEL ENTORNO  
POLÍTICO ACTUAL

# ILEGALIDAD DEL FOBAPROA

## CONFESIONES Y CONFUSIONES DEL SISTEMA

---

DIPUTADO ÁLVARO ARCEO CORCUERA\*

1. Como es sabido, la fracción VIII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga una atribución acotada al Congreso Federal.

La atribución consiste en “dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional”. La restricción es que “ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos”; al efecto, el mismo precepto constitucional establece tres salvedades a esa restricción: a) que los empréstitos “se realicen con propósitos de regulación monetaria”; b) que aquellos se contraten para “operaciones de conversión”, y c) que se asuman “durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29” constitucional.

En términos de lo anterior, está claro que ninguna ley secundaria, sean

la de Deuda Pública, la de Presupuestos o las de Ingresos, pueden contrariar el texto constitucional ni hacer nugatorio su espíritu mediante interpretaciones fraudulentas de las mismas.

Hay otro principio que debe tenerse en cuenta: el que enseña que donde la Constitución no distingue, la ley no puede distinguir.

Así, la atribución del Congreso federal de autorizar al Ejecutivo para celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación se refiere a cualquier clase de deuda; esto es, que las clasificaciones de la deuda en externa, interna, flotante, directa o contingente en nada afectan el mandamiento constitucional; sobre todo que son categorías contables establecidas con propósitos técnicos, y de ninguna manera con rango legal y menos con efectos derogatorios en la práctica de un texto constitucional.

De esta suerte, el texto publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el pasado martes, primero de septiembre, se constituye en muchas de sus partes en una confesión

---

\* Diputado Federal del grupo parlamentario del PRD. Secretario de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

—no por involuntaria menos contundente— de las flagrantes violaciones a la Constitución y a la ley en que incurrieron el gobierno federal y el Fobaproa en ocasión del llamado “rescate bancario” que operaron durante los años 1995, 1996, 1997 y parte de 1998.

En efecto, una de las “conclusiones” del texto de Hacienda consiste en que “El gobierno federal garantizó, mediante obligaciones solidarias y avales, las obligaciones contraídas por el Fobaproa, lo que configuró la asunción de pasivos contingentes”; antes, en la primera parte de su declaración, Hacienda asentó: “Las operaciones mediante las cuales el Ejecutivo federal garantizó las obligaciones del Fobaproa constituyen pasivos contingentes, razón por la cual su contratación no queda sujeta al requisito de solicitar la previa autorización del Congreso de la Unión”.

Sin embargo, la Ley General de Deuda Pública aclara, en su artículo 1° que “la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos...”; más adelante, en su artículo 2°, define el “financiamiento” como “la contratación, dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de: I. La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo; II. La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos; III. Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados, y IV. La

celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores”.

De esta suerte, queda claro que el gobierno federal incurrió en la suscripción de títulos de crédito y de documentos análogos, pagaderos a plazo, y que esa suscripción se resolvió en financiamiento, que constituye deuda pública; como también la constituyen los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados.

Complementariamente, vale recordar que, en su artículo 10, la Ley General de Deuda Pública establece que, para los efectos de la misma, se llama pasivo directo “a los montos de financiamiento a pagar durante el ejercicio anual corriente y el ejercicio siguiente”, y se llama pasivo contingente “el resto del financiamiento... hasta el pago total del mismo”.

Como consecuencia de lo anterior, destaca nítidamente que la ley no hace distingos entre pasivos directos y contingentes en cuanto a la necesidad constitucional de obtener la autorización del Congreso de la Unión antes de asumirlos; contrariamente a lo que asevera la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su desplegado en cita.

Ciertamente, la argumentación de esa secretaría equivale a negar al Congreso federal la mínima intervención, no sólo en parte de las políticas de deuda nacional, sino en las propias políticas del presupuesto público; en virtud de que el artículo 126 de la Constitución establece que “no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado

por ley posterior"; lo cual lleva a incluir en las leyes de ingresos los montos a pagar, pero ya no como una autorización previa a su ejercicio, sino como cantidades ya ejercidas o comprometidas por el Ejecutivo.

Abundando: la adquisición de un financiamiento a plazos —circunstancia que no tiene que ver con la definición de "contingente" que da la ley— requiere desde luego la autorización previa del Congreso federal, aunque exista la posibilidad de que ese financiamiento no llegue a ser tomado íntegramente o aun de no ser utilizado en lo absoluto. La "contingencia" de la deuda deriva de la oportunidad anual en que se incluya en el presupuesto de egresos su pago, no del carácter gramatical de la palabra; de igual modo, la "contingencia" está relacionada con el monto del servicio de la deuda, que es variable, no con el acto de su adquisición, que es preciso en el tiempo y cuantía del principal.

El aval mercantil y la obligación solidaria civil comprometen el crédito del avalista y del obligado solidario en el momento mismo en que se perfeccionan los instrumentos legales del caso, y en cuanto al crédito de la nación, esa circunstancia debe estar prevista y autorizada por el Congreso; que en todo momento tendrá perfectamente claro que una cosa es suscribir un compromiso que pueda o no materializarse, en todo o en parte, y otra cosa es tomar las providencias presupuestales para hacer frente a las obligaciones en caso de que éstas se hagan efectivas.

En conclusión, el Ejecutivo federal sí violó la fracción VIII del artículo 73 constitucional al comprometer el crédito de la nación sin la previa autorización del Congreso Federal. Las clasificaciones de la deuda jamás relevan a ésta de su calidad de tal y por ende la evasión en el cumplimiento de los requisitos para contratarla, con el argumento de que lo contingente no es obligatorio, no es más que otra prueba de la proclividad del Ejecutivo al fraude a la ley.

2. Por lo que hace al Fondo Bancario de Protección al Ahorro, hay que recordar que su constitución fue decidida por el legislador, en el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Este precepto da el marco dentro del cual puede accionar el fideicomiso llamado, por sus siglas, Fobaproa.

Las instituciones de crédito —dice la ley citada— deberán participar en el mecanismo preventivo y de protección al ahorro "cuya organización y funcionamiento se sujetará a lo siguiente..." Esto es, el legislador no dejó dudas respecto de los ámbitos de la organización y funcionamiento del fideicomiso que creó, y una de las precisiones legales era el cómo se integraría el patrimonio del fideicomiso, amén de los activos que recibirían del Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple, al cual sustituía.

De igual modo, la ley estableció las condiciones que deberían llenar las instituciones de crédito para que pudieran "recibir apoyos preventivos" en caso de dificultades y cómo debían

garantizar los apoyados los auxilios que recibieran del Fobaproa.

Sin embargo, el gobierno federal, como fideicomitente, convino con el fiduciario —el Banco de México— condiciones de organización y funcionamiento que alteraban las disposiciones expresas de la ley. Confundiendo un convenio de ejecución con el acto constitutivo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como representante del fideicomitente, decidió —y el Banco de México aceptó— nuevas formas de financiamiento del fondo, redujo notoriamente las condiciones impuestas por la ley para que las instituciones de crédito pudieran recibir apoyos del fondo, y llegó a comprometer el crédito nacional garantizando obligaciones emitidas por el Fobaproa para adquirir cartera vencida y realizar otras operaciones igualmente desastrosas desde el punto de vista económico.

En rigor, el alegato de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en cuanto el Fobaproa es un fideicomiso privado y no público y que por ello no le son aplicables las disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales no relevan a la propia Secretaría ni al Banco de México de su naturaleza de entes públicos, obligados a respetar y hacer valer las disposiciones de interés público nacionales.

El fideicomiso, como negocio jurídico previsto en la ley mexicana, tiene, es cierto, características de extrema flexibilidad; pero el Fobaproa, en particular, tenía y tiene acotamientos legales imposibles de franquear jurídicamente mediante convenios de eje-

cución entre el fideicomitente y el fiduciario y menos al través de disposiciones del comité técnico del mismo.

En sus alegatos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aduce que en el convenio del 3 de mayo de 1996 celebrado entre esa secretaría y el Banco de México se estipula la forma en que se integrará el patrimonio del Fobaproa, y agrega que esas disposiciones son “exactamente igual” a las previstas en el convenio del 18 de octubre de 1990, “mediante el cual el fideicomiso denominado Fondo de Apoyo a las Instituciones de Banca Múltiple se transformó en el actual Fondo Bancario de Protección al Ahorro”.

Lo que no dice Hacienda en su desplegado en cita es que ese convenio de octubre de 1990 establecía, precisamente en el párrafo anterior al relativo a la integración del patrimonio del fondo, un requisito que ya no incluyó el convenio de 1996: “Para que las entidades financieras puedan recibir los apoyos preventivos, deberá garantizarse previamente el pago puntual y oportuno del apoyo, en términos de lo señalado en la fracción II del artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito y, en su caso, en el artículo 29 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras”.

Tampoco dice Hacienda que el antecedente de ese convenio de octubre de 1990, el firmado el 10 de noviembre de 1986, establecía en el último párrafo de su cláusula tercera que “En ningún caso, el patrimonio del fideicomiso podrá incrementarse con aportaciones que realice el Gobierno

Federal con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación”.

Esto es, la Secretaría de Hacienda pone como “exactamente igual” lo que es solamente parecido y calla un aspecto total omitido posteriormente: la prohibición de comprometer fondos públicos en fideicomisos privados, aun de la índole del Fobaproa y su antecesor, el Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple.

Por otro lado, la Secretaría de Hacienda considera en su desplegado de cuenta que “el artículo 122 de la LIC no precisa el tipo de operaciones que el fondo puede realizar”, por lo que “es válido afirmar que tal disposición permite al fondo realizar cualquier operación de tipo financiero vinculada a su objeto” y que “por lo tanto, no se advierte la ilegalidad o inconveniencia de que el gobierno federal... en un convenio celebrado con el fiduciario, acote y precise las operaciones de carácter financiero que el Fondo pueda realizar, siempre y cuando las mismas estén vinculadas con los fines que la ley asigna al Fobaproa, extremo que se cumple estrictamente en este caso”.

No necesariamente: El artículo 122 de la LIC sí precisa las condiciones que deben cumplir las instituciones “objeto de la protección expresa de Fondo” para que “puedan recibir apoyos preventivos”, a saber: garantizar el pago puntual y oportuno del apoyo con a) acciones representativas del capital social de la propia institución, b) con valores gubernamentales, o, c) con cualquier otro bien que “a juicio

del fiduciario” satisfaga la garantía requerida.

Lo anterior significa que para que el Fobaproa hubiera podido entregar apoyos preventivos, tuvo que haber definido, a) qué instituciones eran “objeto de la protección expresa del fondo”; b) si las aportaciones requeridas legalmente a las instituciones fueron entregadas al fondo en tiempo y forma, y c) si los bienes entregados por la institución apoyada garantizaban el pago del apoyo recibido.

Lo que en la realidad ocurrió fue que el Fobaproa entregó “apoyos” sin garantías suficientes, por cifras que superaban en mucho el patrimonio del Fondo y a instituciones de crédito que no estaban al día en sus aportaciones al Fondo y por lo tanto no podían ser objeto de la protección “expresa” del mismo. O en otras palabras, el fiduciario --Banco de México-- violó el penúltimo párrafo de la cláusula séptima del convenio de noviembre de 1994 que reza; “El fiduciario deberá abstenerse de cumplir las resoluciones que el Comité Técnico dicte en exceso de las facultades que expresamente le han sido conferidas en el presente convenio o en violación a las cláusulas del mismo o a las disposiciones legales aplicables”.

Es evidente que el Fobaproa, bajo el aliento de disposiciones de la Secretaría de Hacienda, del Banco de México y del Comité Técnico del fideicomiso, violó las disposiciones legales que establecen los requisitos para recibir apoyos del Fondo, y que al hacerlo abrió su abanico de obligaciones mucho más

allá de lo permitido por las leyes y por las más elementales prácticas financieras. Todo ello redundó en la acumulación de un gigantesco pasivo que nació y creció fuera del conocimiento del Congreso Federal, que no tuvo, así, oportunidad de elaborar los lineamientos legales necesarios para enfrentar, dentro del Estado de Derecho, las situaciones emergentes en el sistema de pagos nacional; objeto, como otros aspectos de la vida económica del México, de su vigilancia y control.

El Congreso Federal no está ni puede estar contra la práctica de medidas de salvamento de la economía nacional; pero sí está y tiene que estar en contra de las actitudes extralegales que se resuelvan en demérito de sus facultades y obligaciones constitucionales.

3. Por lo que hace a la afirmación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de que "los recursos destinados por el gobierno federal a garantizar la solvencia de las instituciones de crédito... y que se canalizaron a través del Fobaproa, tuvieron el carácter de subsidios federales, de los referidos en el último párrafo del artículo 28 constitucional...", cabe recordar que las erogaciones y sacrificios fiscales que implica el otorgamiento de un subsidio no suponen contraprestación alguna por parte del beneficiado; a diferencia del caso de las subvenciones, que sí exigen una contraprestación por parte del beneficiario; lo que introduce un nuevo elemento de análisis de la conducta del Ejecutivo en cuanto a la ope-

ración del Fobaproa; ya que canalizó recursos fiscales o dio franquicias de impuestos "en favor de todos los ahorradores, de los deudores de la banca comprendidos en los programas apoyados por el Fobaproa, así como de los usuarios del Sistema Nacional de Pagos..." según declara la Secretaría de Hacienda en su desplegado del 1° de septiembre del año en curso, y entonces habría que conocer los términos del acto administrativo o de la disposición presupuestaria que haya sido la base de tal erogación.

De igual modo, vale que la SH y CP aclare al Congreso de la Unión y a la opinión pública si los beneficiarios de los subsidios cumplieron todos los requisitos que los hicieron merecedores de tal concesión presupuestal.

Desde luego, la Constitución federal establece en su artículo 28, último párrafo, que "se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la nación", por lo que habrá que revisar si el Ejecutivo cumplió a su vez con estos requisitos constitucionales; como también habrá de tenerse en cuenta que las cantidades con que se haya subsidiado a través del Fobaproa no pueden formar parte, claro está, de la suma de 552 mil 300 millones de pesos que al 28 de febrero pasado alcanzaba la deuda contraída por el Ejecutivo en razón del "salvamento" del sistema bancario mexicano. Paralelamente, habrán de identificarse las partidas de los diferentes presupuestos de egresos federales que han con-

tenido las provisiones relativas a los subsidios mencionados, así como si los particulares beneficiados con ellos cumplieron con el último párrafo del artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

4. La Secretaría de Hacienda responde a lo que llama "Tercer Cuestionamiento" de la siguiente manera: "A lo largo del tiempo en que la mencionada disposición constitucional ha estado vigente, ha sido aceptado universalmente que puede darse cumplimiento al requisito en cuanto al incremento de los ingresos públicos en dos formas: (i) como resultado de los flujos generados por la obra financiada, o bien (ii) como reflejo de beneficios para la población, en general o agrupada en sectores o regiones, lo que en última instancia redundará en incrementos de los ingresos fiscales".

Sin embargo, el acotamiento que la fracción VIII del artículo 73 constitucional establece acerca de la naturaleza de los empréstitos que pueden autorizar, constituye una obligación para el Congreso que en nada atañe al Ejecutivo. Esto es, antes de otorgar la autorización para que el Ejecutivo comprometa el crédito de la nación, el Congreso debe examinar si el empréstito de que se trate llena los requisitos de esa fracción; en un análisis en que el Ejecutivo permanece absolutamente al margen y sólo en espera de que la autorización se produzca o no.

Por otra parte, el artículo 3° de la Ley del Banco de México establece como una de las funciones de ese ban-

co la de "Regular la emisión y circulación de la moneda", y el artículo 14 de esa misma ley prevé en su segundo párrafo que "los financiamientos que el Banco central conceda a las instituciones de crédito, sea mediante el otorgamiento de crédito o a través de la adquisición de valores, sólo podrán tener por finalidad la regulación monetaria"; todo lo cual hace más peregrino el contenido del inciso 4 de la "Respuesta" al "Tercer Cuestionamiento" y que es la siguiente: "Cabe señalar, en otro orden de ideas, que si bien la referida disposición constitucional establece que ningún empréstito podrá celebrarse si no es para la ejecución de obras que directamente produzcan incremento de los ingresos públicos, no sujeta a este requisito los que se realicen con propósitos de regulación monetaria".

Y continúa: "En tal virtud, procede considerar si las medidas adoptadas por el gobierno federal, con el objeto de recuperar la solvencia y asegurar la supervivencia económica, tuvieron propósitos de regulación monetaria".

Nuevamente, hay que remarcar que los requisitos constitucionales en cuanto a la naturaleza y objetivo de los empréstitos atañen al Congreso de la Unión, no al Ejecutivo, quien no tiene ninguna facultad para indicar al Congreso qué tipo de empréstitos debe autorizar y cuál no. Por lo demás, la regulación monetaria es una función que el legislador otorgó al Banco de México, sin menoscabo, desde luego, de la facultad del Congreso de vigilar y controlar la actividad económica esta-

tal, que incluye la regulación monetaria destinada a combatir procesos tanto inflacionarios como deflacionarios.

En suma, el despliegado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a que se ha venido haciendo referencia no es solamente un esfuerzo por demostrar —como lo indica el título que se le puso: “Legalidad del Fondo Bancario del Protección al Ahorro, Fobaproa”—, sino un alegato fallido a favor de la licitud de la conducta del Ejecutivo federal, del Banco de México y del fideicomiso mencionado.

En efecto, en sus líneas aparecen una y otra vez los intentos por justificar lo ilícito y convalidar las prácticas arbitrarias de la SHCP, efectuadas sin ningún cuidado por la ley y sin el me-

nor respeto por el Congreso Federal y —lo que es más grave— por los mexicanos; a quienes se trata de convencer con sofismas, medias verdades y francas falacias, de que lo hecho fue conforme a Derecho.

Corroborra lo anterior la expresión presidencial del pasado 1° de septiembre, cuando el depositario del Ejecutivo aclaró que no se arrepiente de nada de lo hecho en cuanto al asunto bancario y que volvería a actuar de la misma manera si fuese necesario. Como se ve, nadie que haya cumplido con la ley puede decir que no se arrepiente de haberlo hecho y anunciar que lo volvería a hacer.

Y es que no cumplieron con la ley. Esa es la verdad.