

# LA CRISIS NEOLIBERAL MEXICANA

---

## REFLEXIONES Y ALTERNATIVAS



COMPILADORA:  
**Diana R. Villarreal**

•Etelberto Ortíz Cruz •Carlos A. Rozo •Jorge Calderón  
Salazar •Rolando Cordera •Carlos Ornelas •Juan Manuel  
Corona •Manuel Soria López •Luis Javier Castro  
•Daniel Hiernaux Nicolás •Diana R. Villarreal •Carlos  
Cortez •Roberto Diego Quintana •María Tarrío •Arturo  
León •Luciano Concheiro •José Woldenberg •Roberto  
Escudero •Rosa Albina Garavito

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**

UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades  
Departamento de Producción Económica



# LA CRISIS NEOLIBERAL MEXICANA

---

## REFLEXIONES Y ALTERNATIVAS

COMPILADORA:

**Diana R. Villarreal**

•Etelberto Ortíz Cruz •Carlos A. Rozo •Jorge Calderón Salazar •Rolando Cordera •Carlos Ornelas •Juan Manuel Corona •Manuel Soria López •Luis Javier Castro •Daniel Hiernaux Nicolás •Diana R. Villarreal •Carlos Cortez •Roberto Diego Quintana •María Tarrío •Arturo León •Luciano Concheiro •José Woldenberg •Roberto Escudero •Rosa Albina Garavito

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**

UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades  
Departamento de Producción Económica

# **UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**

## **Rector General**

Dr. Julio Rubio Oca

## **Secretaria General**

M. en C. Magdalena Fresán Orozco

## **Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco**

### **Rector**

Quím. Jaime Kravzov Jinich

### **Secretaria**

M. en C. Marina Altagracia Martínez

## **División de Ciencias Sociales y Humanidades**

### **Director**

Dr. Guillermo Villaseñor

### **Secretaria Académica**

Lic. Magdalena Saleme A.

## **Departamento de Producción Económica**

### **Jefe**

Dr. Cuauhtémoc V. Pérez Llanas

### **Edición y diseño**

Lic. Paula Bustos Barrera

Lic. Ramón Garibay Ayala

Primera Edición 1995

**D.R.** © 1995, Universidad Autónoma Metropolitana,  
Unidad Xochimilco

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Calz. del Hueso 1100, Col. Villa Quietud Coyoacán

C.P. 04960, México D.F.

**ISBN 970620791-0**



# **La crisis neoliberal mexicana: reflexiones y alternativas**

**Compiladora:** *Diana R. Villarreal*

## **ÍNDICE**

### **Introducción**

#### **1.- Política de deuda pública, restricciones externas al crecimiento y crisis de la economía mexicana**

Etelberto Ortíz Cruz .....17

#### **2.- Flujos de capital y devaluación: el caso de México**

Carlos A. Rozo .....55

#### **3.- Reflexiones sobre política económica neoliberal, deuda externa y crisis financiera en México**

Jorge Calderón Salazar .....81

#### **4.- Política Social**

Rolando Cordera .....105

#### **5.- La educación básica durante el salinismo: avances y herencias al nuevo gobierno**

Carlos Ornelas .....117

#### **6.- Política industrial, política científica y tecnológica: el caso de México (1988-1994)**

Juan Manuel Corona y Manuel Soria .....137

**7.-El Programa de 100 Ciudades: Una estrategia de desarrollo urbano y regional sustentable y concertado**

Luis Javier Castro .....191

**8.- Reestructuración territorial y política urbano regional en México,1988-1994**

Daniel Hiernaux Nicolás y Diana R.Villarreal .....227

**9.- Cambios en la estructura productiva y el empleo en las ciudades medias de 1988 a 1994**

Diana R.Villarreal y Daniel Hiernaux N. ....251

**10.- Neoliberalismo y antidesarrollo rural en México**

Carlos Cortez, Roberto Diego, María Tarrío,  
Arturo León y Luciano Concheiro .....283

**11.- Los retos del proceso democratizador elecciones y partidos**

José Woldenberg .....363

**12.- Elecciones, partidos y transición democrática en México**

Roberto Escudero .....391

**13.- Partidos y elecciones: 1995**

Rosa Albina Garavito Elías .....407

## Introducción

**A** fines de 1994, un grupo de profesores del Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco (UAM-X), nos propusimos hacer un seminario, denominado *Reflexiones sobre la crisis y alternativas para la sociedad mexicana*, para realizar un balance objetivo del sexenio salinista y de los efectos de las políticas neoliberales aplicadas durante el mismo. Considerando los cambios experimentados en el modelo económico, en lo social y lo político, nos propusimos realizar un intercambio con los hacedores de las políticas públicas y con este fin, convocamos a diversos funcionarios de la administración pasada, así como a políticos, dirigentes sindicales y académicos.

Sin embargo, la crisis económica desencadenada a partir de la devaluación de diciembre, convirtió al tema difícil de defender desde el punto de vista oficial, por lo mismo, acudieron a nuestra invitación, muy pocos funcionarios, algunos de ellos en función de asesores en la definición de las políticas públicas, también contamos con políticos y académicos, algunos de éstos vinculados al quehacer político nacional.

En este seminario se realizaron nueve mesas redondas dedicadas a diversos aspectos de las políticas públicas y contamos con 33 ponentes. En este libro, por la relevancia de los temas tratados, presentamos una serie de ponencias

y artículos del seminario como una contribución a la discusión pública de estos temas que a todos nos afectan.

El primer tema es el de la crisis económica, a propósito, Etelberto Ortíz nos presenta una reflexión sobre la deuda pública externa y su relación con la crisis. Para él, si bien la deuda pública externa es una de las limitantes del crecimiento, son las políticas seguidas por el gobierno las que llevaron al país a un mayor endeudamiento. La explicación está dada por la relación entre el ahorro, la deuda y el crecimiento económico.

Para el autor es necesario diseñar políticas que no inhiban la operación de las fuerzas del mercado y que no se generen desviaciones en la libre operación de los precios. Este tipo de políticas permitirían un ajuste en la tasa de interés real y atraería flujos de capital internacional.

Carlos Roza en su artículo, señala que la devaluación del peso en diciembre de 1994 es una de las políticas públicas más costosas para México y se debe a las restricciones impuestas en la toma de decisiones por querer integrar el país plenamente a la economía mundial.

Si bien, en experiencias similares, la devaluación contribuye a contrarrestar el déficit comercial, en el caso mexicano no es así debido a la importancia primordial que ha adquirido el capital financiero sobre el capital productivo. A largo plazo, se crea un serio peligro por la falta de inversiones en el sector real y la búsqueda de ganancias a

corto plazo. El autor señala que en el caso mexicano se da un modelo de "desacoplamiento financiero".

Jorge Calderón Salazar analiza la política neoliberal, la deuda externa y la crisis financiera en México. Para él, desde 1984, el gobierno mexicano ha instrumentado una serie de políticas que han ocasionado mayor desigualdad social y una mayor dependencia del extranjero.

Concluye que, si el gobierno persiste en impulsar las mismas fórmulas neoliberales, sólo se agravarán las tendencias estructurales y coyunturales de la economía, generándose una severa recesión, nulo crecimiento del Producto Interno Bruto, reducción del empleo, aumento en la inflación y mayores fugas de capital por la desconfianza de los inversionistas.

Sobre la perspectiva oficial, Rolando Cordera analiza la política social del salinismo, especialmente el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Este programa surgió para enfrentar la situación de pobreza extrema, en la que se encontraban 14 millones de mexicanos a finales de los años ochentas así como otros 25 millones de pobres en el límite, los que sumaban 40 millones; casi la mitad de la población mexicana, tanto de masas de pobladores rurales como urbanas.

El autor señala que el país enfrenta un cambio estructural de enormes dimensiones y que se pone en peligro la relación entre crecimiento económico y generación de empleos.

Por lo mismo, se requiere de una política social de largo alcance que incluya a la educación como una inversión y no como un gasto corriente.

También sobre el punto de vista oficial, Carlos Ornelas analiza la política educativa en el nivel básico durante el sexenio salinista. El Programa para la Modernización Educativa surgió a partir de un análisis crudo de la realidad mexicana, destacando que en México los niños de primaria dedican 800 horas anuales al aprendizaje, mientras que en Estados Unidos y Canadá, los niños dedican en promedio mil 500 horas anuales, lo que señala una gran diferencia entre los tres países de América del Norte.

Señala entre los logros, las reformas a la Constitución y la promulgación de la Nueva Ley General de Educación, donde se sintetiza el modelo educativo al que se aspira con las reformas al sistema.

Juan Manuel Corona y Manuel Soria analizan, en relación a la política industrial del salinismo, la política científica y tecnológica de 1988 a 1994. Centran su análisis en los cambios en la legislación y en la regulación de la tecnología, en la Ley de Inversiones Extranjeras y su reglamentación, que se modificaron radicalmente durante el pasado sexenio.

Los autores proponen la creación de un Sistema Nacional de Innovación, que ha mostrado ser uno de los elementos claves para el desarrollo de nuevas tecnologías en otros países. El reto es diseñar una política industrial en la

cual el desarrollo tecnológico asuma un papel central ya que no puede dejarse a las fuerzas libres del mercado la conducción de las soluciones que requiere la economía nacional.

El Ingeniero Luis Javier Castro, funcionario de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), presentó el Programa de las 100 Ciudades Medias, una de las políticas sectoriales iniciadas los últimos años del sexenio salinista. Entre los objetivos de este programa, se encuentra la organización del patrón de los asentamientos humanos de acuerdo a la potencialidad económica de 116 ciudades medias. De esa forma se trataba de cumplir con el Plan Nacional de Desarrollo de 1988 a 1994 y lograr un desarrollo regional sustentable y concertado.

Los resultados más significativos se observan en la aplicación de programas de usos del suelo e infraestructura, así como en estudios de vialidad y transporte y la capacitación al personal local.

En el siguiente artículo Daniel Hiernaux y la que esto escribe, planteamos una serie de interrogantes acerca de los procesos territoriales recientes en México y su relación con las políticas urbano-regionales implantadas durante el sexenio salinista.

Si bien se observa que ha habido una redistribución de la población en el territorio nacional, y las ciudades medias aparecen como receptoras de este proceso, solamente el

Distrito Federal pierde dinamismo en el incremento poblacional, pero no las otras áreas metropolitanas.

En otro artículo, que complementa al anterior, analizamos en detalle, los cambios sufridos en la estructura productiva y el empleo en las ciudades medias industrializadas según su localización geográfica.

Se observa que las ciudades "ganadoras" en número de empresas y personal ocupado, son las situadas en la *frontera norte* y las de la *segunda frontera*. En las primeras se instalan las maquiladoras y en la *segunda frontera* las armadoras automotrices.

Las ciudades "perdedoras" son aquellas que experimentaron una reestructuración de sus procesos productivos o donde las principales empresas fueron privatizadas, como es el caso de las ciudades donde predominan las actividades petroleras -extracción y refinación de petróleo- y las actividades siderúrgicas.

Los autores del artículo *Neoliberalismo y desarrollo rural en México*, son profesores e investigadores de la Maestría en Desarrollo Rural de la UAM-X. Ellos realizan un detallado análisis sobre las consecuencias para el agro, del proceso de globalización de la economía, la consolidación del sector financiero y los cambios tecnológicos.

El modelo económico que proponen, debe adecuarse a las condiciones socioeconómicas y demográficas del país, y debe ser capaz de generar empleo sin grandes inversiones



en tecnología. Se debe aprovechar la biodiversidad, la fuerza de trabajo y los recursos naturales, y aplicar alternativas productivas técnicamente viables, económicamente factibles, socialmente benéficas y ecológicamente sustentables.

Para conseguir un desarrollo sostenible, se debe promover la productividad de los recursos a largo plazo y seguir una estrategia de conservación de suelos y aguas, de la silvicultura y la agricultura.

Presentamos tres ponencias sobre la transición a la democracia y la participación de los partidos políticos, los autores, son académicos y a la vez participan en la política mexicana.

El artículo de José Woldenberg, Consejero Ciudadano del Instituto Federal Electoral (IFE), define el concepto de democracia y señala que en México estamos llegando a una situación en la cual los ciudadanos puedan elegir entre distintas opciones políticas y los partidos puedan convivir de manera pacífica.

Nos presenta la propuesta hecha por 5 consejeros ciudadanos del Instituto Federal Electoral (IFE) para una nueva reforma electoral en la cual se consideran cuatro grandes valores que deben apuntalarse: autoridades y procedimientos electorales imparciales, condiciones de competencia equitativa, fórmulas de representación democráticas y un sistema de partidos fuerte y funcional.

En su artículo, Roberto Escudero, parte de un rasgo esencial del sistema político mexicano: el autoritarismo. Al igual que Woldenberg, señala que para hablar de democracia es preciso que haya elecciones y el proceso sea limpio, creíble y en condiciones de igualdad. Para el autor, en México tenemos una ficción de democracia.

El peso de la tradición autoritaria del régimen del partido de Estado, así como los intereses económicos y políticos del partido oficial, del gobierno y el Estado hacen lenta la transición, pero a la vez ese peso muerto conspira contra los detentores del poder. Si se procede con una política correcta, se puede llegar al fin del siglo con una ley electoral que cumpla en los hechos y pueda darse una alternancia en el poder.

Rosa Albina Garavito, académica y ex-diputada del Partido de la Revolución Democrática (PRD), se pregunta si existen condiciones objetivas para que haya un diálogo entre los partidos políticos, para que de ahí surja una reforma electoral que permita procesos electorales limpios y el surgimiento de gobernantes elegidos por la mayoría.

También cuestiona la relevancia de la reforma electoral en la actual situación económica del país. Para ella, es prioritario el cambio de estrategia económica, ya que el gobierno está hipotecando los recursos, y las decisiones y compromisos que pueda tomar, las cuales están empeñadas en el paquete financiero.

Desde diciembre de 1994, el proceso de democratización del país, pasa por el rescate de la viabilidad económica y política, así como la independencia económica necesaria para tomar decisiones frente al exterior.

Por lo que se puede apreciar, el panorama ofrecido por los autores presentados en este volumen, es lo suficientemente amplio para que el lector obtenga una comprensión integral de los problemas que, como ya dijimos, a todos nos afectan. Por eso confiamos en que este esfuerzo colectivo sirva a uno de los propósitos esenciales de toda Universidad: *difundir el conocimiento*.

Queremos dejar constancia de la participación en la organización del seminario, de los profesores Federico Novelo, Roberto Escudero, María Tarrío, Arturo Lara, Luciano Concheiro, José Flores, Daniel Hiernaux, Roberto Constantino, Hilda R. Dávila y Cuauhtémoc Pérez (Jefe de nuestro Departamento).

***Dra. Diana R. Villarreal***  
*Coordinadora del Comité Organizador*



# Política de deuda pública, restricciones externas al crecimiento y crisis de la economía mexicana

*Etelberto Ortiz Cruz*<sup>1</sup>

## Introducción

**L**as condiciones de estancamiento en que se desarrolló todo el sexenio de De La Madrid, en una parte muy importante es atribuible a la incapacidad para remontar el problema de la deuda externa, heredada del régimen de López Portillo. Tan es así, que para algunos economistas la situación se refiere como "la crisis de la deuda". Ello ha introducido una ambigüedad. Se llega a pensar que la crisis misma fue provocada por la deuda. El punto de partida de este ensayo es que ese punto de vista no es correcto. Particularmente porque desconoce la incidencia de otros determinantes, que a mi juicio fueron decisivos<sup>2</sup>.

1 Profesor de Economía, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

2 En particular nos referimos al efecto del estancamiento de la inversión productiva, mayormente asociado a la caída de la productividad del trabajo durante toda la década de los setentas y al pobre estímulo a la competitividad del modelo de crecimiento endogeneizante entonces prevaleciente. Véase Ortiz (1994).

No obstante, sería absurdo ignorar el enorme efecto restrictivo que tuvo el servicio de la deuda externa durante todo el periodo de 1983-1989. Esto se debió a que tal erogación, vino a mostrar una vez más, que el sector externo juega un papel central al conformar lo que, por lo pronto aquí denominamos de manera general, las restricciones externas al crecimiento. Esto es una manera de introducir una perspectiva crítica sobre la política hacia la deuda externa. El punto es recuperar la relación entre las políticas que desembocan en la formación de la deuda y la forma en que se procesa la deuda. Así, los episodios de renegociación, aun cuando han sido importantes, no obstante no constituyen el elemento central del problema, sino una de sus consecuencias.

El problema del endeudamiento externo aquí se ve como una suerte de epifenómeno, es decir, es un problema que resulta de la acción de muy diversas acciones en diferentes ámbitos<sup>3</sup>. Con todo es posible establecer una perspectiva analítica, tal que el problema dinámico fundamental sobre la deuda externa lo constituye la relación entre el ahorro, el ahorro que se puede transformar en divisas y el crecimiento. El servicio de la deuda ciertamente es una variable que hace más estrecho el espacio para resolver esas tres variables, pero que no constituye el eje del problema. Ciertamente en una situación extrema como la que se presenta a partir de 1982, el monto del servicio de la

3 En términos lógicos es como un nodo "sumidero".

deuda llega a ser tan grande, que no deja espacio para la importación de los insumos intermedios necesarios para mantener el nivel de la producción, menos aún para acumular capital y crecer. Por ello, el problema de la política hacia la deuda se ha llegado a confundir por completo con el del servicio de la deuda, dejando de lado las condiciones y políticas que obligan a un endeudamiento creciente. Como veremos en este ensayo, el problema fundamental es que de hecho se hayan estrechamente vinculados.

Abordar este problema equivale a tomar una pregunta bien simple: ¿por qué razón la economía mexicana no puede crecer sin endeudarse?. El problema está vinculado con el fracaso de una de las políticas que desde 1983, en el corazón de las políticas de cambio estructural, se ponderó como absolutamente esencial: crecer con base en los recursos propios de ahorro. La experiencia nos muestra un proceso más bien regresivo al respecto, ahora se crece menos con un proceso de endeudamiento mayor, que lo que ocurría durante la década de los ochentas. Esta observación nos lleva a una revisión crítica de algunos aspectos centrales del paquete de política económica en ejercicio, que podría pensarse no guardan relación con el problema de la deuda, pero que no obstante se hayan estrechamente relacionados. Este es el caso de las políticas monetaria y comercial.

Una vía de ordenar esta discusión es siguiendo el viejo texto de McKinnon (1964). Bajo ese punto de vista, la pregunta es si el endeudamiento está sirviendo para efec-

tivamente cerrar al menos una de las dos brechas o restricciones externas al crecimiento: el déficit comercial y/o el déficit de ahorro<sup>4</sup>. La pregunta equivale a cuestionar, ¿a qué propósito sirve el aumentar el endeudamiento?. La observación de que una economía que crece aumenta sus activos y sus pasivos es una afirmación de perogrullo. El problema es distinto, lo que se observa es un proceso de endeudamiento que termina por bloquear el crecimiento. Esta visión del problema, si bien podría considerarse premoderna, no obstante proporciona un encuadre significativo para una primera aproximación a los problemas actuales<sup>5</sup>. Esta manera de plantear las cuestiones obedece al hecho insólito, de que el país en estos momentos ofrece una de las tasas de interés real más altas del mundo, si no es que la más alta y no obstante entre 1991 y 1993 aparece una caída del ahorro interno, que permanece durante 1994. En la lógica ortodoxa el fenómeno es inexplicable. El premio por el ahorro es tan alto que incluso viene de fuera. ¿Cómo es posible que los mexicanos reduzcan su ahorro?. Como veremos parte del problema se genera porque la política comercial ha sobre estimulado el apetito por el consumo, particularmente de bienes importados de consumo.

- 4 No se abordará aquí la discusión de la llamada tercera brecha o restricción al crecimiento, en relación a la capacidad de absorción.
- 5 Este tipo de enfoque ha vuelto a llamar la atención en escritos recientes como el de Eaton J. (1993).



Nuestra hipótesis es que la situación actual pareciera que nos confronta con una alternativa en conflicto (trade-off):

\* De una parte la política de revaluación del peso y apertura comercial, en el enfoque oficial, se presume deben estar contribuyendo a reducir la inflación y con ello, se supone, a crear mejores condiciones de crecimiento.

\* De otra, esas mismas políticas, están contribuyendo a crear el peor déficit comercial de la historia contemporánea de México, castigando las exportaciones y premiando las importaciones; reduciendo el necesario espacio de ajuste en precios ante las nuevas condiciones de competencia<sup>6</sup>.

En nuestro punto de vista, se expresa una contradicción entre las políticas comercial y monetaria que se traduce en estancamiento durante los últimos tres años. Esta situación de hecho ha revertido los avances en términos de condiciones de crecimiento, en la medida en que los factores que presumiblemente debieran estar contribuyendo al relanzamiento de la economía mexicana parecieran empezar a desvanecerse.

La naturaleza crítica del problema es que en lo inmediato, la situación se está manipulando con base en un nuevo

6 Esta situación no es excepcional, pues están bien documentados en la literatura casos como la reestructuración de Chile. Véase Edwards (1989).

proceso de endeudamiento externo, que ya rebasa en mucho el nivel que en 1982 se vio asociado a la crisis. Este endeudamiento, a diferencia del observado a principio de los ochentas, se caracteriza por ser de carácter privado, bancario y de corto plazo. Ahora los flujos de inversión extranjera de cartera son predominantes. Esto ha llevado a un manejo demagógico sobre el problema de la deuda. Se dice que la deuda pública ha disminuido, y en consecuencia el problema del endeudamiento externo es menor. Ello es una gran mentira. Los pasivos privados externos ahora representan un flujo creciente de recursos en servicio por esa deuda, tanto así, que en 1993 representaron una tercera parte de los intereses pagados por el país.

### **La política hacia la deuda durante 1988-1994**

El primer acto de gobierno de Salinas de Gortari fue instruir al Secretario de Hacienda, para iniciar de inmediato gestiones conducentes a la renegociación de la deuda. El problema era evidente, con un servicio de la deuda en los niveles realizados entre 1984 a 1988, era imposible recuperar el crecimiento. De otra parte, lograr un respiro que permitiera recuperar el crecimiento, de hecho debiera allanar el camino para lograr una mayor capacidad de pago. Esta observación no era propia o exclusiva del nuevo gobierno mexicano. De hecho constituía el corazón de la propuesta del Plan Brady. El común denominador en la literatura sobre deuda externa fue reconocer la urgencia de hacer volver a los países altamente endeudados al mercado voluntario de prestamos con base en recuperar el

crecimiento<sup>7</sup>. Del lado de los acreedores el objetivo era claro, si no se abría la posibilidad de un nuevo impulso al crecimiento era imposible lograr la recuperación de los créditos y menos aún lograr su revaloración en cuanto capital.

El tono dramático con el que se presentó el problema se asociaba a la vivencia de la frustración del sexenio anterior. Sin embargo, cabe hacer la observación que por ello se perdió de vista el fondo del problema. Se propugnó y logró un acuerdo que permitiera al gobierno y empresas mexicanas retornar al mercado voluntario de prestamos. La reducción del monto principal y del servicio de esa deuda<sup>8</sup> abrieron un espacio significativo para volver a crecer durante los siguientes dos años. Lo desafortunado del caso, es que después del primer jalón de crecimiento entre 1989-90, el país parece haber entrado en una situación que no era del todo desconocida, ya que de hecho estuvo presente en todo el periodo de los ochentas, la imposibilidad de crecer con base en recursos de ahorro propios, según se hace evidente en el cuadro 1.

7 Véase Edwards, (1989), p. 250.

8 Véase Gutiérrez Roberto (1993).

**Cuadro 1**

**Saldo y composición de la deuda externa total  
(millones de dólares)**

Año	Pública	Privada	Bancaria	FMI	Total	PIB
1980	3381.3	16900			50713	194351
1981	52961	21900			74861	250005
1982	59730	23907	8531	240	92409	171380
1983	66559	19107	6909	1204	93780	118962
1984	69378	18500	6340	2433	96652	159142
1985	72061	16719	4824	2943	96568	152738
1986	75351	16061	5551	4028	100992	124689
1987	81407	15107	5837	5119	100741	137147
1988	81003	7114	7481	4786	100385	170131
1989	76100	5000	9000	5278	95378	206349
1990	77800	6500	8600	6500	99400	241862
1991	79988	9195	13719	6800	109702	286954
1992	75755	14219	14523	5900	110397	329163
1993	78747.4	18109	17996	4725	119577	343571
1994-II	83565	20475	19937	4349	128327	358035
1994-e	85000	23109	24996	3625	136730	358035

e: estimado con base en el informe de la SHCP en junio. PIB estimado anual.

Fuente: Balanza de Pagos. El Banco de México.

Pero este cuadro también hace patente una de las características más importantes de la política hacia la deuda externa, ahora es predominantemente de carácter privado y bancario. Este elemento está engarzado con uno de los instrumentos para lograr el flujo de inversión extranjera directa, a saber, el enorme diferencial en tasas de interés que se observa entre las tasas internas y externas de interés.

En los dos últimos años la política hacia la deuda pasa a un manejo publicitario, como para hacernos creer que el problema de la deuda había desaparecido. El Secretario de Hacienda o el director de El Banco de México, de manera sistemática han venido propalando la versión de que ya no hay un problema de deuda externa, puesto que la deuda pública externa representa tan sólo el 24 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB)<sup>9</sup>. Esta cifra resulta de manejar una tasa de cambio sobrevaluada para evaluar el PIB, y de ignorar el nuevo proceso de endeudamiento, ahora encabezado por el sector privado.

Durante los últimos tres años la política hacia la deuda externa ha sido la de hacer creer que la deuda parece poco importante. Esto se ha hecho mostrando un coeficiente de participación de la deuda al PIB, en el que el denominador, es decir el PIB, se ha inflado mediante el uso de tasas

9 En el VI Informe Presidencial se llegó a afirmar que la deuda pública representa el 17 por ciento del PIB.

de cambio infladas. El impacto del juego con las tasas de cambio se puede observar en el cuadro 2.

**Cuadro 2**  
**Deuda externa en relación al PIB**

Año	Deuda ext. al PIB no- minal	PIB re- valuado a tasa 1989*	Deuda ext. al PIB corre- gido 1989
1980	26.1	163425	31.0
1981	29.9	177071	42.3
1982	53.9	166033	55.7
1983	78.8	123694	75.8
1984	60.7	137170	70.5
1985	63.2	127242	75.9
1986	81.0	151631	66.6
1987	78.4	181222	59.3
1988	59.0	184729	54.3
1989	46.2	206349	46.2
1990	41.1	241485	41.2
1991	38.2	257788	42.6
1992	33.5	271521	40.7
1993	34.3	278502	42.3
1994-II	35.3	282738	40.7
1994-e	37.6	315028	43.4

\* Millones de dólares

Fuente: Elaboración propia con base en Balanza de Pagos, el Banco de México y Cuentas Nacionales, INEGI.

En el se presentan los coeficientes que representa la deuda respecto al PIB a la tasa corriente. Mas se ha agregado una columna en la que se evalúa el PIB a la tasa de cambio de 1989, es decir un año en el que hay equilibrio en balanza de pagos y en el que presumiblemente la tasa de cambio no estaba sobrevaluada. Como se puede observar el peso relativo de la deuda respecto al PIB, si se compara sobre la misma base, prácticamente es el mismo que se observara en 1981.

La situación objetiva entonces está lejos de corresponder al discurso oficial y observamos que de hecho encubre una realidad con un alto potencial de conflicto. Ciertamente no se está tan mal como entre 1985-86, pero estamos lejos de tener una situación manejable con tranquilidad. Como es bien reconocido por autores como Sachs (1989) y Edwards (1989), el hecho de que la deuda externa la suscriban entidades privadas no exime al país en su conjunto de los problemas de pago que se pudiera incurrir por ella. Frente a la banca internacional, para tener acceso al mercado de préstamos voluntarios, el cumplimiento en sus pagos de un emisor privado afecta las condiciones de préstamo de los otros deudores, en particular al gobierno respectivo<sup>10</sup>.

Por lo anterior es necesario subrayar que el hecho dominante, hoy en día, es que el país crece muy poco con base

10 Véase Eaton (1993), p. 150.

en un altísimo nivel de flujos de capital externo. Esto está muy lejos de representar una situación de "equilibrio macroeconómico" como se ha publicitado.

### **Desequilibrio externo, deuda y crecimiento**

Las políticas comercial cambiaria y monetaria, con el propósito de frenar la inflación e impulsar el proceso de cambio estructural a través de la liberalización comercial, han impuesto tres condiciones sobre el crecimiento de la economía mexicana:

- \* Un proceso de revaluación del peso en términos reales;
- \* una política de apertura comercial, como el instrumento privilegiado para promover la competitividad de las manufacturas hechas en México; y
- \* una política de inversiones que privilegia la inversión extranjera que se presume pueda aportar innovaciones tecnológicas y relaciones comerciales ya estructuradas.

Esta política ha desembocado en generar el peor déficit en la balanza comercial y de pagos de toda la historia del país. La dificultad es que para mantener del déficit comercial externo, se impone un ajuste correspondiente en el ahorro interno o en el déficit del sector público. Esto es evidente por la igualdad básica de cuentas nacionales:



$Y = C + I + (X - M) + (T - G)$ ,<sup>11</sup> , la cual se convierte en:

$$(S - I) = (X - M) + (T - G)$$

es decir, frente a un déficit de balanza de pagos ( $X - M$ ), este sólo puede ser corregido con un exceso de impuestos sobre el gasto ( $T - G$ ) y/o con un déficit de ahorro ( $S - I$ ). Esto podría dar cuenta de la posición de El Banco de México, que expresa que no hay razón para preocuparse, pues en tanto haya un déficit de ahorro interno llenado por ahorro externo, esto permite la posibilidad de mantener un alto nivel del déficit de cuenta corriente. Caso contrario, se impone la necesidad de devaluar la tasa de cambio, para recuperar la capacidad de defensa de la producción y las exportaciones, aun cuando con ello se tendría que enfrentar nuevamente un fuerte impulso inflacionario por el impacto en costos y expectativas que la devaluación puede generar. La alternativa es evidente, el déficit comercial permite la esterilización de flujos de inversión externa. La falacia del manejo actual estriba en que no se reconoce el peso de la inversión externa de cartera como un elemento que acrecienta los pasivos externos del país. El problema más importante que deriva de esta política es el impacto depresivo del conjunto de

11 Donde Y expresa el PIB, C el consumo privado, I la inversión, S el ahorro interno, X las exportaciones, M las importaciones, T los ingresos tributarios y G el gasto público.

políticas de precios asociadas, que se hace al costo de un endeudamiento creciente.

El superávit operacional entonces está muy lejos de significar "equilibrio macroeconómico", ya que de hecho es una condición obligada por la magnitud del déficit externo y el déficit de ahorro interno. Por ello nos parece inconcebible que en la cuenta de El Banco de México y la Secretaría de Hacienda, no se considera el potencial desequilibrante del nuevo tipo de endeudamiento.

Por lo anterior encontramos que la intuición básica del modelo de McKinnon (1964), es relevante ya que descansa en dos cuestiones:

a) Las restricciones externas al crecimiento pueden aparecer por una de dos causas:

\* Por que hay "condiciones estructurales" consistentes en que las importaciones crecen más rápido que las exportaciones; y

\* Porque el país no dispone de suficiente ahorro interno para impulsar su crecimiento.

b) En cualquiera de estos casos se justifica que un país se endeude, siempre y cuando ello permita crecer más rápido, y que por esa vía también aumente su capacidad de exportación. De otra manera no se generará la capacidad de pago y servicio adecuada.

En tratamientos recientes<sup>12</sup>, se puede concebir un marco analítico que establece con claridad los límites de endeudamiento de una economía. Esos límites estarán dados en parte por la tasa de interés internacional, mas también por el crecimiento de la capacidad de pago de dicho país. Sin embargo estas dos condiciones también establecen un límite a las transferencias al exterior, tal que un incremento significativo de estas, incrementa sensiblemente la probabilidad de faltar a los compromisos de pago.

Sin embargo, el comportamiento del déficit externo no se podría referir como "estructural" o atado a una situación inmanejable. La experiencia de los ochentas justamente demostró que es posible incidir en el monto de las importaciones con políticas de precios y tasas de cambio. Mas ahora el problema se inscribe en la política de cambio estructural y de apertura comercial. El peso del proceso de ajuste productivo y comercial es enorme y exige un largo periodo de gestación. Este proceso ha sido abordado bajo dos perspectivas: bajo la primera, se requiere un ajuste en las relaciones de precios externos suficiente para generar estabilidad en las relaciones comerciales con el exterior; en la segunda se fijan las relaciones de precios al exterior a un nivel determinado, siempre y cuando se pueda contar con un flujo de capital en divisas por un largo tiempo. De acuerdo a la primera el ajuste en precios implica un deterioro de los términos de intercambio y un

12 Eaton (1993).

impacto permanente de la tasa de depreciación de la moneda en el índice de precios. De acuerdo a la segunda, al fijar el nivel de precio de la divisa, teóricamente se debiera dar un proceso de revalorización de los términos de intercambio, salvedad hecha de que el proceso se asocie a un proceso comercial que obligue a los intermediarios nacionales a reducir sus precios. En este último caso, se conjuntan los dos efectos, tal que tenemos un proceso de deterioro en los términos de intercambio, revaluación de la tasa de cambio real y endeudamiento, tal como se puede apreciar en el cuadro 3 para la economía mexicana.

La contradicción entre el movimiento en la tasa de cambio real y el deterioro en los términos de intercambio puede observarse como la forma en que se expresa un problema central de política: de una parte la política monetaria de fijar la tasa de cambio actúa al reducir la tasa de cambio real aún cuando pueda tener efectos en reducir la inflación; de otro, la política comercial de apertura nos muestra que el esfuerzo por el cambio estructural en esas condiciones está presionando en contra del ajuste en precios. Por ello, a pesar de que se ha reducido la tasa de crecimiento de los precios, la percepción de los ajustes por los agentes los conduce a que sus esfuerzos por diferenciar precios siguen tan altos como en los periodos de alta inflación. Esto se observa por el coeficiente de variación de los precios relativos, que prácticamente no se ha reducido desde 1990, según se puede apreciar en la gráfica 1.

**Cuadro 3**

**Tasa de cambio real exportaciones e importaciones normalizadas por el PIB y términos de intercambio, incl. tasas de interés**

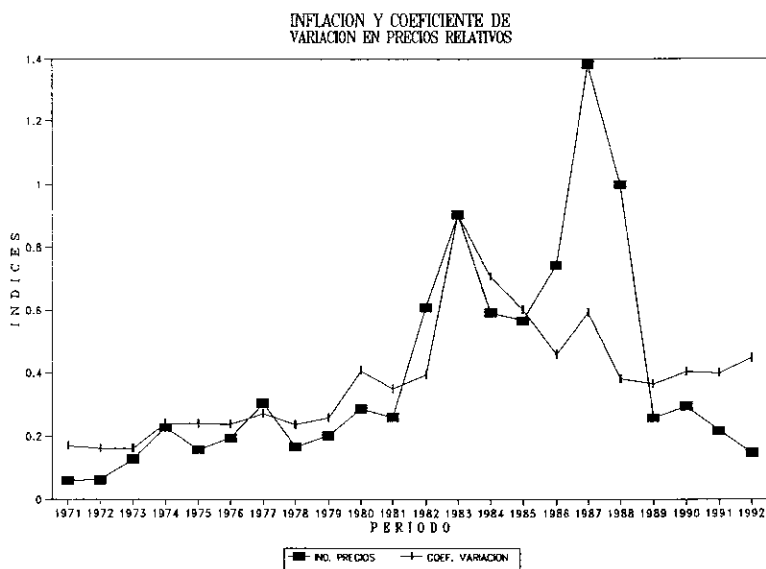
Año	T. cambio real	Exportación/PIB	Importación/PIB	Términos de interc.	Términos de int. (i)
1970	100	9.15	11.32	96.7	100.1
1971	100.8	9.0	10.24	100	100
1972	104.5	9.47	10.63	103.2	101.7
1973	106.4	9.78	11.39	114.8	120.8
1974	96.9	9.49	12.62	109.8	81.5
1975	94.3	8.1	11.51	97.5	73.6
1976	103.3	9.29	11.5	112.7	119.7
1977	129.4	11.22	10.75	112.0	123.6
1978	124	11.37	11.49	103.9	113.9
1979	120.5	12.09	12.95	113.1	94.3
1980	107.8	12.84	13.73	126.5	112.8
1981	90.8	12.32	13.99	123.3	126.8
1982	124.2	17.92	12.92	107.5	86.1
1983	133.3	23.77	10.62	98.2	69.4
1984	110.5	20.67	10.65	96.3	70.8
1985	106.8	20.67	13.55	91.1	72.4
1986	155.9	20.21	14.84	65.6	52.9
1987	169.4	22.92	14.28	72.5	67.0
1988	139.2	19.92	16.32	65.5	60.5
1989	128.2	18.5	16.90	68.9	64.5
1990	128	17.45	18.19	70.3	67.9
1991	116.4	14.64	18.03	65.5	65.0
1992	105.75	12.95	19.01	65.2	63.9
1993	103.92	14.54	18.27	62.5	62.1
1994	109.5	15.0	19.0	65.5e	65.0e

e: estimaciones con base en información preliminar.

i: términos de intercambio ajustados por tasas de interés nacionales. Fuente: El Banco de México. Informe anual 1993.

Fuente: Estimación propia a partir de Cuentas Nacionales de 1970 a 1993 e informes del Banco de México.

Gráfica 1



Fuente: Elaborado con base en Cuentas Nacionales, INEGI, 1970-1992.

Tenemos entonces que bajo cualquier enfoque, la condición realista para aumentar el nivel de endeudamiento, es que el flujo de capital alimente un proceso sostenido de crecimiento del conjunto de la economía y de las exportaciones. Esta condición debiera constituir un principio de política respecto al endeudamiento. Sabemos que, sin embargo, a principios de los ochentas se ignoró para sostener una tasa de cambio artificiosa y un proceso de crecimiento que descansaba en la renta petrolera. Ahora, en los últimos cuatro años se ha ignorado nuevamente para sostener una tasa de cambio artificiosa y una política comercial de apertura a ultranza. Sabemos que aquella condujo a una crisis sin precedente. La preocupación ahora, es que la situación actual es en extremo frágil y bien puede conducir a una nueva crisis de pagos.

### **Servicio de la deuda, flujo neto de recursos de capital y crecimiento**

El comportamiento del servicio de la deuda es significativo del lugar que en realidad ocupa en el esquema de política. De una parte destaca el elevado peso que tuvo durante los primeros años de los ochentas. De otro, el verdadero impacto de la renegociación de la misma.

Esto nos muestra que las dos rondas de renegociación de la deuda han tenido un efecto significativo sobre el servicio de la deuda. Ello es particularmente claro entre 1987 y 1989. Con todo, los efectos subsecuentes no parecen ser tan importantes como se esperaría de acuerdo a las previsiones que se publicitaron en 1989, teniendo como refe-

rencia sobre todo el servicio de la deuda pública. Así, de acuerdo a los informes sobre la última renegociación de la deuda pública, para 1992 el servicio de la deuda pública externa importaría poco más de 2.4 por ciento del PIB. El conjunto de la política en realidad la mantiene sobre 7 a 8 puntos sobre el PIB, con una clara tendencia a aumentar, dado el aumento de la contratación de deuda de corto plazo.

El peso real del servicio de la deuda externa, en términos de la disponibilidad de divisas se puede apreciar por el coeficiente de liquidez, es decir por el porcentaje que representa el servicio de la deuda respecto a los ingresos totales por exportaciones de mercancías y servicios. La última columna del cuadro 4 nos muestra que para 1994 el coeficiente de liquidez se encuentra en un nivel equivalente al observado en 1982. Se recuerda que el incremento de dicho coeficiente en 1982 se debió al súbito repunte que sufrieron las tasas de interés a nivel internacional. El coeficiente que se observa ahora, ocurre en condiciones de tasas de interés internacionales relativamente bajas. De ocurrir un repunte de las tasas de interés internacionales la situación volvería a ser en extremo crítica.

Por otra parte, hay que destacar que en la cuenta sobre servicio se han tomado como referencia las cifras de intereses y amortización que aparecen en la balanza de pagos. No obstante hay una ambigüedad significativa sobre la fuente de información. De acuerdo al informe anual de El Banco de México de 1993, las amortizaciones realiza-



**Cuadro 4**  
**Servicio de la deuda externa total:**  
**relación al PIB nominal y corregido**  
**y coef. de liquidez**

Año	Servicio*	% al PIB nominal	% al PIB corregido	Coef. de liquidez i
1980	9081	4.67	5.56	36.4
1981	13189.4	5.28	7.45	42.8
1982	17247.1	10.3	10.62	57.4
1983	14350.8	12.3	11.8	51.6
1984	14068.5	8.84	10.22	42.8
1985	13017.2	8.52	10.23	41.2
1986	11142.3	8.94	7.35	44.2
1987	11349.3	8.28	6.26	36.1
1988	11942.1	7.02	6.46	35.2
1989	12915.6	6.26	6.26	33.9
1990	12398.6	5.13	5.13	29.4
1991	15925.3	5.55	6.18	37.9
1992	20833.3	6.33	7.67	48.9
1993	22386.9	6.42	7.92	50.0
1994I	9659.3			
1994e	26690.8	7.34	8.47	55.9

e: estimado con base en el reporte de agosto del Banco de México

\* millones de dólares

Fuente: Balanza de Pagos, el Banco de México.

das por el sector público durante ese año ascienden a 19 mil 300 millones de dólares, es decir casi el doble de lo que se refleja en la balanza de pagos. Si tomáramos ese dato para calcular el servicio de la deuda de 1993, tendríamos un total de 31 mil 179 millones 300 mil dólares, es decir un 9.1 por ciento sobre el PIB de ese año, equivalente al 1.2 por ciento del PIB respectivo corregido por la tasa real.

El problema que así se destaca, es que se ha gestado un nuevo proceso de endeudamiento, fenómeno que parece estar dando vuelta a la situación. El endeudamiento privado de corto plazo empieza a tener un fuerte efecto sobre el servicio de la deuda, como se puede observar de 1991 en adelante; tanto así que vuelve a pesar tanto como entre 1986-87. Las consecuencias de este fenómeno aún están por hacerse manifiestas, pues contienen un elemento altamente inestable dada la volatilidad de las tasas de interés internacionales.

Una manera alternativa de precisar esta observación, es analizando las relaciones incrementales entre el crecimiento del PIB y del saldo de la deuda externa. Estas se presentan en el cuadro 5. Para ilustrar con más claridad los fenómenos que nos preocupan, se agregan datos desde 1970.

El cuadro 5 muestra que los periodos en que la tasa de crecimiento de la deuda es mayor a la del crecimiento del producto, generalmente han desembocado en crisis de pagos, como en 1976, 1982 y 1987. El problema actual se

hace evidente por la relación que se observa entre 1993 y 1994.

### Cuadro 5

**Coefficientes de cambio incremental,  
crecimiento del saldo de la deuda externa entre  
crecimiento del PIB**

Año	Coef. increm. PIB nominal	Año	Coef. increm. PIB nominal	Coef. increm. PIB corregido
1970	1.518	1980	.872	.975
1971	.936	1981	1.147	1.362
1972	.832	1982	1.8	1.316
1973	1.222	1983	1.462	1.362
1974	1.024	1984	.77	.929
1975	1.336	1985	1.041	1.077
1976	1.295	1986	1.281	.877
1977	1.288	1987	.967	.89
1978	.895	1988	.753	.916
1979	.885	1989	.783	.851
		1990	.889	.891
		1991	.930	1.034
		1992	.872	.955
		1993	1.038	1.056
		1994	1.065	1.066

Fuente: Elaboración propia con base en los cuadros 3 y 4.

Ahora bien, el ajuste completo de cuentas no se puede apreciar sino al revisar el impacto completo del esquema en términos de ahorro. Siguiendo el esquema de McKinnon y por la igualdad básica de cuentas nacionales antes referida, el déficit en cuenta corriente y su impacto en ahorro externo sólo es posible si el ahorro interno se contrae.

En la línea de pensamiento que aquí se ha desarrollado, el problema del ahorro interno es crucial. La pregunta evidente es, ¿por qué razón el déficit externo obliga a reducir el ahorro interno?. En principio pueden evaluarse tres respuestas típicas en la literatura:

a) El déficit externo es sintomático de que el nivel de consumo es demasiado alto o está aumentando más rápido que el PIB;

b) La política de cambio estructural emprendida, descansando en un reajuste externo de precios, o

- no está operando como se esperaba, o

- está teniendo un costo demasiado elevado en divisas.

La percepción común de los agentes es que bajo el alineamiento actual de precios es preferible consumir más y ahorrar menos; y

c) El conjunto de las políticas de precios asociadas al cambio estructural están teniendo un efecto contractivo muy

alto en la economía. Por ello, el nivel de inversión resulta demasiado bajo para lograr una tasa de crecimiento adecuada. También así se explica que el efecto sobre el ingreso se transmite a las decisiones de consumo y ahorro, particularmente restringiendo este último.

Inicialmente es necesario considerar el problema de la evaluación del ahorro interno. Esta variable presenta dos dificultades. Su estimación resulta de considerar la diferencia entre el ingreso personal disponible y el consumo. No obstante, la primera variable resulta afectada por la forma en que se considere el impacto de otras dos variables: el servicio de la deuda interna y el impuesto inflacionario. Con todo, la evaluación a partir de las cuentas nacionales hasta cierto punto ha incorporado estos efectos. Una evaluación preliminar permite observar las siguientes cifras:

Esta evaluación se obtiene bajo las siguientes consideraciones:

\* Las cifras de ahorro externo incluye endeudamiento neto de largo y corto plazo más la inversión extranjera directa y de cartera de cada año.

\* Las cifras de ahorro público se han ajustado por el impuesto inflacionario. Dicho impuesto fue significativo entre 1983 y 1988. No así durante los dos últimos años. Este se calculó por el incremento neto a la base monetaria. También se ha corregido por el servicio de la deuda interna.

La principal diferencia en la evaluación del ahorro interno, respecto a otras como la de Aspe<sup>13</sup>, estriba en la evaluación del ahorro externo, renglón en el que dicho autor no ha considerado la inversión extranjera directa, sobre todo a partir de 1990. Al respecto se observa que el problema no es la relación entre inversión y ahorro total. El conflicto se asocia al hecho de que el conjunto de medidas asociadas a la privatización bancaria y la innovación en instrumentos financieros no parece estar contribuyendo a aumentar la capacidad del sistema financiero de apoyar el crecimiento del país.

En particular queda en cuestión que una política de tasas de interés real positiva tan elevada pueda estimular el ahorro interno. Hay que observar que puede ser cierto que tasas de interés reales negativas pueden incidir negativamente en la tasa de ahorro<sup>14</sup>. No obstante, tasas de interés real tan altas como las que se han observado en México durante los últimos seis años han inhibido el crecimiento y la inversión, de tal manera que se ha logrado el efecto contrario en lo que respecta al ahorro interno.

En términos del modelo de McKinnon el problema se puede representar de la siguiente manera: en las condiciones iniciales el país no podría crecer más que a la tasa de crecimiento ( $a$ ), dadas las restricciones comercial y de

13 Véase Aspe, cuadro II.3, p. 75.

14 Véase Aspe (1993).

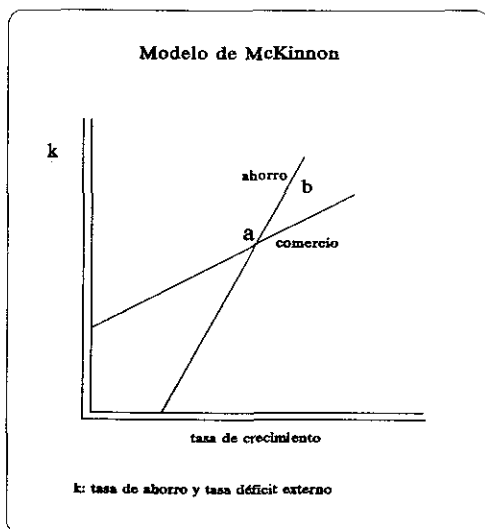
**CUADRO 6**

**Ahorro total, externo e interno y formación  
de bienes de capital normalizadas al PIB  
1980 - 1994**

Año	F.B.K.F.	Ahorro total	Ahorro externo	Ahorro externo + IED	Ahorro público	Ahorro privado	Ahorro privado sin IED
1980	24.76	22.15	5.36	8.66	5.42	11.37	8.08
1981	26.39	21.42	8.13	14.2	3.41	9.88	3.81
1982	22.95	22.40	3.88	9.61	-0.07	18.59	12.86
1983	17.55	25.19	-4.53	-5.51	1.7	28.02	29.00
1984	17.94	22.46	-0.46	-0.2	3.0	19.92	19.66
1985	19.09	22.47	-0.25	-0.9	7.38	15.34	15.99
1986	19.38	17.8	2.67	5.32	3.21	11.92	9.22
1987	18.5	22.07	3.77	4.79	-2.75	21.05	20.02
1988	19.26	19.32	1.94	-3.04	-1.34	18.72	23.2
1989	18.17	18.80	1.34	-0.93	0.84	16.62	18.8
1990	18.61	19.20	6.12	4.75	6.03	7.05	8.42
1991	19.47	17.85	7.84	9.8	8.92	1.09	-0.88
1992	20.8	16.61	6.43	8.39	7.57	2.61	0.65
1993	19.0	15.6	7.84	10.09	3.26	4.5	2.23

Fuente: Elaboración propia, con base a Cuentas Nacionales, INEGI; Balanza de Pagos e Indicadores Económicos del Banco de México.

ahorro interno; teóricamente la disponibilidad de ahorro externo debiera permitir crecer a una tasa superior (*b*). Esta tasa debe permitir alcanzar una tasa de crecimiento de las exportaciones y del ahorro suficiente para, en una etapa posterior, permitir el pago de la deuda y prescindir del ahorro externo.





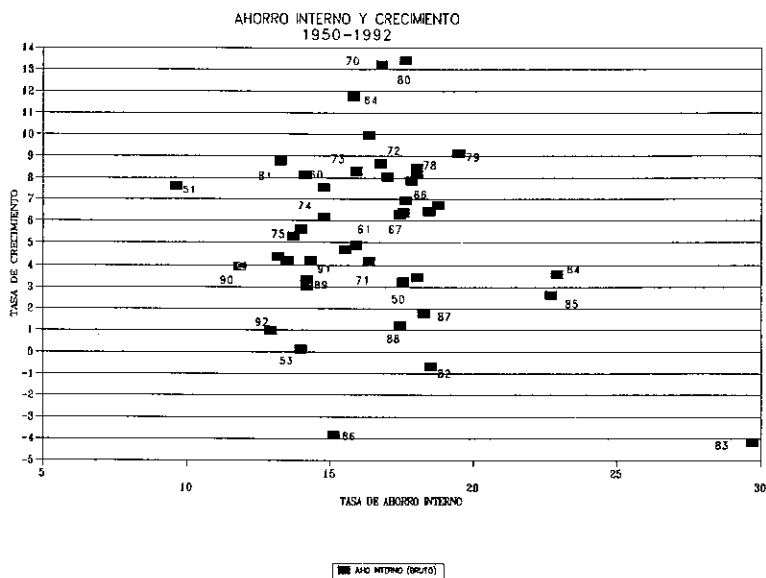
No obstante, siguiendo dicho modelo, una política de desarrollo en un momento determinado podría consistir en obtener ahorro externo que permitiera impulsar el crecimiento del sector industrial, el cual idealmente debiera, eventualmente, generar capacidad exportadora autosostenida. Esto significa que la intersección de las dos brechas gradualmente debiera moverse hacia arriba, a manera de poder lograr una tasa de crecimiento de equilibrio con una base de recursos internos más alta.

Lo paradójico del caso es que después de diez años de "ajuste estructural" nos encontramos con que la intersección se ha corrido no hacia la derecha y arriba como sería de esperarse, sino a la izquierda y hacia abajo, ya que ahora no se puede crecer sino a un escaso 1.5 por ciento a costa de un déficit externo del 7 por ciento del PIB.

Se observa que las tasas de crecimiento sostenibles con base en recursos internos son mucho más altas en los sesentas y setentas que la que encontramos en los últimos cinco años. La dificultad es considerar, hasta que grado, la relación entre ahorro interno y crecimiento se puede considerar una variable de política económica o es representativa de características estructurales concretas. La evidencia de este caso, refuta los señalamientos de autores que

han sostenido que los modelos de "desarrollo hacia afuera", presumiblemente estarían asociados a menor endeudamiento y mayor disponibilidad de ahorro<sup>15</sup>.

## GRÁFICA 2



Fuente: Cuadro 6

15 Véase Balassa (1988).

## **Alternativas de política actual**

El resultado de las políticas monetaria y comercial en ejercicio está a la vista en un déficit comercial que cada vez se abre más. Si bien era previsible un impacto inicial desfavorable de la apertura, los resultados observados no permiten prever que sea manejable en los mismos términos por mucho tiempo. Al respecto hay dos hipótesis que es necesario discutir:

*i)* El déficit de balanza de pagos observado es el precio necesario a pagar por el proceso de ajuste estructural emprendido. El problema entonces sería de disponer de un flujo estable de divisas por un periodo lo suficientemente largo como para evitar golpes especulativos o fluctuaciones indeseables.

*ii)* El déficit de balanza de pagos vuelve a reflejar de manera pertinaz, una de las limitaciones más importantes del modelo de crecimiento e industrialización emprendido: el carácter de las relaciones comerciales actual, necesariamente conduce a un crecimiento más rápido de las importaciones que de las exportaciones. El déficit entonces no se puede esperar que se resuelva sólo y es dañina su permanencia. La intervención de política es necesaria para evitar la acumulación de deuda externa que después se vuelve inmanejable y para evitar los impactos recesivos de las altas tasas de interés.

Bajo la primera hipótesis el déficit será temporal, y se produciría aun cuando se opere bajo una tasa de cambio de

equilibrio. En consecuencia el problema no se piensa involucre un ajuste cambiario en cuanto tal. Bajo la segunda hipótesis, el problema tampoco se puede resolver tan sólo mediante un ajuste cambiario, ya que el crecimiento de las importaciones puede no ser reactivo al precio de las divisas en el corto plazo.

La diferencia estriba en que bajo la primera hipótesis se da por sentado que el déficit eventualmente se resolverá en la medida en que el entorno de precios sea de equilibrio, tal que en el largo plazo se reencontrará el balance adecuado entre exportaciones e importaciones. Bajo la segunda hipótesis no es posible esperar a que mágicamente o por designio del "subastador Walrasiano" eventualmente se recupere la relación de equilibrio. Es necesario manejarlo.

Bajo la segunda hipótesis no se debe esperar el ajuste espontáneo y de hecho hay que evitar pagar un precio muy alto por hacerlo. El punto es que la política económica necesaria, requiere no ser inhibitoria de la libre operación de las fuerzas del mercado, tal que no se genere un sesgo indeseable en la relación de precios relativos. Más aún, la política debiera ser coadyuvante en el proceso de cambio estructural emprendido. Una política de ese corte debiera permitir apoyar un ajuste de equilibrio en el otro precio involucrado: la tasa de interés. Como hemos visto para operar el modelo bajo la primera hipótesis, es necesario atraer flujos sustantivos de capitales, básicamente estimulados por una tasa de interés real que está muy por encima de la observable en el mercado internacional. Pe-

ro esa tasa de interés no se puede observar como una tasa de interés de equilibrio, ya que a esa tasa resulta que los mexicanos no están dispuestos a sacrificar consumo presente por consumo futuro. Por el contrario, parece que han reducido su tasa de ahorro, debido a su efecto contractivo sobre el ingreso.

En síntesis, bajo la primera hipótesis, aún si la tasa de cambio se considera de equilibrio, es evidente que la tasa de interés no lo es e introduce sesgos e ineficiencias significativas. Bajo la segunda hipótesis, ninguno de los dos precios se puede considerar de equilibrio, y manejarlos a relaciones realistas debiera conducir a una situación más estable, menos volátil desde el punto de vista financiero y considerablemente menos restrictiva en cuanto al crecimiento de la economía. Con todo, bajo la segunda hipótesis serían necesarias otras políticas, que sean:

- \* De restricción directa o racionamiento de divisas, puesto que se reconocería que el ajuste cambiario sería insuficiente; o
- \* De acuerdos voluntarios para rehacer una relación cambiaria adecuada sin provocar impactos significativos en la tasas de inflación. Ello debiera permitir un ajuste razonable en las tasas de interés y volver a generar condiciones razonables de crecimiento.
- \* De acuerdos voluntarios para evitar un impacto inflacionario en el proceso de ajuste.

## *Política de deuda...*

Para algunos, estas políticas podrían ser consideradas ineficientes desde la óptica de las políticas de cambio estructural. No obstante, el problema real es que las políticas en ejercicio están teniendo un impacto en extremo restrictivo, e incluso destructivo a todo lo largo de la economía. De otra parte se observan ya signos de que no es sostenible por un periodo más largo.

Es evidente que el país está montado en un modelo de política que da por sentado que la situación responde a la primera hipótesis. Asimismo es claro que hay evidencia en contra de esa propuesta:

- \* El estancamiento de la economía en general, a medida en que se ha profundizado en la operación del modelo; y
- \* La retracción del ahorro privado y el elevado incremento que han tenido las carteras vencidas de los bancos comerciales. También se observan fenómenos de dolarización y disminución de la intermediación bancaria.
- \* El aumento de la deuda y servicio externo.

La consecuencia inmediata de ello lo constituye el crecimiento del servicio de la deuda, que empieza a cobrar un impulso inusitado, el cual puede constituir el elemento detonante de las contradicciones señaladas. Una reacción de política oportuna, quizás a principios de 1993, hubiera enfriado la situación. Bajo cualquier aproximación, el ajuste ahora será más costoso y desequilibrante.

## **Bibliografía**

Arrau Patricio y Oks Daniel. 1992. "Private Saving in México, 1980-90", IED, *The World Bank*. Research paper.

Aspe, Pedro. 1993. *El camino mexicano de la transformación económica*, Fondo de Cultura Económica. México.

Balassa, B. 1988. *Change and Challenge in the World Economy*, O.E.C.D. Publications.

Baranzini M. & Scazzieri R. 1990. *The economic theory of structure and change*, Cambridge University Press, G.B.

Chenery, H. & Robinson, S. & Syrquin M. 1988. *Industrialization and growth*, Oxford University Press, U.S.A.

Díaz Alejandro, Carlos. 1981. "Southern Cone Stabilization Plans" en Cline, W. y Sidney W. *Economic Stabilization in Developing Countries*, The Brookings Institution. Washington, D.C.

Dunning, John & Usui Mikoto. 1987. *Structural change, economic interdependence and world development*, McMillan Press, Hong Kong.

Eaton, Jonathan. 1993. "Sovereign Debt", en *The World Bank Economic Review*, vol. 7, núm. 2.

Edwards, Sebastian. 1989. "Structural Adjustment Policies in Highly Indebted Countries", en Sachs (1989).

Feenstra, Robert. 1990. *Trade policies for international competitiveness*, The University of Chicago Press. N.B.E.R., USA.

Haggard S. & Kaufman R. 1989. "The politics of stabilization and structural adjustment", en *Sachs* (1989).

Lustig, Nora. 1993. *México, the remaking of an economy*. The Brookings Institution, Washington, D.C., U.S.A.

McKinnon, Ronald. 1964. "Foreign Exchange Constraints in Economic Development and Efficient Aid Allocation", en *Economic Journal*, núm.74, p. 388-409.

Ortiz C.E. 1985. "Crisis Estructural : Un Modelo para la Economía Mexicana". en "Posiciones frente a la Crisis." núm. extr. de *Economía: teoría y práctica*.

Ortíz C. Etelberto . 1994. *Competencia y Crisis en la economía mexicana, siglo XXI*, México.

Ozawa T. 1987. "Can the market alone manage structural upgrading? A Challenge posed by economic interdependence", en *Dunning* (1987)

Sachs, Jeffrey. 1989. *Developing country debt and the world economy*, N.B.E.R., Washington, D.C.

Sachs. J. 1989. "Conditionality, Debt Relief, and the Developing Country Debt Crisis", en *Sachs* (1989).



Taylor, Lance. 1979. *Macro models for developing countries*, McGraw Hill Book Company, New York

Ros Jaime. 1992. *Ajuste macroeconómico, reformas estructurales y crecimiento en México*, Mimeo., U. de Notre Dame.



# Flujos de capital y devaluación: el caso de México

*Carlos A. Rozo*<sup>1</sup>

## Introducción

**L**a decisión de modificar la paridad del peso, en diciembre de 1994, ha sido una de las más costosas decisiones de política pública que se hayan tomado en México. Los resultados económicos, que aparentaban estar llevando al país a un nivel de desarrollo de primer mundo, han desaparecido dando lugar a una recesión sin precedente que afecta todos los ámbitos de la actividad económica y que se agrava con el pasar del tiempo. Así, la contracción de 0.6 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) en el primer semestre de 1995, en comparación al mismo periodo del año anterior, se elevó al 10.5 por ciento para el segundo trimestre, lo cual indujo una duplicación del desempleo abierto que a finales de junio alcanzó el 6.6 por ciento de la fuerza laboral<sup>2</sup>. La obcecada búsqueda de inflación de un dígito ha terminado en un pronóstico inflacionario que ronda el 40 por ciento para este año al tiempo que la paridad del peso en relación al dólar

1 Profesor e Investigador del Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco (UAM-X).

2 SHCP, "Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública", Segundo semestre de 1995, p. 7.

se duplicará en el curso del año mientras las tasas de interés se han triplicado.

Parece poco congruente que el país experimente tan graves trastornos apenas a 18 meses de haber entrado en vigor el Tratado de Libre Comercio (TLC), a poco más de un año de ser miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a 12 años de haber iniciado profundas reformas estructurales y a 40 mil millones de dólares (mmd) recaudados por la privatización de las empresas del Estado. Hay que preguntarse, ¿cómo es posible que una sola decisión coloque al país ante tal catástrofe?

Es conveniente examinar la decisión de diciembre, pero no sólo desde una responsabilidad de culpas personales, aunque ésto sea necesario. Más conveniente es abordarla desde una perspectiva de las restricciones en la toma de decisiones que imponen los modelos nacionales que buscan su plena integración a la economía mundial, como es el caso del modelo que se viene imponiendo en este país desde 1983 y que se intensifica en 1989.

Este es el propósito del presente trabajo a fin de demostrar que si la decisión y la forma de devaluar fueron incorrectas; ello se debe a lo incorrecto de llevar el desarrollo del país por una senda que hizo posible que la decisión de devaluar se convirtiera en una catástrofe. En términos gráficos diríamos que a la administración actual se le obligó a caminar sobre la estrecha cima de una empinada montaña pero al no estar preparada para esta tarea se

desbarrancó en los primeros pasos que dió cayendo estrepitosamente al precipicio.

### **Curiosidades de la devaluación**

Para iniciar, conviene apuntar cierto patrón de comportamiento que se experimenta en el pasado reciente con la política de devaluación. Cuando, en 1973, el gobierno de los Estados Unidos devaluó el dólar la balanza comercial tuvo un superávit de 911 millones de dólares luego de un déficit de 6 mil 416 millones de dólares el año anterior. Pero, cuando en 1985 el dólar desciende vertiginosamente luego de alcanzar su máximo nivel de sobrevaluación el déficit de 112 mmd de 1984 se incrementa en 10 mmd y continúa creciendo hasta llegar a 159 mmd en 1987.

La experiencia mexicana no es muy diferente. La devaluación de 1976 hace que el déficit comercial de 3 mil 906 md de 1975 se reduzca a 2 mil 595 en 1976. Luego, en 1982, por primera vez desde 1949, el país experimenta un superávit al convertirse el déficit de 3 mil 446 md en un superávit de 6 mil 793 md. La maxi-devaluación de 257 por ciento fue determinante para obtener este resultado aunque mayor responsabilidad pudo haberla tenido el control de importaciones que le acompañó. Los sucesivos movimientos en el valor del peso hasta 1988 proporcionan resultados similarmente positivos, aunque su efecto disminuye paulatinamente. Finalmente, a partir de 1989 el déficit comercial reaparece y crece sin que los cambios en el valor del peso logren impedirlo. En consecuencia, para 1994 el déficit llega a 21 mil 181 md.

Estos resultados apuntan a experiencias similares en que la devaluación contribuye a contrarrestar el desequilibrio comercial en una época para posteriormente ya no tener esa virtud. Las causas que modifican los efectos de la política cambiaria hay que encontrarlas en las transformaciones estructurales que ha experimentado el capitalismo en las últimas décadas por medio de los cuales el capital financiero ha adquirido un papel preponderante sobre el capital productivo. Se han creado, así, serios peligros en el largo plazo ante el persistente fracaso en realizar inversiones en el sector real al preferir los inversionistas obtener ganancias de corto plazo en la actividad financiera. Se ha creado, así, un Modelo de Desacoplamiento Financiero (MDF).

La entrada de capital, por medio de la inversión extranjera, durante el sexenio salinista, manifiesta el asentamiento de este modelo en México. Entre 1988 y 1994 ingresaron al país 74 mil 329 md por este concepto<sup>3</sup>. El hecho que en el sexenio de Miguel de la Madrid ésta corriente de capital totalizó 13 mil 455 md, y que el total acumulado de dicha inversión hasta 1988 había sido de 24 mil 087 md, da una idea exacta de la magnitud de esta corriente de inversión durante los últimos 6 años. En este periodo se triplicó la inversión extranjera existente en el país lo

3 A menos que se especifique lo contrario, los datos estadísticos relativos a la economía mexicana provienen de Indicadores Económicos del Banco de México. Los cuadros que se indican corresponden a la clasificación de dichos indicadores.

cual no fue un logro minúsculo pero también es la causa de la crisis en que nos encontramos.

La proporción en que se distribuye esta inversión, entre directa e indirecta, es el factor relevante. El 38 por ciento de dicha inversión, 28 mmd, entró como inversión directa con el propósito específico de coadyuvar a la producción de bienes y servicios y a la creación de empleos. Este es el resultado de la reducción en la importancia relativa de la inversión directa *vis a vis* la inversión de cartera durante el sexenio. Así, dicha proporción pasa del 87 al 22 por ciento de 1989 a 1993, aunque se incrementa a 66 por ciento en 1994. En la industria manufacturera se ubican 8 mil 329 md, el 11.5 por ciento del total mientras que en los servicios se ubica el 12.8 por ciento. En este último rubro 2 mil 355 md se ubican en el subsector alquiler y administración de bienes inmuebles<sup>4</sup>, lo cual no es precisamente una contribución significativa a la producción nacional. Adicionalmente, el 17.5 por ciento de este capital llegó para comprar empresas que ya existían, por lo cual realmente no contribuyó a nuevas fuentes de inversión o de creación de empleo, al ser sólo una transferencia de propiedad y el 36.5 por ciento del total se clasifica como aumento de capital de empresas ya establecidas<sup>5</sup>. No obstante las interrogantes posibles que se puedan hacer a la inversión directa aceptamos que al tener

4 *El Mercado de Valores*, agosto de 1994.

5 *El Mercado de Valores*, cuadro 7, agosto de 1994, p. 70.

## *Flujos de capital...*

una permanencia de largo plazo en el país este capital tiene efectos cualitativamente diferentes a los de la inversión de cartera, empezando por que es una aportación de largo plazo lo cual contribuye a expectativas positivas. Tampoco es una suma menor pero ciertamente minoritaria frente a los 46 mil 500 mmd que llegaron como inversión indirecta. El papel que han jugado estas dos terceras partes de la inversión extranjera es lo que importa resaltar, especialmente si se apunta que hasta 1988 este tipo de inversión fue prácticamente inexistente.

Este capital ha sido determinante en imponer una nueva orientación al desarrollo mexicano al hacerlo pasar de un modelo de promoción de exportaciones a otro de desacoplamiento financiero, en el cual la inversión financiera asume un papel preponderante a costa de la inversión productiva. Considero, entonces, insuficiente plantear el modelo como simplemente neoliberal ya que no todos los intentos neoliberales han inducido desastres de esta magnitud. Es en este contexto que hay que ubicar la catástrofe causada por la devaluación de diciembre, el llamado efecto tequila, no como un simple desequilibrio coyuntural de liquidez, como se pretende hacer creer, sino como una secuela natural de un MDF. A la luz de estas ideas no se puede menos que temer que el naufragio de la política económica, estilo Serra Puche, recurrirá de persistir en mantener y reforzar esta modalidad de desarrollo como lo pretende la administración de Ernesto Zedillo.



## **El Modelo de Desacoplamiento Financiero (MDF)**

La acumulación en una economía nacional se da por la existencia de dos corrientes de capital. Una corriente real que consiste del capital que se requiere para el pago de salarios, la compra de bienes de capital, la compra de bienes de consumo, los requerimientos de inventario, etcétera, que mantiene al sector productivo funcionando para satisfacer los requerimientos materiales de la sociedad. Existe otra corriente, la del capital financiero, cuya contribución es complementar los recursos que requiere el sector productivo. Las dos direcciones en que ocurren estas corrientes ocasionan una división al interior de los agentes económicos; esto es, de los hogares, las empresas y los gobiernos local y nacional. Una parte de ellos está constituida por acreedores netos, mientras que la otra se convierte en deudores netos. Esta dicotomía aparece por la existencia de corrientes netas de capital en direcciones opuestas. Un flujo, que consiste fundamentalmente de capital utilizado para la obtención de préstamos, adquisición de bonos y compra de valores y productos derivados, se dirige de los acreedores hacia los deudores. La otra corriente de efectivo, compuesto por intereses, dividendos y repagos de principal fluye en dirección opuesta, de deudores a acreedores. Esta segunda corriente deriva de la existencia de la primera. El primer flujo representa, por tanto, la deuda neta que adquiere una parte de la sociedad para hacer que el sector real de la economía funcione, mientras que el segundo representa la acumulación de activos de la otra parte, fundamentalmente el sector financiero. En esta interrelación se da una asignación efi-

## *Flujos de capital...*

ciente de los recursos mientras se mantenga el equilibrio entre los flujos reales y los financieros, es decir mientras estos últimos mantengan su carácter complementario a la actividad productiva.

El modelo se desequilibra cuando se asienta una tendencia hacia la existencia de corrientes de capital que permiten una mayor acumulación financiera. Cuando los flujos financieros crecen en desproporción a los flujos reales se induce un crecimiento asimétrico del sector financiero a costa del sector real. El capital financiero deja de ser complementario al de la producción real para adquirir su propia dinámica de acumulación independiente de la producción real a la que debe servir. Se da un desacoplamiento entre los sectores.

En la economía mexicana este desacoplamiento toma forma muy claramente en el último sexenio como consecuencia del enorme flujo de capital de portafolio que entró al país. Su entrada obligó a consolidar formas financieras de acumulación que vienen ocurriendo en los países industriales desde los años setentas. Se da así la internacionalización del capital financiero en México que contribuye a la globalización del mismo.

Este fenómeno ocurre porque se favorece la diseminación de las innovaciones en los instrumentos financieros contemporáneos, especialmente los productos derivados como las opciones, los futuros y los swaps, que han transformado la estructura crediticia al hacerla pasar de un sistema orientado hacia los bancos a un sistema orientado

hacia los mercados de dinero y de capital. Las viejas formas de endeudamiento se han convertido en valores y títulos de nuevo cuño. La intermediación no bancaria, la intermediación al mayoreo y el extendido uso de los productos derivados aparecen como las nuevas formas del crédito. También los actores han cambiado al ocupar el lugar del inversionista individual los inversionistas institucionales como los fondos de pensiones, los portafolios de las aseguradoras, los fondos mutuos y las casas de corretaje.

Implícita se encuentra la necesidad de desreglamentar y liberar de los mercados formas y encadenamientos sin precedente. La redituabilidad del capital depende más de la búsqueda de liquidez y de oportunidades de arbitraje internacional que de inversiones irreversibles en el sector real. Los inversionistas favorecen la inversión financiera sobre la inversión productiva; de ahí el dinamismo de las bolsas de valores nacionales, como en el caso de la BMV. Ciertamente se magnifican las oportunidades de ganancia pero también se amplifica la vulnerabilidad del sistema. Las tasas de interés, los tipos de cambio y los niveles de liquidez se vuelven más volátiles alimentando la incertidumbre de los mercados financieros. Se crea, en esta forma, un clima de mayor inseguridad al tiempo que la efectividad de la política económica nacional depende de variables y decisiones sobre las que se pierde control.

La rentabilidad tradicional de producir y comercializar bienes y servicios toma un segundo lugar. Lo que cuenta son las variaciones en los precios de los valores y los títu-

los que se intercambian en el mercado. Se crea así un proceso de retroalimentación negativa en el sistema de precios que afecta a toda la economía.

La liquidez que persigue el capital no es una "forma de esperar a que llegue el momento de invertir" como argumenta Tornell<sup>6</sup>. En realidad lo que ha ocurrido desde los inicios de la década de los setentas es que se pasó del sistema de tipo de cambio fijo a uno de tipo flexible es la transformación del dinero-mercancía, como lo visualiza la ortodoxia neoclásica, al dinero-crédito, en términos de Keynes que se convierte finalmente en el dinero-crédito supranacional que plantea Guttman<sup>7</sup>.

La estructura que así aparece es lo que llamo el MDF, esto es el modelo de capitalismo que al favorecer la inversión financiera transforma a la economía nacional en una economía especulativa con un horizonte progresivamente centrado en ganancias de corto plazo<sup>8</sup>.

- 6 Aarón Tornell, "Inversión real e inversión financiera: ¿podrán eliminar la distorsión de la irreversibilidad los impuestos Tobin?" en *El Trimestre Económico*, diciembre de 1990, número especial, p. 203.
- 7 Robert Guttman, *How credit money shapes the world?*, M.E. Sharpe, 1994.
- 8 Esta es la esencia de la denominada "economía de casino" tan perfectamente ejemplificado por la evolución de los Estados Unidos desde la década de los ochentas. Véase Susan Strange, *Casino Capitalism*, Brasil Blackwell, Oxford, U.K., 1986.

La inversión en el sector financiero, a costa de la inversión en el sector real, puede causar en el largo plazo serias distorsiones en la acumulación dado que el mecanismo de transmisión de esta asimetría es su impacto sobre los saldos monetarios de que dispone cada uno de los sectores. El sector acreedor incrementa sus saldos monetarios mientras que el sector deudor los disminuye ocasionando que en el primero se aceleren los flujos financieros mientras que en el segundo se desaceleran los flujos reales. Esta distribución de saldos monetarios ocasiona que en el sector acreedor, la inversión crezca; la compra de bienes de capital se impulsa y el empleo se mueva al alza. En contraposición, en el sector deudor la inversión deberá tender a la baja, la demanda de bienes de capital se reducirá y consecuentemente el empleo caerá. A menos que el incremento en inversión y en el empleo que ocurre en el sector financiero compense la caída que estas variables sufren en el sector real, la economía nacional se encontrará en problemas.

Este es el modelo que aparece abiertamente en el último sexenio en la economía mexicana con la entrada de los 46 mil 551 md en inversión de cartera que entraron entre 1989 y 1994. Este capital consolidó esta forma de funcionamiento a imitación de la que ocurre en los países industriales.

Se creó, entonces, una menor independencia en el funcionamiento de los mercados crediticios nacionales respecto del mercado internacional que terminó por definir el funcionamiento de la economía. Veamos algunos indicadores.

El Índice Nacional de Precios al Productor creció entre diciembre de 1988 y septiembre de 1994 en 112 por ciento. En el sector manufacturero el crecimiento de este índice para la producción de maquinaria fue de 83 por ciento y en el sector de vehículos automotores de 59 por ciento. La tendencia en el Índice Nacional de Precios al Consumidor es muy parecida aunque las dimensiones sean mayores. El índice general crece en 134 por ciento mientras los bienes duraderos lo hacen en 55 por ciento y los servicios en 267 por ciento. Se nota, por tanto, una congruencia entre los dos niveles de precios. No ocurre lo mismo con el índice de precios de las acciones que se cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV). Esta presenta una evolución que no corresponde con la de los precios al pasar de un nivel de 211 a finales de 1988 a uno de 2 mil 746 en 1994 lo cual implica un crecimiento de mil 200 por ciento.

La dinámica subyacente representada por esta asimetría en el crecimiento de los precios entre los sectores real y monetario se dibuja aún más nítidamente si consideramos que el valor de las acciones cotizadas en la BMV incrementó su valor, de 31 mil 977 millones de nuevos pesos (mnp) a 694 mil 826 mnp. Este es un incremento de 2 mil 70 por ciento durante el sexenio. Aún más sugestiva es la disparidad en el crecimiento del valor de las acciones entre subsectores. Mientras las acciones en el subsector de transformación experimentaron un crecimiento de 821 por ciento las del subsector servicios, que incluye al financiero, lo hicieron en 3 mil 941 por ciento. Estos niveles de crecimiento son extraordinarios pero pueden parecerlo

aún más cuando se aprecian a la luz de los indicadores de la producción real, sobre los que supuestamente se sustentan. Así, el Índice del Volumen de la Inversión Fija Bruta creció entre diciembre de 1988 y diciembre de 1992 en 39.7 por ciento para luego caer al 31.8 por ciento en julio de 1994. El mismo índice para la producción industrial crece de fines de 1988 a julio de 1994 en un 23 por ciento y para el sector manufacturero el crecimiento es tan sólo de un 20 por ciento. Estos datos muestran ineludiblemente el desacoplamiento que ocurre entre los sectores de la economía mexicana al polarizarse la inversión hacia el sector financiero, sin que, en realidad, se diera un sustento que se manifieste en el crecimiento de la inversión real.

A nivel macroeconómico el panorama no es muy diferente. Por un lado, el índice de la oferta interna de bienes y servicios crece en 14.5 por ciento, durante el sexenio, en tanto por el lado de la demanda, el índice del gasto interno lo hace en 24.5 por ciento entre 1988 y 1992 para luego retroceder hasta el 21 por ciento para julio de 1994. El indicador de formación bruta de capital fijo sale más favorecido con un crecimiento de 75 por ciento. De cualquier manera, estos no parecen ser niveles de actividad productiva que justifiquen el explosivo crecimiento del sector bursátil.

El factor clave que media entre el plazo corto y el largo en el MDF lo define la tasa de crecimiento de la productividad. Mientras ésta sea mayor que las tasas a las cuales los acreedores acumulan activos y los deudores deudas el

desacoplamiento entre los dos sectores ocurre pero es sostenible. Se debe ésto a que con dicha relación de tasas los salarios, nominales y reales, pueden crecer, lo cual mantiene el estándar de vida y, en consecuencia, la demanda efectiva. Pero, en la medida en que los saldos monetarios se contraen por el desacoplamiento entre los dos sectores, este funcionamiento, dependiente del crecimiento de la productividad, se hace más frágil y difícil de sostener. La insolvencia de empresas y de consumidores, a que induce la distribución de los saldos monetarios en el sector real, constituye el talón de Aquiles del crecimiento económico basado en el MDF.

El dilema que enfrenta la economía mexicana con el nivel de la cartera vencida bancaria manifiesta esta vulnerabilidad. Al momento de la devaluación esta cartera se estimaba en aproximadamente 50 mmnp, aunque a agosto de 1994 oficialmente alcanzaba 33 mil 653 mnp. Con la devaluación la Asociación Mexicana de Bancos (AMB) estimó que se aproximaría a los 100 mmnp. Al tomar en cuenta que la cartera crediticia total ronda los 500 mmnp la cartera vencida llegaría a constituir un 20 por ciento de la cartera crediticia. Los hechos han rebasado esas estimaciones ya que para finales de abril de 1995 el nivel de morosidad total se reporta en el 23 por ciento<sup>9</sup>. La magnitud del problema se aprecia al reparar que en nuestros

9 Índice SAC de cartera vencida (Morosidad), *El Financiero*, 27 de abril de 1995, p. 14A.



socios de libre comercio, Estados Unidos y Canadá, este indicador gira alrededor del 2 por ciento. La explosividad de la situación se da por el peligro de quiebra de un gran número de empresas, bancos y casas de corretaje si se considera que cerca del 90 por ciento de la planta productiva se encuentra con problemas de deuda. Incluso existen empresas donde los débitos son superiores al valor de la empresa y que bancos, como Bancomer, sustentan una cartera vencida cercana a los 5 mil mnp.

Lo que en realidad ocurre es que las corrientes de capital hacia los acreedores se convierten en una fuente de acumulación acelerada de activos netos de este sector lo cual simultáneamente implica el crecimiento de la deuda neta del otro sector. Esta dinámica es la que caracteriza el modelo como de acumulación financiera asimétrica pues los acreedores incrementan su acervo financiero, es decir sus activos, mientras que los deudores incrementan sus pasivos, es decir su deuda.

La inversión en el sector productivo, especialmente con inversión extranjera directa, constituye el factor que en el mediano plazo mitiga el desacoplamiento pero que no lo evita en el largo plazo. Esta inversión remedia la reducción en los saldos monetarios del sector, lo cual permite que la producción de bienes y servicios crezca evitando una espiral inflacionaria. La importancia de este hecho está en evitar el impacto erosionador que la inflación tiene en los activos financieros. La inflación, en realidad, opera en contra del MDF, de ahí la prioridad absoluta que en las últimas dos décadas ha tomado la política de esta-

bilización de precios; es decir, la política deflacionaria inherente al pensamiento neoliberal.

Las demandas que impone el desacoplamiento financiero constituyen, en consecuencia, la prioridad absoluta en que se convierte la lucha antinflacionaria en este modelo. En el caso mexicano tal prioridad ha incluido sacrificar no sólo el nivel salarial sino el crecimiento mismo. Aunque la tasa real promedio de crecimiento del PIB entre 1989 y 1994 es comparativamente alta al situarse en 2.7 por ciento; más importante debe ser el hecho que su tendencia es descendente al pasar de 4.4 por ciento en 1990 a 0.4 en 1993. Si bien, la inflación corre en la misma dirección al decrecer de una tasa de 26.7 por ciento a una de 9.8 por ciento en el mismo periodo, este éxito no implica un mayor bienestar social medido en términos de empleo. Por ejemplo, el índice de empleos remunerados en la industria manufacturera no maquiladora se redujo de 99.9 por ciento promedio en 1988 a 86.3 por ciento para julio de 1994. Aún más dramático es que en el año en que se logra la inflación de un dígito, 1993, es igualmente el año de menor crecimiento del producto nacional, con tan sólo el 0.4 por ciento. Además, debe llamar la atención que también fue el año de mayor volumen de inversión extranjera y el de mayor desaceleración en el crecimiento de los indicadores del sector real.

### **La política económica pierde eficiencia**

La apertura de los mercados y la liberalización de capitales son los procesos determinantes de estos resultados al

imponer, especialmente en los países en desarrollo, dos factores que circunscriben el funcionamiento del modelo: uno es el monto de las corrientes de capital y el otro es la estabilidad de las tasas de cambio y de interés. Por supuesto, estos dos elementos no son independientes el uno del otro, más importante aún, la interdependencia crece en la medida que crecen los flujos de capital. Naturalmente, esto se refleja en el efecto que este modelo tiene sobre la política económica, especialmente si ésta se centra en objetivos internos como el ingreso nominal. La política monetaria se ve impelida porque los nuevos instrumentos crediticios que crea la innovación financiera, afectan la liquidez y la capacidad de administración de la tasa de interés por el efecto sobre su elasticidad al igual que altera el funcionamiento del tipo de cambio.

La interdependencia, que la preponderancia financiera impone, entre tasas de interés y tipo de cambio favorece el funcionamiento del modelo pero crea una estabilidad frágil y una vulnerabilidad sistémica al hacer que estas variables monetarias fundamentales para la economía nacional dependan de las corrientes de capital y no de los factores fundamentales de la economía como se supone debe ser<sup>10</sup>. De hecho, la relación de las tasas de interés y de cambio con las corrientes de bienes y servicios deja de existir cuando se impone a la economía nacional una

10 Peter Clark, Leonardo Bartolini, Tamin Bayoumi, and Steven Symanky, *Exchange rates and economic fundamentals. A framework for analysis*, Occasional Paper 115, FMI, Washington DC, december 1994.

apertura comercial y financiera que la induce hacia la globalización. Lo que ello implica es la transformación estructural del sistema financiero por medio de la desreglamentación para que responda a las nuevas formas de intermediación creadas por la dinámica de la innovación financiera que ha inducido al auge de los instrumentos derivados.

En estas condiciones la tasa de interés deja de responder a los diferenciales inflacionarios para convertirse en una función de las corrientes de capital. El factor clave es el arbitraje, o más bien el alto premio, que se incluye en este arbitraje, con lo cual se desatiende el supuesto normal de capitalistas neutrales al riesgo que se asume en los modelos tradicionales. Se imprime por este medio el carácter cortoplazista que ha venido adquiriendo la actividad financiera en la última década. El papel de la tasa de interés se vuelca a crear incentivos a la entrada de capitales pero resulta que también desincentiva su aplicación en inversiones reales e irreversibles<sup>11</sup>, cuya perspectiva de maduración es necesariamente de largo plazo. Esta existencia de premios de riesgo significa la existencia de factores de expectativas. Cuando un país líder mueve sus tasas de interés lo que en realidad afecta es el premio del riesgo cambiario en otros países que consecuentemente deben ajustar esta relación para mantener la rentabilidad finan-

11 Se explica así el relativamente alto monto de la IED dedicado al "alquiler y administración de bienes inmuebles" y el relativamente bajo nivel en la industria manufacturera.

ciera. Este premio es lo que permite que las tasas de interés aparezcan con un cierto grado de autonomía y que, por tanto, se puede llegar a argumentar que la globalización financiera no reduce la autonomía nacional de la política monetaria<sup>12</sup>. Lo que este mecanismo, en realidad, implica es que en un mercado libre, como el que presupone la globalización, no existe política monetaria independiente ya que un gobierno no puede fijar el tipo de cambio al mismo tiempo que varía la tasa de interés. Una política de estabilidad al imponer una modificación en la tasa de interés afecta la tasa de redituabilidad de los activos financieros que en busca de mejores oportunidades en el exterior impone presiones sobre el tipo de cambio. El mecanismo funciona también en dirección opuesta ya que un movimiento en el tipo de cambio obliga a incrementos en la tasa de interés para mantener y atraer capitales.

El tipo de cambio pasa a depender, entonces, de las corrientes de capital líquido y no de los factores fundamentales de la economía lo cual hace al tipo de cambio extremadamente vulnerable a las expectativas que los agentes tienen sobre la política monetaria y menos consecuente con los requerimientos de la corriente de bienes y de servicios. El efecto directo de esta circunstancia es que la devaluación afecta la composición del portafolio porque modifica la tasa esperada de ganancia financiera. De ahí

12 Charles Goodhart, *International Financial Linkages*, LSE Financial Markets Group, Special Paper Series, núm. 21 p. 31.

que la devaluación espante a los capitales pero no funciona como el libro de texto tradicional postula corrigiendo los desequilibrios comerciales.

El MDF no es un modelo tradicional. Los determinantes del tipo de cambio dependen más de los flujos de capital que de los flujos de bienes y servicios. En este modelo la conexión entre la oferta monetaria y el nivel de precios vía el tipo de cambio y la conexión que encadena tasas de interés y oferta monetaria son altamente ambiguas, por lo tanto la política monetaria no garantiza la estabilidad de precios, especialmente en condiciones de crecimiento de la economía.

En el caso mexicano este análisis significa que el peso estaba sobrevaluado por la entrada de capitales y no por el déficit comercial. De hecho, la relación causal es la opuesta a la versión ortodoxa: el déficit comercial resultó porque el peso estaba sobrevaluado por los excesivos flujos de capital, esto quiere decir que no es el déficit comercial la causa de la sobrevaluación, lo cual elimina la opción de la devaluación para corregir desequilibrios de la balanza comercial<sup>13</sup>.

13 Podría alternativamente pensarse que el Dr. Serra Puche estaba más interesado en hacer que el TLC funcionara a nuestro favor, siendo él su arquitecto. Desafortunadamente se equivocó de instrumento para lograr su encomiable propósito.

La política fiscal, en este marco de funcionamiento, no está exenta de limitaciones. Ella debe ser más restrictiva que cuando está determinada puramente por consideraciones internas a fin de no arriesgar el tipo de cambio a un mayor grado de volatilidad o para evitar empujar las tasas de interés a alturas aún más elevadas. Los efectos específicos, en este campo, dependen del régimen cambiario existente. Con tasas de tipo flexibles la monetización de un déficit puede llevar a una mayor y más rápida depreciación que daría ímpetu a la inflación. Esta situación implicaría una pérdida de competitividad que empujaría a crear una demanda por protección del mercado interno al igual que implica una pérdida cambiaria para los poseedores de activos nacionales. Ahora, si el tipo de cambio fuera fijo se puede crecer pero a costa de una mayor inflación y de una pérdida de reservas internacionales, lo cual causaría incertidumbre en los inversionistas extranjeros creando perspectivas de fugas de capital.

Así, la política fiscal adquiere un carácter restrictivo inherentemente hostil al Estado benefactor. En consecuencia, la política fiscal restrictiva termina por crear la aberración de tener excedentes presupuestarios en la operación gubernamental, como en el caso de México, simultáneamente que se agravan las condiciones de miseria en que vive gran parte de la población. Cuando la burbuja explota la restricción presupuestal se hace aún más crítica y contradictoria al reprimir aún más el crecimiento como ha ocurrido con el paquete de emergencia, el mal llamado Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica, puesto en marcha desde marzo pasado, por medio del

cual el gasto público se reduce simultáneamente a que se incrementa la imposición indirecta al aumentar el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

### **Consecuencias y perspectivas**

Cuando una sola decisión hace que una economía nacional se derrumbe en la forma en que lo ha hecho la economía mexicana debe padecer de graves debilidades estructurales<sup>14</sup> que no resistieron la fuga de capitales especulativos<sup>15</sup>.

Fortalecer el sector real es lo que México requiere pero ésto se logra sólo si se transforma la preferencia a la inversión de cartera por una hacia la inversión productiva. Crear incentivos a este cambio de preferencias del capital es el gran reto que tienen que enfrentar las autoridades.

- 14 Ha sido apuntado que los cinco más grandes consorcios del país sacaron cerca de 12 mmd entre marzo y agosto de 1994.
- 15 El trauma cambiario que México ha experimentado presenta algunas similitudes con el que ocurrió en la Europea Comunitaria en 1992 y que se repitió en 1993. Aún con el reconocimiento de que los factores fundamentales de economías como la francesa se encontraban sólidos, la especulación creó un desorden que puso en duda la continuidad del esquema de integración monetario acordado en Maastricht. La diferencia entre esa experiencia y la nuestra se encuentra en la capacidad y la voluntad de respuesta de los gobiernos nacionales que deriva de la solidez de sus sectores reales.



En su contra está la escasez de capital que afecta a los mercados internacionales:

1) por la renovación del crecimiento de los países industriales que consecuentemente disminuye la disponibilidad de capital internacional, y

2) porque a diferencia de hace 4 ó 5 años ahora existe un número más o menos amplio de los llamados mercados emergentes donde los capitales especulativos pueden acudir si las condiciones no son óptimas donde se encuentran.

Las expectativas de que el MDF puede operar sin arrugamientos en estos mercados han sido frustradas por el efecto tequila. Se puede, así, esperar que la inversión financiera abandone estos mercados en el corto o mediano plazo o demande mayor seguridad en la rentabilidad de sus inversiones. Ello puede traducirse en la salida paulatina de estos capitales o en la demanda de mayores premios de riesgo. En el fondo su salida sería positiva al favorecer un mayor grado de libertad para definir nuestras propias prioridades. Es tiempo de recordar el postulado Keynesiano de que la variable activa es la inversión y no el ahorro.

En consecuencia, la propuesta de salir de la crisis por medio de nuevas entradas de capital, mayor endeudamiento externo, aumentos salariales irrisorios frente a los aumentos de precios autorizados, recortes al gasto presupuestal e irrestricto respeto a las ganancias de los tenedores de

obligaciones financieras, como se ha intentado con el paquete de emergencia puesto en marcha por la administración del presidente Zedillo demuestran la falta de voluntad para curar al país porque estas opciones nada hacen por resolver el desacoplamiento sectorial. Si bien puede ser que el otorgamiento del paquete de rescate por la administración Clinton haya reducido el malestar en el sector financiero y garantice el sueño tranquilo a los operarios financieros, también es cierto que la vulnerabilidad de nuestra economía se multiplicará al depender en mayor grado de los intereses financieros extranjeros y de sus objetivos de corto plazo al igual que de la desaceleración que sufrirá la economía para lograr aliviar el desequilibrio en la balanza comercial. Los indicadores positivos en este respecto no son materia de regocijo, como el propio presidente Zedillo lo ha festejado, ya que evidencian el estancamiento que ha sufrido la actividad productiva, como consecuencia de la dependencia de las importaciones de bienes intermedios y bienes de capital sin los cuales no puede funcionar.

En el lado positivo, debería verse esta coyuntura como la oportunidad para resolver esta debilidad sectorial al impulsar una nueva sustitución de importaciones. Adicionalmente, los mercados de capital deben ser obligados a funcionar en nuestro favor y no sólo en favor de las grandes corredurías de los Estados Unidos que hasta el momento han demostrado que su interés no coincide con nuestro interés nacional. En esta perspectiva es necesario tomar el lado de los que claman que la desreglamentación ha ido demasiado lejos.

Dos pasos parecen apropiados. Uno es echar mano de la propuesta de James Tobin de 1978 de imponer impuestos a las transacciones financieras<sup>16</sup>. El propósito es desacelerar la movilidad de los capitales al castigar la tenencia de acciones y otros valores por periodos muy cortos. Esta no es una tarea sencilla pero en la práctica, como lo ha hecho Chile, se han creado mecanismos capaces de imponer estas restricciones con resultados relativamente positivos. El propósito no es eliminar las corrientes externas de capital sino crear incentivos para orientarlas hacia donde se necesitan, en el sector real. Un segundo paso implica una reestructuración del sistema financiero para que se constituya en un proveedor de recursos al desarrollo y no a la especulación bursátil como la evidencia parece demostrarlo. Esto significa reconsiderar el papel que juega la BMV como un mecanismo de ahorro y no simplemente como una forma de ganancias monetarias, lo cual plantea el papel que debe jugar la intermediación bancaria en la creación del ahorro.

Estas opciones serían una verdadera iniciativa para movernos en dirección a depender menos del exterior, como lo ha reconocido necesario el secretario de Hacienda

16 James Tobin, "A proposal for international monetary reform" en *Eastern Economic Journal*, vol 4, 1978, p. 153-159; James Tobin, "On the efficiency of the financial system" en *Lloyds Bank Review*, July 1984, p. 1-15; J.E. Stiglitz, "Using tax policy to curb speculative short-term trading" en *Journal of financial services research*, december 1989, p. 261-286.

Ortíz Martínez. El problema es que el Secretario dice una cosa y hace otra. La orientación de la política económica persiste en mantener el desarrollo de la economía mexicana en la entrada de capitales que den estabilidad al sector financiero cuando es en la producción de bienes y servicios donde reside el bienestar y la defensa del patrimonio de casi la totalidad de los mexicanos. Por tanto, el énfasis de la política económica debe estar en reestructurar el mercado interno; es decir en resolver las necesidades del país y no las de los consumidores externos que por más que crezca no puede suplantar a la de los consumidores nacionales. La fuerza del crecimiento se debe encontrar en nuestra propia demanda, pues sólo el crecimiento permitirá que la mayoría de los deudores morosos puedan enfrentar las obligaciones financieras que no niegan pero que no pueden pagar. La máxima prioridad debe ser la creación de empleo para que todos los mexicanos tengan la opción del trabajo y el ingreso dignos que les permitirá contribuir al bienestar que todos anhelamos.

## **Reflexiones sobre política económica neoliberal, deuda externa y crisis financiera en México.**

*Jorge Calderón Salazar*<sup>1</sup>

**L**as políticas económicas neoliberales instrumentadas por los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas siguiendo la ruta del llamado ajuste estructural impuesto por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, originaron una profundización de la desigualdad social en México, acentuaron la dependencia; implicaron una grave regresión productiva; desarticularon la estructura económica interna e impusieron un esquema de modernización de las actividades exportadoras, excluyente y autoritaria.

La dinámica de ajuste estructural impulsó un abandono del mercado interno y el florecimiento de una economía especulativa en el ámbito financiero y bursátil. De 1982 a 1988 el superávit comercial permitió generar recursos realizando transferencias netas de capital al exterior por concepto del servicio de la deuda externa. Posteriormente, de 1989 a 1994, durante el gobierno de Carlos Salinas, la apertura comercial indiscriminada y la desregulación profundizó el desequilibrio de la balanza en cuenta corriente, generó graves déficits en la balanza comercial, que alcan-

1 Secretario de Relaciones Internacionales, e integrante del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

zó la suma de 90 mil millones de dólares en este lapso, y acentuó la dependencia financiera; en este modelo los crecientes flujos de capital externo especulativo se convirtieron en uno de los medios fundamentales para obtener un superávit en la balanza de capitales que permitiera mantener una precaria estabilidad financiera, existiendo desde 1990 un peso sobrecalculado, hecho que, unido a debilidades estructurales del aparato productivo, profundizó la tendencia deficitaria de la balanza comercial, y fue la causa fundamental de la devaluación del peso en más de un 60 por ciento y de la grave crisis financiera iniciada el 20 de diciembre de 1994 y cuyo desenlace es aún incierto.

En consecuencia, la responsabilidad de la grave crisis financiera que hoy sacude a México reside en la equivocada política económica que siguió el gobierno de Salinas y que continúa en la presente administración. Si bien los problemas existían desde hace tiempo, la torpe conducción de la Secretaría de Hacienda por el Sr. Jaime Serra los agravó hasta llegar al nivel que hoy nos encontramos. El Programa de Emergencia Económica anunciado el pasado 3 de enero por el presidente Ernesto Zedillo y el nuevo Secretario de Hacienda, Guillermo Ortíz, nuevo titular del ramo, difícilmente resolverá la crisis en virtud de que persiste en las mismas fórmulas neoliberales de sus predecesores: contratación de créditos por alrededor de 50 mil 759 millones de dólares, reducción del gasto público, contracción salarial, privatización de empresas, desregulación, negativa a control de precios de artículos de consumo básico y crédito caro y escaso. Además, no se

anuncia ninguna acción tendiente a renegociar la deuda externa, diferir pago de intereses y cambios en la política comercial. Estas medidas sólo agravarán los problemas estructurales y coyunturales del país y generaran una severa recesión, nulo crecimiento del PIB, reducción o estancamiento del empleo, inflación del 25 al 30 por ciento; y, si persiste fuga de capitales y crisis de confianza de inversionistas foráneos y nacionales; existe el peligro de que se profundice la dinámica devaluatoria situándose la moneda nacional en paridades que podrían ser de 7 u 8 nuevos pesos por dólar a fines de 1995.

Según datos del Banco de México, el déficit comercial mexicano aumentó 24.9 por ciento en los primeros ocho meses de 1994 lo que muestra la profundización de la tendencia deficitaria de la balanza comercial que se observa desde 1989 y se ha acentuado con la aplicación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

En 1994, el déficit comercial del país podría llegar a 23 mil 620 millones de dólares.

La situación de la balanza en cuenta corriente es similar. En 1993 el déficit por este concepto fue de 23 mil 392 millones de dólares; y en 1994, si se mantiene las tendencias del primer semestre, alcanzará el nivel de 28 mil 414 millones de dólares, que representa un aumento de 5 mil 22 md, es decir un incremento porcentual de 21.5 por ciento.

Por largo tiempo el gobierno salinista afirmó que las cifras sobre déficit comercial y de cuenta corriente no debían ser motivo de preocupación porque el superávit en la entrada de capitales permitía un ingreso de capitales del exterior en cantidad suficiente para cubrir los desequilibrios. Esto fue cierto hasta 1993 ya que la inversión externa especulativa en la Bolsa de Valores y la adquisición por extranjeros de títulos de deuda pública sumada al sustancial incremento en la contratación de deuda externa privada permitió elevados flujos de divisas.

Sin embargo, este mito de que el equilibrio de la balanza de pagos estaba asegurado se vino abajo en 1994. Y si aún alguien lo dudaba, la devaluación del pasado 20 de diciembre de 1994 lo vino a confirmar.

En consecuencia, la combinación de elevadas erogaciones para financiar el déficit en cuenta corriente, la fuga de capitales y el lento flujo de capital externo, originó que se tuviera que recurrir a las reservas del Banco de México para cubrir los crecientes desequilibrios del sector externo. El resultado final de esta desastrosa política económica está a la vista: devaluación, mayor inflación, elevación de las tasas de interés, el servicio de la deuda externa con el exterior se encarece. Todo esto implica que el crecimiento del producto en 4 por ciento que se anunció en las metas de política económica formuladas antes de la devaluación no se va a lograr y tampoco se van a crear los 800 mil empleos anunciados. Igualmente consideramos que tampoco se logrará la modesta meta de crecimiento del PIB en 1.5 por ciento.



A partir de marzo de 1994, Carlos Salinas y Pedro Aspe, a pesar de que sabían que la situación era insostenible debido a la fuga de capitales y el elevado nivel del déficit en cuenta corriente se negaron a modificar la política económica y no aceptaron la propuesta que formulamos en reiteradas ocasiones en la tribuna de la Cámara de Diputados de modificar la política económica, reducir el déficit con el exterior y aumentar el ritmo de deslizamiento del peso. El resultado de no actuar a tiempo fue desastroso: *la fuga de capitales se aceleró*. Los hechos hablan por sí mismos.

En octubre de 1994 el Banco de México informó que las reservas internacionales ascendían a 17 mil 196 millones de dólares, monto que representa una disminución de 29.9 por ciento respecto al nivel acumulado hasta diciembre de 1993 (cuando las reservas eran de 24 mil 538 md) y de 40 por ciento en comparación del nivel existente en febrero de 1994 (en que fueron de 28 mil 663 md). Así, en sólo siete meses México vio disminuidas sus reservas en 11 mil 476 millones de dólares. En noviembre y diciembre del año pasado las cosas empeoraron y diversos analistas internacionales informaron que salieron capitales a razón de mil millones de dólares cada semana. *Se calcula que el 20 de diciembre de 1994 sólo quedaban 10 mil millones de dólares en el Banco Central. Días después, con una nueva ola especulativa contra el peso las cosas empeoraron y a mediados de enero de 1995 las reservas apenas alcanzaban un nivel de 5 mil 500 millones de dólares. El 31 de enero, según datos oficiales, las reservas del Banco de México eran de 3 mil 483 millones de dólares. El día*

*anterior el peso mexicano llegó a cotizarse en 6.5 a 6.8 unidades por dólar, equivalente a una devaluación del 100 por ciento respecto al nivel vigente al 18 de diciembre de 1994. Esto significa que en once meses las reservas disminuyeron 25 mil 180 millones de dólares.*

El 7 de febrero del presente año el gobierno mexicano anunció haber recibido del Fondo Monetario Internacional un crédito por 7 mil 725 millones de dólares que constituye la primera partida de los recursos aprobados por el organismo. Gracias a esto se evitó una crisis financiera de mayores proporciones y de manera momentánea México tuvo las divisas necesarias para hacer frente a sus compromisos internacionales logrando, vía créditos, consolidar reservas por 11 mil 208 millones de dólares. Sin embargo esto fue, apenas, un momento de calma dentro de una tempestad. La fuga de capitales continúa y el 14 de febrero el Secretario del Tesoro de E.U. informó que México ha retirado 3 mil millones de dólares de la línea de crédito por 9 mil md concertada desde hace varias semanas a través de un mecanismo de intercambio de divisas puesto a disposición por el gobierno de Estados Unidos. Adicionalmente, el 15 del mismo mes se informó que en la Bolsa Mexicana de Valores la inversión extranjera en valores de renta variable se redujo en enero de 1995 en 33.21 por ciento, situándose en el nivel de 22 mil 973 md. En términos globales, el efecto acumulado de salida de capitales y depreciación de las acciones significa que de enero de 1994 a enero de 1995 la contracción en el saldo de la inversión extranjera fué de 62.2 por ciento, pasando lo mis-

mo de 60 mil 924 millones 55 mil dólares a la cifra expuesta anteriormente.

*Durante años advertimos los peligros del astronómico déficit comercial y la dependencia de capital especulativo del exterior. Advertimos sobre la posibilidad de una brusca devaluación. Sostuvimos que era más conveniente actuar con cautela ampliando el ritmo de deslizamiento diario del peso. Afirmamos que la privatización de la banca combinada con la extrema desregulación del sistema financiero y bursátil facilitaba la fuga de capitales y amenazaba la estabilidad del peso. Reiteradamente llamamos a modificar la política económica, a racionalizar la apertura comercial para disminuir el déficit comercial, a supervisar bancos y mercado de valores para evitar especulación y fraudes; **pero no fuimos escuchados. Hoy los resultados están a la vista.***

### **Comentarios en torno al plan de emergencia económica anunciado por el Gobierno Federal el 3 de enero de 1995**

Originalmente este plan establecía la contratación de 18 mil millones de dólares de deuda pública para un Fondo de Estabilización del peso con recursos aportados por la Reserva Federal de los Estados Unidos, Canadá, El Banco de Pagos Internacionales y algunos bancos privados. Posteriormente, el 31 de enero se anunció que dicho paquete crediticio alcanzará la cifra de 50 759 millones de dólares. Estos créditos en realidad son sólo garantía de la libre convertibilidad de los 26 500 millones de dólares que ex-

tranjeros han invertido en tesobonos y que se vencen a lo largo del año 1995 y de los 50 mil millones de dólares, invertidos por extranjeros en la Bolsa Mexicana de Valores. En consecuencia su contribución a la corrección de los desequilibrios estructurales de la economía es prácticamente nula.

Una vez más se comete el mismo error en que se incurrió en las devaluaciones de 1976 y 1982 y se negocian grandes sumas de deuda externa olvidando que si bien con esto se resuelven algunos problemas de corto plazo, tarde o temprano son créditos que hay que pagar. Con estos nuevos adeudos y los que estaban previstos en el presupuesto original la deuda pública externa ascenderá en 1995 a casi 140 mil millones de dólares, es decir, más de 840 mil millones de nuevos pesos, es decir el 45 por ciento del Producto Nacional previsto para 1995.

Esto aumentará el servicio **neto** (descontando renegociación de créditos y fondos resolventes) de la deuda externa que hasta 1994 era alrededor de 15 mil millones de dólares anuales. A consecuencia de la devaluación su costo en pesos se incrementa y a esto debe añadirse los intereses adicionales por la nueva deuda contratada. Por ello adquiere una gran actualidad la exigencia de una profunda renegociación de la deuda externa que impida la descapitalización de México y disminuya la presión sobre nuestras reservas de divisas.

Por otra parte el gobierno buscará la contratación de créditos adicionales para financiar el déficit comercial y tener

liquidez para hacer frente a los compromisos con el exterior. De materializarse estas medidas quizá se resuelva una "crisis de caja" de corto plazo pero a mediano plazo profundizará los desequilibrios macroeconómicos del país y generará presiones adicionales en la balanza de servicios al aumentar las transferencias por pago de intereses.

La negativa a otorgar un aumento adicional a los salarios mínimos superior al 7 por ciento ya pactado tendrá graves repercusiones sociales pues ante una inflación esperada en 1995 del 30 por ciento o más, esto representa un golpe al deteriorado ingreso real de los trabajadores. El PRD seguirá luchando por un aumento al salario en términos reales que compense la inflación causada por la devaluación y permita iniciar la recuperación del poder de compra de la población.

Por otro lado, es criticable que el gobierno se negara a establecer un severo control de los precios de los artículos de primera necesidad y permitiera que los comerciantes los aumenten discrecionalmente ya que la promesa de que los aumentos serán "moderados" a nadie convence.

El campo vive una severa crisis causada por crédito caro y escaso, bajos precios y apertura indiscriminada. El PROCAMPO es un programa asistencialista que empobrece al productor ya que mientras mas produce, mas pierde. El incremento anunciado del 5 y 10 por ciento constituye una afrenta para cientos de miles de productores agobiados por carteras vencidas y carentes de los apoyos que gozan los agricultores de otros países.

Con un lenguaje rebuscado se quiere ocultar el recorte al gasto público que representa el 1.3 por ciento del Producto Nacional. La realidad es que significa que el presupuesto disminuye en 17 mil 935 millones de nuevos pesos, cifra superior al presupuesto de la Secretaría de Agricultura y al PRONASOL y cuatro veces mayor que SEDESOL y medio ambiente. En un momento que la nación requiere fomentar la inversión pública para apoyar la agricultura y la industria y defender el bienestar de los mas necesitados, el gobierno pretende un nuevo recorte al gasto que significa menos empleo, contracción económica, austeridad y crecimiento cero.

A fines de diciembre de 1994, el titular del Ejecutivo Federal anunció que aceptaba la renuncia de Serra Puche como Secretario de Hacienda y reconoció los graves errores cometidos; sin embargo, la reducción del gasto significa que se persiste en una estrategia económica neoliberal que nos llevará a nuevas crisis y mayor recesión. El PRD exige que se revoque esta decisión que puede agudizar los serios conflictos políticos y sociales que hoy padece la nación.

Se anuncia la intención de aumentar los ingresos tributarios así como los precios y tarifas de combustibles, energéticos y otros productos en un 10 por ciento; sin embargo, diversos insumos industriales de la petroquímica ya aumentaron hasta 45 por ciento, situándose el precio en pesos igual al que tendrían de haber sido importados; lo que significa que el gobierno, por un lado dice combatir la inflación y por otro, genera mas presiones inflacionarias.

Por último, se informa que se acelerará la privatización de las pocas empresas estatales que aun existen y se entregarán a particulares y empresas transnacionales autopistas, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones, ferrocarriles y petroquímica. Incluso aunque el gobierno mexicano informa que no se privatizará PEMEX, las transnacionales siguen presionando en esta dirección y el propio Secretario de Hacienda habló de esta posibilidad en reciente gira a la Unión Americana.

Por ello consideramos que sigue presente el peligro de que se privaticen sectores fundamentales y estratégicos y se dilapide el patrimonio común de los mexicanos para seguir pagando una deuda externa que es impagable. Si se venden todas las empresas públicas los ingresos serán como máximo 50 mil millones de dólares y esta cantidad será apenas suficiente para pagar los intereses y el servicio de la deuda externa de dos o máximo tres años, pero al agotarse los ingresos de las privatizaciones estaremos otra vez en quiebra financiera y con una grave pérdida de soberanía.

Nada dice el gobierno en relación a la fuga de capitales y lo mas grave es que no se anuncia ninguna medida para impedir que se continúe saqueando al país. De febrero de 1994 a enero de 1995 salieron mas de 25 mil millones de dólares y parece que aún no se aprende la lección. Si no se establece un eficaz control y regulación de las transferencias de divisas al exterior nos arriesgamos a que dentro de unos meses o en dos o tres años se evaporen los 50 mil millones que nos van a prestar y esto puede llevarnos

aun nuevo desastre financiero. Por ello es que exigimos de las autoridades control a los procesos de especulación financiera y fuga de capitales y se actúe jurídicamente contra el tráfico de influencias en que al parecer incurrieron altos funcionarios y ciertos dueños de bancos que días antes conocieron la devaluación y obtuvieron enormes ganancias apostando contra el peso y sacando sus capitales del país.

Tampoco se anuncia ninguna medida para impedir los abusos en que están incurriendo los bancos al cobrar alrededor de 50 por ciento de interés anual por los créditos, hecho que significa carteras vencidas, embargos, cierre de empresas y desempleo. Es inconcebible que se mantenga fijo el salario y en cambio se permita a banqueros seguir cobrando intereses altísimos a costa de la miseria de la mayoría de la población. El PRD exige bajar las tasas de interés y ayudar a los productores con cartera vencida.

### **Comentarios relativos al crédito por 50 mil 759 millones de dólares otorgado al gobierno mexicano para la estabilización del peso**

El martes 31 de enero del presente año se dio a conocer la decisión del gobierno de los Estados Unidos de dar a nuestro país un crédito por 20 mil millones de dólares provenientes del Fondo de Estabilización Cambiaria sin que ello requiera aprobación por el Congreso estadounidense. Además, se anunció que el Fondo Monetario Internacional aumentará su préstamo para que alcance la cifra de 17 mil 759 millones de dólares. Igualmente se informó



que el Banco de Pagos Internacionales incrementa su oferta crediticia para alcanzar la cifra de 10 mil millones de dls. y a estos recursos se añaden 3 mil millones de dls. adicionales que se están negociando con la Banca Comercial Internacional. La suma total de estos créditos representa la astronómica cifra de 50 mil 759 millones de dólares, que a un tipo de cambio de seis nuevos pesos por dólar significa que México contrata deudas por 304 mil 554 millones de nuevos pesos (es decir, 304 millones de millones de pesos antiguos) cifra que constituye la quinta parte de la producción nacional de bienes y servicios en 1995.

Lo más grave, sin embargo, es que ni un solo dólar se destinará a la infraestructura productiva del país, ni un solo centavo irá a la generación de empleo, nada para bienestar social. Se trata de un gigantesco endeudamiento a costa del patrimonio nacional para financiar la fuga de capitales y asegurar el pago del servicio de la deuda externa a bancos extranjeros. Es un insulto al pueblo de México el que se contraten deudas en condiciones lesivas para la soberanía y el interés nacional con el único objetivo de garantizar que podrán sacar del país miles de millones de dólares un grupo de empresas multinacionales y de especuladores mexicanos que son los dueños de 26 mil 500 millones invertidos en Tesobonos. En los hechos, se trata de dar confianza a los extranjeros que invirtieron 60 mil millones de dólares en la Bolsa Mexicana de Valores que habrá suficientes dólares para que cuando quieran puedan vender sus acciones o títulos y sacar sus inversiones del país. Es una forma de asegurar que seguiremos pagando

mas de 15 mil millones de dólares anuales de servicio de la deuda pública externa. Sin embargo, de continuar la especulación y la fuga de capitales este crédito puede ser insuficiente para estabilizar el tipo de cambio en virtud de que se requiere una cifra aún mayor para financiar a dueños de tesobonos (26 mil 500 millones de dls.), inversionistas extranjeros en la bolsa (50 mil millones de dls.); y para financiar los intereses y la amortización de la deuda pública externa (85 mil millones de dls.), la deuda privada externa (47 a 50 mil millones de dls.); y cubrir el déficit comercial de 1995 (12 mil millones de dls.). En consecuencia, si el gobierno no modifica el conjunto de su política económica y si persiste en su negativa a la renegociación de la deuda externa, existe el peligro de que después de una relativa calma en el mercado cambiario, dentro de algunos meses o en uno o dos años se desaten nuevamente presiones devaluatorias que profundizarían la crisis financiera y productiva del país.

Tal como se reconoce en los documentos oficiales del gobierno de E.U., la base de estos créditos reside en el programa de ajuste económico que impuso a México el Fondo Monetario Internacional, el cual fue dado a conocer el pasado viernes 27 de enero. El denominado "Memorandum de Políticas Económicas" obliga a nuestro país a continuar y profundizar la política de austeridad, privatizaciones, bajos salarios, reducción presupuestal, crédito caro y escaso y libre fuga de capitales que constituye la esencia de las líneas neoliberal y de ajuste estructural que se ha aplicado desde hace más de 12 años. Particularmente, la cláusula 8 reitera el tope salarial de 7 por cien-

to, la 13 compromete al gobierno a reducir el gasto público en un 9 por ciento y la 17 establece la obligación de México de acelerar la privatización de ferrocarriles, comunicación vía satélite, plantas de generación de energía eléctrica, puertos, aeropuertos y plantas petroquímicas para obtener 14 mil millones de dls. que se destinarán al pago de la deuda externa. Otras cláusulas como la 20 y la 10 establecen la contracción draconiana del crédito, la libertad cambiaria, la aceleración de la apertura comercial y financiera y el aumento de la recaudación fiscal, elementos que redundarán en nulo crecimiento económico, pérdida de empleos y recesión.

Así, se pretende resolver la gravísima crisis financiera y productiva que estalló el 20 de diciembre de 1994 aplicando las mismas medidas que nos llevaron al desastre, profundizando la política económica neoliberal que se aplicó en nuestro país a apartir de 1983. Parece que no se requiere aprender la lección del sexenio de Carlos Salinas en que se instrumentaron fielmente las recetas del Fondo Monetario Internacional y el resultado de ello fue baja de los salarios en un 70 por ciento, casi nulo aumento del empleo, desmantelamiento de la planta productiva, crisis agrícola, alto nivel del déficit comercial, (el cual ascendió a 90 mil millones de dólares de 1989 a 1994), elevado endeudamiento externo público y privado, disminución del gasto público, privatización de empresas públicas y fomento a una economía especulativa basada en inversión extranjera en la Bolsa de Valores.

La devaluación del peso y su secuela de inflación, baja salarial, mayor endeudamiento, fuga de capitales y recesión económica no solo se originó por la sobrevaluación del peso; es, fundamentalmente, consecuencia de una política antinacional que entregó áreas fundamentales de la economía nacional al capital extranjero y a 24 grupos monopólicos que controlan mas de la mitad de la riqueza del país. Es consecuencia de una apertura comercial que abrió de par en par nuestro mercado a las mercancías importadas sin proteger a los productores mexicanos de la competencia desleal. Es también resultado de la desregulación excesiva que canceló facultades al Estado para orientar la actividad económica en beneficio de las grandes mayorías. Es, en suma, consecuencia de la privatización del patrimonio nacional y la firma de tratados internacionales como la de Libre Comercio de América del Norte que da enormes beneficios al capital extranjero y afecta nuestra soberanía.

Por lo anterior expuesto, es que nos parece contrario al interés nacional, los términos y condiciones en los que el gobierno de los Estados Unidos de América nos otorga el crédito por 20 mil millones de dólares. Esta oferta crediticia esta condicionada a la aceptación por México de garantizar su pago con los ingresos provenientes de nuestras exportaciones petroleras (7 mil 500 millones de dls. anuales aproximadamente) lo que representa un atentado a nuestra autodeterminación en materia energética y constituye una forma encubierta de privatización del patrimonio nacional.

El 31 de enero, el presidente de los E.U. William Clinton afirmó textualmente que este crédito se otorgaría para defender los intereses de su país, para preservar "miles de empleos y miles de millones de dólares de exportaciones", así como para evitar "el potencial de un mas serio problema de inmigración ilegal" y el potencial de "un más serio problema de tráfico de drogas". Y por si alguien lo dudara añadió: "todas estas cosas están en juego en la crisis mexicana y en consecuencia, yo actuaré para proteger nuestros intereses". Por otra parte, en la declaración conjunta del presidente Clinton y los líderes del Congreso de los Estados Unidos se dice claramente que: "*Los E.U. impondrán estrictas condiciones en la asistencia con el objetivo de asegurar que este paquete (financiero) no implique costos para los contribuyentes de E.U.*" Además, expresan: "debemos actuar ahora para proteger trabajos -americanos-, prevenir un incremento del flujo de inmigrantes ilegales a través de nuestras fronteras,..., e impulsar reformas en los mercados emergentes".

Un documento oficial del Departamento del Tesoro de E.U. fechado el mismo día, establece de forma precisa que: "*México será requerido para proveer una segura fuente de reembolso (por medio) del producto de la exportación del petróleo mexicano*". Adicionalmente, se estipula que la tasa de interés aplicable será una cuota equiparable a la del Departamento del Tesoro de E.U., para presionar a México a que regrese al mercado privado de capitales tan pronto las condiciones lo permitan. Y por si esto fuera poco, en el mismo documento se condiciona el crédito a la: "*presentación y aprobación de un plan financiero*

*integral del Fondo Monetario Internacional y a la instrumentación de un fuerte programa de ajuste económico, que incluya continuar con las privatizaciones".*

Las condiciones conocidas para el otorgamiento de estos créditos implican el control de la política económica del país por parte del gobierno de los Estados Unidos y el FMI. En virtud de dichas condiciones México no podría hacer uso libre de las divisas por exportaciones petroleras; al presentar programa y avances de su programa financiero al FMI este dictaría en los hechos la política económica mexicana; como las divisas petroleras son básicas para el país por sus montos, el gobierno perdería capacidad de financiar o dirigir una política de desarrollo nacional. Habría una verdadera pérdida de soberanía. Es por ello que el Partido de la Revolución Democrática cuestionó y sigue cuestionando estos créditos y sus condiciones lesivas para la soberanía nacional.

## **Conclusiones**

Reiteramos la necesidad de que se modifique el rumbo económico del país. Se requiere un gran diálogo nacional con todas las fuerzas productivas, sociales y políticas para impulsar el tránsito a la democracia y una nueva política económica, soberana y justa, que responda a los intereses de todos los mexicanos. Basta de pactos cupulares a espaldas de la nación. Nos negamos a permitir que nuestro destino sea manipulado por las grandes corporaciones financieras internacionales.

El gobierno, con base en el artículo 26 Constitucional, debe planificar democráticamente el desarrollo nacional en consulta con toda la nación.

Se requiere una nueva política económica para recuperar el crecimiento, controlar la inflación, disminuir el déficit con el exterior, importar menos, exportar mas, mejorar salarios y detener la espiral devaluatoria.

De manera inmediata sostenemos que algunas medidas económicas que deben aplicarse son las siguientes:

- Regulación por el Banco de México y la Secretaría de Hacienda de las tasas de interés, estableciendo controles que impidan que se amplíe el diferencial entre tasas activas y tasas pasivas, ampliando los fondos y fideicomisos vía Banxico, Nafisa y Banca de Desarrollo para la Agricultura y la Industria.
- Renegociar la deuda externa, disminuyendo la presión sobre la balanza de servicios, bajando las transferencias por concepto de pago de intereses. En tanto se hace esto, concertar los créditos estrictamente necesarios para estabilizar el tipo de cambio y vigilar el mercado para evitar caer en una espiral devaluatoria.
- Regular el mercado de divisas, controlando y supervisando las transferencias de las mismas a otros países para impedir la fuga de capitales, dando prioridad al suministro para adquirir alimentos, medicinas, insumos productivos, tecnología y bienes de capital.

## *Reflexiones sobre política...*

- Reorientar el gasto público para fortalecer el desarrollo regional, la infraestructura básica y el sector agrícola e industrial.
- Ayudar a las empresas y productores con cartera vencida.
- Readecuar la política de comercio exterior y apoyar a los productores nacionales a recuperar el mercado interno y a incrementar exportaciones.
- Decretar un aumento salarial de emergencia que compense la inflación causada por la devaluación e inicie la recuperación del poder adquisitivo.
- Controlar precios de los artículos de primera necesidad para impedir mayor inflación y proteger el salario.
- Detener la privatización del patrimonio nacional, mejorar eficiencia en la empresa pública y combatir la corrupción.
- Mejorar el ingreso de los productores agrícola con un nuevo programa integral de apoyos al campo.
- Finalmente, se requiere renegociar los acuerdos comerciales internacionales para adecuarlos al interés nacional y las circunstancias de emergencia económica que vivimos.

*Sostenemos la necesidad de un nuevo rumbo para nuestra nación*



- Existe un amplio consenso de que cualquier alternativa al modelo neoliberal y a la actual crisis incluye como un aspecto sustancial una reorientación de la política económica; una expansión del mercado interno, del empleo, del ingreso y de la planta productiva; el fomento a sistemas agrícolas e industriales adaptados a nuestras condiciones nacionales y en el equilibrio con el medio ambiente; y, en suma, una forma distinta de articulación de nuestras economías con la economía mundial, preservando el control y regulación nacional sobre los sectores estratégicos al mismo tiempo que se impulsan transferencias tecnológicas e incrementos de productividad que permitan la creación de ventajas comparativas dinámicas en ciertas áreas y ramas de la producción.

Somos conscientes de que México debe insertarse en la economía mundial, en un contexto internacional que ha cambiado y que ofrece nuevas oportunidades y retos. Pero sostenemos que esta integración en la economía internacional debe estar guiada por los intereses nacionales que no son otros que los de las grandes mayorías del país: los trabajadores del campo y de la ciudad, los empresarios nacionalistas, los ciudadanos. Los oponemos a una integración guiada por los intereses de minorías y corporaciones, que buscan optimizar sus ganancias y competir en mejores condiciones con los capitales de otras regiones del mundo. México debe integrarse en la economía internacional y ser competitivo, pero no debe aceptar el papel y lugar que se le asigna desde los intereses de las grandes corporaciones y polos desarrollados que se preparan para una nueva etapa de competencia mundial.

Pugnamos por un desarrollo sostenido, generalizado en todas las ramas, sectores y regiones de cada país; un desarrollo en el que la eficiencia y la productividad creciente se reflejen en mejores niveles de la vida de la mayoría de la población. Un desarrollo interno que lleve a una mayor capacidad competitiva tanto en el exterior como en el interior. Es decir un desarrollo que aumente las exportaciones pero que también sea capaz de competir con éxito en un mercado interno abierto. Ello no se logrará por la simple apertura comercial que induzca una competencia salvaje en la que sobrevivirán los más grandes y poderosos. El mercado y la competencia por si mismo no aseguran un desarrollo equilibrado y mucho menos una distribución justa del ingreso. Además pugnamos por un desarrollo con democracia en todos los niveles y aspectos de la vida nacional.

El modelo de desarrollo por el que pugnamos es viable, pero no será fruto de la pura competencia mercantil. Es necesario que el Estado asuma su papel constitucional de rector de la economía y garante del bienestar social. La rectoría económica no puede anular las leyes del mercado, ni se trata de simplemente protegernos cerrando las fronteras. Pero la rectoría económica estatal tampoco se reduce a ser un guardián de que nadie viole la sacrosanta ley de la competencia y el mercado. El Estado debe orientar la dinámica económica global según los intereses y prioridades de cada nación incluyendo una más justa distribución del ingreso.

En lo relativo a la democratización de la política económica, es preciso resaltar que no puede haber crecimiento y desarrollo con la extrema polaridad entre ricos y pobres. Las fuerzas del mercado por sí solas han sido y serán insuficientes e incapaces para reorientar el consumo y reasignar los recursos de capital.

De ahí surge la necesidad de que el Estado juegue un papel regulador y promotor y no abandone a la economía en manos de la "suprema" voluntad del mercado.

La democratización del Estado y del sistema político aparece como una condición necesaria para que se puedan reasumir los grandes y válidos objetivos del desarrollo, visto ahora en estrecha conexión con el desarrollo de los derechos ciudadanos, respetando la heterogeneidad cultural de nuestros pueblos.

La democratización del Estado y el sistema político requieren, como condición necesaria, un cambio profundo en las estructuras económicas y sociales nacionales.

Para ello, es necesario avanzar simultáneamente en la democratización y en la creación de bases económicas favorables a una mayor integración productiva de nuestra economía. Es preciso generar condiciones políticas favorables para la búsqueda de acuerdos en materia de política económica y reformas estatales, los que a su vez, generen las condiciones para que el conjunto de la población pueda producir y disfrutar progresivamente de los bienes esen-

ciales de los que hasta ahora carece la mayoría: alimentos, vivienda, vestido y medicinas.

La necesidad de construir un espacio público en lo económico y lo social tiene que estar vinculado con la reforma del Estado, o sea con la democratización política. Construir estructuras democráticas y republicanas significa entonces establecer una separación real de poderes, un poder ejecutivo no autoritario realmente mandatario del poder popular y un poder legislativo vigilante y con capacidad real para orientar y regular la actividad del Ejecutivo. La construcción de un nuevo espacio público está ligada a la democratización de las formas de gobierno.

Por esto, el establecimiento de un Estado de derecho real exige la incorporación con plena conciencia de nuevos actores sociales, de agrupaciones de trabajadores descorporativizados, de las poblaciones indígenas, de las mujeres, de los movimientos sociales, de forma que se pueda ejercer un control social del Estado. Es decir, acceder a una democracia no sólo representativa (condición necesaria pero no suficiente) sino participativa y organizada institucionalmente para ello.

Es necesario retomar un proyecto nacional de desarrollo, haciendo compatible una política de largo plazo que convenga a todos los agentes productivos, con una política de corto plazo, que indique que va a haber cambios irreversibles y que signifique mejoras inmediatas para los sectores más afectados por la crisis.

## Política social

*Rolando Cordera*

**E**n la política social del gobierno anterior, pueden distinguirse dos propósitos. Por un lado, recuperar los niveles de gasto social que se habían deteriorado mucho en los años ochentas, cuando se vivió un ajuste y una recesión prolongada. En segundo lugar, experimentar nuevas maneras de abordar el tema de la pobreza.

A partir de un programa emergente destinado a encarar una situación que se había configurado al calor de la crisis de los años ochentas y que se resumía y resume en una situación de pobreza extrema, se buscaba retomar, así fuera desde el punto de vista cuantitativo, el cumplimiento de las obligaciones del Estado en lo tocante a los componentes tradicionales de la política social, es decir a los sectores de salud y educación.

A la vez, el gobierno buscaba desplegar nuevos esfuerzos para encarar la pobreza extrema, que expresa una insatisfacción prácticamente completa de lo que se ha llamado lo mínimo de bienestar. A fines de los años ochentas, el país se encontró con que el número de mexicanos que vivían en esta situación de pobreza extrema había crecido de manera excesiva, como consecuencia del desempleo y la inflación. También se encontró que esta población que sufría la pobreza extrema, ya no se concentraba en los estados tradicionalmente contenedores de pobres y pobres extremos, como son los estados rurales del sur de la Repú-

blica, si no se trataba de una situación que se extendía a lo largo del país y afectaba a las ciudades de distintos tamaños. Se daba así una situación de abierta inequidad social que se combinaba con expectativas de ingobernabilidad y conflicto social.

Esta segunda vertiente de la política social, se resumió en el Programa Nacional de Solidaridad y en los fondos que para él se canalizaron. Para dar una idea de la magnitud del reto, conviene citar los resultados a que llegaron el INEGI y la CEPAL, respecto del nivel de bienestar en México. Se estima que en 1988 había cerca de 14 millones de pobres extremos y 25 millones más que estaban cerca de la línea de pobreza, lo que daba cerca de 40 millones de mexicanos, cerca de la mitad de la población, viviendo en situación precaria.

Según INEGI y CEPAL, en 1992 disminuyó el número de pobres extremos, esta es una cifra muy cuestionada y ha sido muy discutida, pero para los fines de mi exposición lo que quería resaltar es el monto absoluto. El que haya 14 millones 900 mil pobres extremos en 1989 y 13 millones 900 mil en 1992, no hace gran diferencia; estamos hablando de masas de mexicanos que viven una situación de absoluta insatisfacción de sus necesidades elementales. Qué bueno que sean un millón o 2 menos que los que había hace 5 años, pero lo cierto es que estamos hablando de 13 millones de gentes. Además, el hecho importante no es sólo que haya disminuido entre 1989 y 1992 el número de pobres, lo preocupante es que la cifra de 1992, que es de 13 millones 600 mil pobres extremos, es menor

que la de 1988, pero sigue siendo superior que la de 1984. Así, tenemos un fenómeno cuya tendencia todavía no se puede precisar con claridad. Se trata sin duda alguna, de un fenómeno de masas que no abarcan sólo masas rurales viviendo en los lugares más recónditos de México, sino también a muchos que viven en la ciudad. Ello le cambia de signo a este fenómeno social, en sus posibilidades de movilización, explosión e ingobernabilidad política. Esa es la perspectiva frente a la cual trató de actuar el Programa Nacional de Solidaridad, desplegando todo un sistema de gasto pero sobre todo de movilización de las comunidades más pobres en torno a compromisos con el gobierno para llevar a cabo un cierto tipo de obras básicas.

Contra lo que se ha dicho por muchos críticos y enemigos del programa, el programa no se significa por su alto volumen de gasto; el grueso del gasto social en México se sigue canalizando por la vía "normal": salud en la Secretaría de Salud y educación en la Secretaría de Educación Pública. Por ejemplo: el gasto "desarrollo social" se incrementó en los años 1980 y 1981, que son los "años pico" del crecimiento histórico mexicano; el gasto social dentro del gasto programable pasó de 31 por ciento en 1980 a 54 por ciento en 1994. Hay, pues, una recuperación interesante en estos rubros, que por cierto se explica sobre todo por los incrementos de sueldos del personal en la Secretaría de Salud y, sobre todo, en los sueldos de los profesores de la SEP. Falta que se realice el análisis desagregado del gasto social en sus componentes de inversión y gasto corriente, para tener una idea más completa de lo

que podríamos llamar hoy el paquete social mexicano de origen público que es lo que nos interesa cuando hablamos de política social. Sí podemos decir, que en los ochentas hubo un deterioro no sólo en los sueldos de los profesores, los médicos y las enfermeras, sino de la capacidad instalada del sector social. Tanto, que ya con el Programa de Solidaridad tuvo que desplegarse un programa que se llamó "escuela digna", que se dedicó sobre todo a rehabilitar escuelas que estaban en un estado de desastre. Ya en los últimos tiempos de Solidaridad, se lanzó el programa de "hospital digno" con el mismo fin; es decir, por la vía directa los operadores de Solidaridad comenzaron a encontrar que muchos hospitales, sobre todo los hospitales que pertenecen al sistema abierto, carecían de lo más elemental como consecuencia de los recortes anteriores pero sobre todo como consecuencia del descuido general que provocó en el sector el recorte presupuestal.

En el caso del Programa Nacional de Solidaridad, es muy importante advertir que sus cifras de gasto son relativamente pequeñas; aproximadamente el 10 o 15 por ciento del gasto social total se le destinó a Solidaridad, casi todo por la vía de la inversión, porque era a través de fondos de inversión dedicados a lo que se llamaba tradicionalmente el desarrollo regional que se fue configurando el programa de gastos de Solidaridad. Lo importante de Solidaridad para mí, es que puso de relieve una posibilidad que tiene un alto valor en condiciones de emergencia como las que estamos viviendo, así como en la perspectiva de un nuevo tipo de política social como la que el país



requiere. Esta posibilidad es la de que en ciertas condiciones, las comunidades que necesitan una política social activa, son capaces de producir una enorme disposición cooperativa. Creo que en su mejor momento, esto es lo que puso al descubierto el Programa: que sobre la base de fondos y compromisos estatales realmente reducidos, se podía movilizar una energía social organizada, dando como consecuencia avances importantes por lo menos en el terreno que se exploró en Solidaridad: lo que luego se llamó las construcciones del "piso social básico" (agua potable, alcantarillado, pavimentación, electricidad).

En estos aspectos se dieron crecimientos realmente notables; si evaluáramos el Programa por esta vía, lo que veríamos es, por un lado, que no se concluyó, no se cerró ninguno de los déficits históricos en esas materias (todavía hay millones de mexicanos que no tienen agua potable, millones que no tienen drenaje, menos millones, pero al fin y al cabo millones, que no tienen acceso a la electricidad) pero, a la vez, encontraremos que en términos nacionales hubo importantes avances en todo ello. ¿Se hubiera logrado de todas maneras sin Solidaridad?. Es probable, pero los mecanismos de asignación de recursos públicos son muy tortuosos, como todos sabemos, y cuando se trata de comunidades pobres son doblemente tortuosos. Lo que hizo Solidaridad fue poner ciertos acicates, ciertos retos, incluso provocaciones a la burocracia pública y con la acción presidencial, activista principal del programa, desatar ciertos nudos, poner en movimiento ciertas energías. Un ejemplo, en torno al Programa de Escuela Digna, se organizaron muchas gentes, padres de familia, madres de

familia, profesores y niños, lo que no es usual. Si algún problema tiene la escuela pública es la segmentación entre la escuela y la comunidad, entre los profesores y las familias; por la vía de "escuela digna" se logró encarar esa segmentación. Se lograron también avances interesantes en lo que se llamó "niños en solidaridad". Este proyecto surgió de la constatación, de que se renovaban la deserción e inasistencia de los niños en nivel primaria en los años ochentas, los años de la crisis y el ajuste. Por medio de un programa de becas para los niños se intentó cortar este círculo vicioso y ofrecer la oportunidad a las familias para evitar que se introdujera por esta vía un elemento más de reproducción intergeneracional de la pobreza extrema: niño pobre extremo que no va a la escuela muy probablemente va a ser joven pobre extremo y adulto pobre extremo. Por último se intentó apoyar proyectos productivos gestados en las comunidades pobres, buscando generar circuitos de empleo, producción e ingreso que no dependiera tanto de la expansión global de la economía, que es la variable principal para explicar el crecimiento del empleo global. Se formó un fondo nacional de empresas en Solidaridad con diferentes líneas desde capital de riesgo en ciertos proyectos hasta financiar microempresas y parte del universo rural que quedó fuera del crédito institucional, debido a la contracción de la banca rural. Se retoma la idea del "crédito a la palabra" y otros apoyos a sectores rurales; junto con esto hubo apoyo a cafetaleros, a productores de pimienta, microconjuntos de productores viviendo en condiciones de pobreza o de pobreza extrema que no tenían acceso al crédito institucional, que no tenían acceso a los fondos tradicionales del sector

público en apoyo a la producción y que se incorporaron al universo de Solidaridad que consecuentemente fue creciendo.

Esto es lo que yo podría decirles aquí del programa, repito, es un programa muy promisorio como instrumento de organización y movilización social. El método que se buscó desplegar puede dar enormes frutos si se mantiene la continuidad de la corriente de fondos públicos y sobre todo si se mantiene el respeto a las comunidades, si el Estado cumple su palabra en el sentido de que son las comunidades las que deciden, vigilan y se encargan de asegurar el mantenimiento de los proyectos. Además el método puede ser muy efectivo y muy barato, porque supone participación de la gente de manera directa; es decir, el costo monetario del proyecto baja o tiende a bajar. ¿Lo podemos extender a los renglones realmente grandes de la política social, como son la educación, la salud, la capacitación, el esparcimiento, el cuidado de los niños, la tercera edad?. Yo pienso que sí, es algo que están pensando y discutiendo en el mundo muchos, pero es algo que no se logra tan fácilmente; el destino de metodologías como ésta es siempre incierto y se presta a mucha manipulación financiera, al llegar al extremo de decir que sean las comunidades las que se hagan cargo de su destino, utilizando los fondos públicos para otros propósitos. Algo que no está fuera de las perspectivas de México.

Quisiera ahora plantear cuestiones de orden más general, hacia adelante, aunque quisiera también hechar un vistazo al pasado, más atrás de la política social de Solidaridad

de Salinas. En primer lugar insistiría, a riesgo de ser reiterativo, que como nunca se nos plantea a los mexicanos la necesidad de una política social de largo plazo. Conocemos lo que significan los costos sociales del ajuste y ahora entramos en un nuevo ajuste que se nos presenta como un ajuste igual o más costoso desde el punto de vista social, que el que vivimos en la década de los ochentas. Hay un desfase entre los sacrificios o costos que implica y las retribuciones socioeconómicas a las que se supone nos debe llevar un ajuste, y esta sería la primera razón de peso para plantear que el país deba tener una política social que se pueda hacer cargo de la manera más eficiente posible de las emergencias económicas. Esta sería la primera razón; la segunda es que junto con las emergencias económicas o ajustes que produce el desorden económico mundial, lo que tenemos también es un cambio estructural de grandes magnitudes, que pone en peligro la clásica relación, más o menos directa, entre crecimiento económico y crecimiento del empleo. Si a esto agregamos que una parte importante de la población pobre vive en las ciudades, entonces tendremos un cuadro más o menos fuerte de determinación para una política social de Estado, una política para plazos largos que dependa de efectivos consensos políticos que se puedan formalizar. Una cuarta determinación que me gustaría agregar en favor de una política social de largo plazo es que, contra lo que muchos han pensado, el conjunto de bienes públicos que tiene que ver con la política social difícilmente pueden producirse y satisfacerse por la vía individual del ingreso y la ocupación. Menos cuando estos faltan o son insuficientes. Habría que insistir en el segmento de población que crece más rápido

es aquel que constituye la población en edad de trabajar. Ellos van a ser la mayoría de los mexicanos, y demandarán una cantidad creciente de bienes cuya satisfacción no está asegurada por la vía de los mercados, mucho menos en las condiciones económicas que vive México y que vive el mundo. El mecanismo económico tradicional que se desdobra en un nivel de empleo, ingresos, consumo e inversión adecuados, en sí mismo no parece capaz de resolver en forma oportuna el tipo de demandas que vienen de esta combinación de elementos.

Actualmente, el calor de un cambio estructural que se quiso hacer lo más rápido posible, han surgido múltiples discontinuidades que se expresan en incertidumbre, irritación, movilizaciones de todo tipo y hasta en violencia. Esto es lo que está en la base de la necesidad de una política social versátil, que al mismo tiempo que compense y rehabilite, abra las puertas para la creación de nuevas capacidades. En esta política, la acción educativa en su paquete completo de capacitación-actualización-educación continua, es decisiva y por eso la educación tiene que verse como parte de una política social. No sólo es una política de gasto corriente, sino una política de inversión, una política de creación de recursos, en este caso, de recursos humanos.

Estas reflexiones provienen de la convicción de que la fase de política social que se inició en México al calor de la Segunda Guerra Mundial, con la creación del Seguro Social, la creación posterior del ISSSTE y del INFONAVIT, y que contó con el soporte de un alto crecimiento sostenido con

tasas de empleo crecientes y una sindicalización que funcionaba como la "cláusula de entrada" a todas las instituciones, está superada. En algunas de estas instituciones se enfrentan muy serios problemas de financiamiento, pero sobre todo está superada porque, al final de cuentas, acabó siendo una política social no universalizante y crecientemente dominada por el patrón corporativo. Así, fue una política social que derivó en una especie de "enfeudamiento" en el que convivían los gobernantes, los prestadores de servicios y los usuarios, que estaban determinados por si estaban o no organizados sindicalmente. En el caso del campo, en el que tenemos que incluir otro tipo de instituciones estatales, la política social dependía de una interminable compra y venta de protección entre las agencias estatales vinculadas al desarrollo rural y grupos organizados de campesinos, casi todos ellos vinculados al PRI a través de la organización campesina oficial la CNC. Todo esto funcionó mientras los que necesitaban de una política social de atención-compensación estaban inscritos en este sistema de feudos, pero la población creció a un ritmo mucho mayor que el de la creación de instituciones y la tasa de organización de los trabajadores y los campesinos. Como consecuencia, lo que vivimos en los años setentas fue una explosión de demandas sociales que se daba por fuera de las instituciones creadas en la posrevolución; de hecho podemos decir que en los setentas vivimos la posibilidad o la tentación, de volver a la fase previa a la política social referida.

En los años veintes y treintas, más que política social se daba una reivindicación social por la vía de la movilización

ción; la desigualdad, la penuria, la carencia, la pobreza, buscan resolverse más que nada a través de la movilización propiciada o permitida por los gobiernos. Los momentos estelares de la reivindicación social como política social, son los momentos de la Reforma Agraria y la organización proletaria de los años treinta, que lleva a cabo realmente una lucha de clases por salario, por empleo, etcétera. De los cuarenta en adelante, lo que predomina es, como dije, una política social cada vez más institucionalizada, cada vez más corporativa. En los setenta, frente a la insuficiencia progresiva de esta política social se vive de nuevo una era de mucha movilización: la movilización campesina más grande de nuestra historia en términos de números, una oleada que dura varios años, de tomas de tierra que deriva en parte en proyectos de organización campesina, y vivimos también un intento de insurgencia sindical para replantear los términos de relación Estado-sindicatos. Esta insurgencia termina en una especie de empate triste; se derrota a la insurgencia, pero el movimiento sindical entra en una caída que no ha terminado (basta ver las conferencias de prensa del señor Fidel Velázquez, para darse cuenta de que no ha terminado). Si a esto se añade la disminución de la tasa sindical y la crisis financiera del Seguro Social y el ISSSTE, tendremos un cuadro inicial de una política social que está colapsando, que es ya insuficiente para encarar el universo de carencia social que se amplía por la crisis y el ajuste actual.

El momento actual no es el mejor para pensar y discutir una política social de largo alcance, porque nos abruma la emergencia. Sin embargo, es indispensable asumir que el

desafío de compensación a los más afectados por el ajuste, tiene que inscribirse en el reto mayor de crear capacidades, nuevos derechos y obligaciones para individuos, grupos y organizaciones, que nos permitan en serio, ir construyendo como país un panorama efectivo de crecimiento productivo, desarrollo y equidad.

Para ello es indispensable superar el mito economicista, así como la nostalgia de una movilización social que por sí sola pueda encarar y resolver los múltiples problemas y contradicciones que una sociedad compleja y desigual como la nuestra le plantee a la política social. Es usual hablar de la crisis del estado social y en nuestro caso del colapso del sistema político económico de la Revolución Mexicana. Y ambas cuestiones le plantean al pensamiento social nuevas y agresivas exigencias. En particular, la gran dificultad estriba en diseñar intervenciones públicas en el sistema económico con fines de compensación y equidad, pero cuidando al mismo tiempo que estas intervenciones no destruyan los circuitos dinámicos de la economía, de cuya expansión sigue dependiendo la capacidad de generar empleo e ingresos. Tenemos así que trascender la ingenuidad revolucionaria-economicista que espera todo de un buen sistema económico "alternativo", pero igualmente es preciso dejar atrás la destructiva ilusión en que el mercado, libre o bien organizado, puede encargarse en el tiempo necesario de las abrumadoras cargas de pobreza y desigualdad que hoy, como ayer, definen a la sociedad mexicana.



## La educación básica durante el salinismo: avances y herencias al nuevo gobierno

*Carlos Ornelas*<sup>1</sup>

Pero -no sin malicia- me hizo advertir que la silla del escritorio con sonriente desprendimiento, [José Ángel] Ceniceros me entregó el cargo del que iba a retirarse. En nuestra charla, me deseó éxito era la misma que había ocupado yo durante el gobierno del general Manuel Ávila Camacho. Y comentó: "No olvide que es giratoria<sup>2</sup>."

**E**n el gobierno del presidente Salinas de Gortari, esa silla giró varias veces: cuatro secretarios de Educación Pública en el sexenio (además, 13 personas ocuparon las cinco subsecretarías y se dieron más de 100 cambios en las direcciones y coordinaciones generales). Sin embargo, a pesar de la movilidad del personal, sorprende la consistencia y continuidad de la política educativa del gobierno federal de 1989 a 1994. Lo que permitió al equipo saliente entregar un saldo favorable en el balance del sistema educativo mexicano. No obstante, hay todavía un trecho largo por andar, metas que cumplir y valorar lo rea-

- 1 Profesor de estudios políticos en el Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- 2 Jaime Torres Bodet. Al tomar posesión como secretario de Educación Pública por segunda vez, en 1958.

lizado para apreciar la herencia dejada al gobierno de Ernesto Zedillo, el cual arranca en medio de una situación de astringencia económica que tiene al país en condiciones difíciles.

Los ejes principales sobre los que se levantó la política de educación básica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari se pueden resumir en cuatro expectativas o *desafíos* que el mismo presidente definió al principio de su mandato: primero, mejorar la calidad de la educación, que permea todos los propósitos del sexenio; segundo, descentralizar la enseñanza básica y normal; tercero, abatir el rezago educativo y, cuarto, abrir el sistema a la participación de la sociedad. Ninguna intención se alcanzó por completo, mas hubo avances importantes en cada renglón. El *corpus* del proyecto salinista se sancionó con reformas a la Constitución y la promulgación de una nueva ley de educación, con lo cual trasciende los límites del sexenio.

### **El tema de la calidad**

Sin cargar la mano a los gobiernos anteriores, por el contrario, reconociendo los esfuerzos hechos, el *Programa para la Modernización Educativa: 1989-1994*, presentó un diagnóstico realista y crudo del estado del sistema educativo y de los males que lo aquejaban. Ahí mismo, se esbozaron las estrategias para afrontar los problemas y, aunque no todas se ejecutaron, se avanzó en algunos asuntos prácticos que, de acuerdo con la opinión de expertos, influyen en la calidad de la educación: reforma a los planes y programas de estudio de la educación inicial a la secun-

daria, "vertebración" de la primaria y la secundaria para dar paso al concepto vigente de enseñanza básica obligatoria, nuevos libros de texto (con debate público de por medio en 1992 respecto a los libros de historia, que tuvo amplia cobertura en la prensa nacional) y mayor financiamiento que repercutió en mejores ingresos a los docentes y administradores. Con la emergencia económica, sin embargo, los ingresos tienden a caer a partir de enero de 1995.

El mejor currículum, los textos y materiales más avanzados son insustanciales si no hay buenos maestros. La mejoría en los ingresos al personal docente de 1989 a 1994 (más del 100 por ciento a precios constantes de 1989 a 1994), sin ser suficiente, eliminó buena parte de los motivos de queja que gravitaban sobre el sistema educativo desde principios de los ochentas. *El tendón de Aquiles* de la política educativa del salinismo fue la formación y actualización de los maestros. Ciertamente, se puso en marcha el Programa de Actualización del Magisterio pero no se sabe de progreso importante en esta materia y parece que muchas cuestiones todavía están a discusión. Si, como indican muchos estudios internacionales, el elemento fundamental de la calidad de la educación es el maestro, sus conocimientos, aspiraciones y capacidades didácticas, es urgente una reforma a fondo de las instituciones de formación del magisterio. Es una asignatura pendiente, crucial para elevar la calidad de la educación básica pero difícil, ya que hay controversia entre las autoridades y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) por su orientación, propósitos y hasta dirección.

Para asociar los ingresos a la calidad, se puso en marcha un esquema de promoción salarial de los maestros: la carrera magisterial. Este permite movilidad salarial y, de hecho, es un escalafón paralelo donde el simple transcurso del tiempo no es el criterio único. Este programa también persigue ayudar a la revaloración social del magisterio, una demanda sentida del gremio. La promoción incluye la aceptación de cinco criterios de evaluación (de ahí su carácter de inscripción voluntaria de cada maestro): 1) desempeño profesional, 2) preparación, 3) actualización, 4) escolaridad y, hasta el último lugar y con menor peso relativo, 5) la antigüedad. Sin embargo, no se han podido fortalecer la evaluación y la supervisión por parte de las autoridades, ya que estas actividades sellaron el viejo pacto corporativo entre el gobierno y el SNTE y son todavía eslabones muy fuertes con el pasado. El esquema de la carrera magisterial puede ser un estímulo poderoso para elevar la calidad de la educación si en la evaluación del desempeño se miden los avances en el aprendizaje de los niños. Esta es una tarea que habrá que cumplir en el futuro inmediato y enfrentar la resistencia del sindicato a cualquier tipo de evaluación externa.

Además de los factores directos del proceso de enseñanza y aprendizaje, la organización del sistema escolar también influye en la calidad de la educación. Ese fue el expediente principal que usó el gobierno para empezar la transición de un sistema educativo hipercentralizado a otro descentralizado.

## **La federalización de la educación básica y normal**

No obstante que la descentralización de la Secretaría de Educación Pública (SEP) era un proyecto gubernamental añejo (baste recordar que el presidente Miguel de la Madrid lo expuso como el propósito central de la política educativa de su gobierno en el discurso de toma de posesión) y que ya se había avanzado en la desconcentración administrativa de la SEP desde 1978, la aspiración del gobierno enfrentaba muchos obstáculos, sobre todo de la cúpula dirigente del SNTE. En 1989, la Vanguardia Revolucionaria del Magisterio fue borrada del mapa político nacional por medio de la presión de abajo y la aparente complacencia de las autoridades. Lo cual allanó el camino para progresar en la descentralización propuesta por Salinas de Gortari.

Con el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, firmado el 18 de mayo de 1992 por el entonces secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo Ponce de León, Elba Esther Gordillo, la dirigente nacional del magisterio y los gobernadores de los 31 estados, se dio un paso crucial en la descentralización del sistema. Con ese acuerdo, el gobierno federal transfirió a los estados el patrimonio, la responsabilidad en la prestación de los servicios de educación básica y normal, las relaciones laborales y se comprometió a mantener y ampliar los recursos financieros correspondientes, tanto para gasto corriente como para inversión. Lo cual se cumplió cabalmente ya que las transferencias netas a los estados para educación pasaron de 15 mil millones de nuevos pesos en 1992 a más de

40 mil millones en 1994<sup>3</sup>. Con el fin de mantener la coherencia y el control de la educación, el gobierno central conserva para sí la normatividad, la evaluación del sistema y de sus partes, la asignación de los recursos y la aportación de fondos compensatorios para estados pobres o para programas nacionales. Lo cual no implica que el gobierno central pierda el control del sistema; por lo contrario, refuerza algunas de sus atribuciones: normatividad, evaluación y asignación de recursos.

En el terreno de la federalización educativa el progreso es más palpable aunque todavía hay resistencia de secciones del sindicato y de ciertos feudos burocráticos que defienden los intereses creados. Para que la nueva organización del sistema se manifieste plenamente en una mejor educación, se requiere del entusiasmo de las autoridades locales, que se tomen en serio su papel de dirigentes de la educación. En algunos gobiernos estatales persiste la idea (no del todo errónea) que la federalización educativa nada más descentralizó el conflicto y los problemas sindicales y se conciben a sí mismos como pagadores de recursos que se asignan por el gobierno federal. El desafío de la descentralización plena incluye una dosis mayor de autonomía en las decisiones y ampliar las capacidades hacendarias de las entidades federativas. Es un saldo para el gobierno actual y sobre lo que hay una discusión en marcha.

3 Carlos Salinas de Gortari, *Sexto informe de gobierno. Anexo*, México: Poder Ejecutivo Federal, 1994, p. 340.

## **El rezago educativo**

El atraso escolar es una expresión cruda y dramática de la desigualdad social. En el Programa de Modernización Educativa del gobierno de Carlos Salinas, elaborado bajo la dirección de su primer secretario de Educación Pública, Manuel Bartlett, apunta sin ambigüedades que:

"Actualmente cerca de 300 mil niños mexicanos, dos por ciento del total, no tienen acceso a la escuela. Cerca de 880 mil alumnos abandonan cada año la primaria y un millón 700 mil niños de diez a catorce años de edad no están matriculados. Sólo el 54 por ciento de los 14 millones 600 mil alumnos concluyen sus estudios de primaria en seis años y se advierten disparidades de hasta uno a cuatro en los promedios de escolaridad en sectores de la población rural, en contraste con la urbana. La capacidad y organización del sistema resultan en un rezago desigualmente distribuido"<sup>4</sup>.

Además, el analfabetismo registrado en el Censo de 1990 alcanza al 12.4 por ciento de la población mayor de 15 años.

4 Poder Ejecutivo Federal. *Programa para la Modernización Educativa: 1989-1994*, México: SEP, 1989, p. 8.

Si se mide el desempeño por los indicadores globales del sistema educativo, hay pasos alentadores. Por ejemplo, en la escuela primaria la deserción por año escolar disminuyó del 5.3 por ciento en 1988-1989 al 3.6 por ciento en 1993-1994; en el mismo lapso, la repetición bajó del 10.3 al 8.3 por ciento y la eficiencia terminal aumentó del 55 al 61.1 por ciento. En la escuela secundaria también hubo avances aunque las cifras no son significativas. La deserción bajó del 9.1 al 7.4 por ciento, la repetición del 27.5 al 26.4 por ciento y la eficiencia terminal subió del 74.2 al 76.5 por ciento<sup>5</sup>. Una estimación generalmente aceptada es que el promedio de escolaridad en el país pasó de 6.25 a siete años de 1989 a 1994. Sin embargo, las cifras globales no permiten discriminar las grandes diferencias entre regiones y clases sociales, donde a los pobres les tocan los indicadores más bajos<sup>6</sup>.

Para tratar de aliviar esa dificultad, se pusieron en marcha programas compensatorios importantes, estrategias claras para afrontar el problema, mecanismos de distribución de subsidios a las familias más pobres y está presente el compromiso del presidente Zedillo, de canalizar más recursos

5 Carlos Salinas de Gortari. *op.cit.* p. 364. La repetición en secundaria es alta porque se computa cada asignatura reprobada. Por ejemplo, un alumno puede reprobado una materia y aprobar todas las demás, pero aparece como reprobado.

6 Para un análisis en detalle de la desigualdad educativa ver: Carlos Ornelas. *El Sistema Educativo Mexicano: La transición de fin de siglo*, México, FCE, 1995, Capítulo 6.



a la educación, así como ofrecer nuevos y amplios programas de educación y entrenamiento práctico para el trabajo productivo.

El proyecto compensatorio más importante -que resume la estrategia de ataque a la pobreza escolar, la deserción educativa y arraigo de los maestros en zonas pobres- fue el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), que se diseñó en 1991 y se puso en marcha en 1992 en tres de los cuatro estados con índices más bajos en todos los indicadores de aprovechamiento escolar e infraestructura existente: Chiapas, Guerrero y Oaxaca, así como en Hidalgo que, sin mostrar los niveles de pobreza extrema de los otros tres, enfrenta obstáculos considerables para abatir el rezago educativo. En 1994 comenzó a operar en otros 10 estados. Además de los recursos financieros regulares, se asignaron más de 2 mil millones de nuevos pesos, provenientes de créditos del Banco Mundial. Los recursos frescos se destinaron a la construcción de espacios educativos, infraestructura, vivienda para el maestro, elaboración de libros, folletos y otro tipo de materiales didácticos. También -y lo que es más importante en términos de equidad social- se confirieron fondos para becas y estímulos a los maestros e instructores comunitarios con el fin de garantizar su arraigo en comunidades alejadas y mejorar su desempeño. Asimismo, se canalizaron recursos financieros para becas a estudiantes pobres, sobre todo de comunidades indígenas, por la vía del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

El programa de Escuela Digna fue el primero de su tipo que se instrumentó por medio del PRONASOL. El PRONASOL confería recursos a las comunidades para que se acondicionaran o repararan escuelas que nunca (o rara vez) se les había dado mantenimiento. El programa de Niños en Solidaridad es un subsidio que se destina a quienes provienen de las familias más pobres. Ya que el trabajo infantil y la desnutrición son los elementos más importantes para explicar la deserción, la repetición y, en consecuencia, el rezago escolar, a partir de 1991 se distribuyen entre niños pobres y con buenas calificaciones becas de un salario mínimo y despensas para sus familias. Existen pruebas de la efectividad del programa: ahora ya no sólo el niño, sino también sus padres, se preocupan porque él progrese en la escuela. En muchos casos la beca del niño es el ingreso más importante de la familia. Sin embargo, este programa apenas benefició a poco más de un millón 160 mil niños en 1994, cuando una estimación señala que hay al menos 4 millones de infantes en condiciones similares a los beneficiados.

Tal vez esos mecanismos sean caros, pero en el largo plazo es mucho más costoso mantener cifras tan bajas de escolaridad que, además de inequidad, también conllevan poca capacidad de la mano de obra. El desafío del rezago educativo no se puede resolver en poco tiempo y de manera eficaz. Mucho falta todavía en este campo, aunque, a mi juicio, ya se comenzó a andar por el camino correcto, hay que avanzar en capacitación para los trabajadores y en educación permanente con una visión de equidad y, simultáneamente, de eficiencia. Mas el gobierno no puede

hacer la tarea por sí solo. Sin una participación social amplia, responsable y eficaz es casi seguro que no se desarrollarán todas las potencialidades de la República para una mejor educación a un mayor número de mexicanos.

### **Abrir la escuela a la sociedad**

Un defecto histórico del sistema educativo mexicano es su tendencia a forjar nociones y prácticas a partir de los intereses de los actores internos, sin un diálogo creativo con el medio que lo rodea. Romper esa tendencia no es fácil. Más allá de los intereses creados, existen rutinas y hábitos arraigados que se reproducen aún contra la voluntad de quienes participan en la educación. La consigna que lanzó el presidente Salinas de aumentar la participación social en la conducción de la escuela tal vez generó inquietud al interior del sistema y escepticismo afuera.

Tradicionalmente se entendía la participación social como la responsabilidad de los padres de familia de colaborar con la dirección en las cooperativas escolares y sufragar gastos para el mantenimiento de los edificios. Así, dadas las condiciones del país, se daba la paradoja de que quienes más contribuían con la escuela -incluyendo trabajo físico- eran las comunidades más pobres interesadas en mantener el servicio para sus hijos. A las sociedades de padres de familia se les impide emitir opiniones sobre los aspectos pedagógicos o técnicos. En la nueva Ley General de Educación (LGE), mediante los consejos de participación social en la educación, se intenta dar un salto cualitativo importante. Estos consejos, que se espera se orga-

nicen por escuela, municipio y estado hasta llegar al nacional, tienen, entre otras, las siguientes atribuciones: proponer estímulos y reconocimientos a maestros, directivos y alumnos, conocer las evaluaciones y el calendario escolar, diseñar y coordinar trabajos de protección civil y proponer políticas para elevar la calidad y la cobertura de la educación, así como opinar sobre los planes, los programas y los aspectos técnicos. Por supuesto que cualquiera puede juzgar los asuntos en cuestión, pero la ley abre la posibilidad de que las autoridades tomen en cuenta esas apreciaciones.

Parte de las inquietudes que suscitó la propuesta dentro del SNTE, se calmaron al introducir una representación (proporcionalmente grande) de maestros en esos consejos, lo cual quizás distorsione sus propósitos. Para algunas voces, la participación social es relevante sólo si los consejos tienen funciones sustantivas. Tal y como quedó plasmado en el *Acuerdo* del 18 de mayo de 1992 y refrendado en la LGE, la evaluación del sistema es facultad de la SEP. Una idea que empieza a discutirse en círculos académicos para hacer atractiva la participación de personalidades, asociaciones civiles, profesionales e investigadores de la educación en esos órganos, es que tomen parte activa en las evaluaciones de las escuelas y del sistema, no sólo que conozcan de ellas. Un esquema amplio de participación, que tomaría varios años en consolidarse, es que el gobierno federal norme y sea el rector del sistema, los gobiernos de los estados y los municipios lo dirijan y operen, los consejos de participación social evalúen y, para cerrar el círculo, el gobierno central asigne los recursos. Los maes-

tros y los alumnos seguirán siendo los ejes del proceso educativo y, simultáneamente, los actores principales.

Los tiempos políticos del país y el desarrollo mismo de la reforma del sistema, impidieron que los consejos se constituyeran inmediatamente después de que entró en vigor la LGE. La apertura se pospuso hasta septiembre de 1994 y todavía no hay informes sobre la marcha del proyecto. El gobierno del presidente Zedillo tiene ahí un reto y una oportunidad para despejar brecha y fomentar una relación constante de la escuela con la comunidad y, en sentido contrario, de la sociedad con el sistema educativo.

La modernización de la educación avanzó en esos puntos concretos, que incluyeron un gran número de programas, con fines explícitos, recursos (no necesariamente abundantes) y talento trabajando en ellos. Aunque el rumbo puede variar con el nuevo gobierno, es difícil que se den cambios radicales en la orientación de la reforma. Los maestros, investigadores de la educación, profesionales, periodistas y otros segmentos sociales siempre han visto con desconfianza el *borrón y cuenta nueva* que reina cuando gira la silla que estrenó Vasconcelos. Hay dos factores que influyen para pensar en la continuidad que demandan los proyectos educativos. Primero, el nuevo presidente, Ernesto Zedillo Ponce de León, fue secretario de Educación Pública por casi dos años, y, durante su administración, se inició la operación de los programas más importantes. Segundo, las reformas a la Constitución y la sustitución de la Ley Federal de Educación por la nueva

Ley General de Educación, desbordan el límite de un periodo de gobierno.

### **El talante normativo**

En diciembre de 1991, el presidente de la República remitió al Congreso Federal una iniciativa de reformas a la Constitución con el fin de establecer un arreglo institucional distinto a las relaciones entre el Estado y las iglesias. Como es bien sabido, el Artículo tercero de la Constitución mexicana, desde 1857, ha sido centro de debates enconados y propuestas políticas de largo alcance. La Constitución de 1857 se caracterizó por la restauración del federalismo como doctrina política del Estado mexicano y la reforma religiosa, que incluía la supresión de los votos monásticos, la libertad de imprenta, la supresión del fuero eclesiástico, la desamortización de los bienes del clero, la privación de sus derechos políticos y la separación de la Iglesia y el Estado. Los liberales, triunfadores en una guerra civil contra el Partido Conservador, daban por terminado el concordato político-religioso y decretaban la libertad de enseñanza. Se derogaba de esa manera la obligación de orientar la educación de acuerdo con los preceptos del evangelio.

En la Constitución de 1917, se ratificó la libertad de enseñanza, pero se incluyó que la que impartiera el Estado sería laica, es decir, ponía a la razón por encima de la fe. Junto con las modificaciones a los artículos respectivos para la restauración de los derechos ciudadanos de los sacerdotes de todos los cultos, se terminó con la prohibición

de que fueran maestros y dirigieran escuelas. Ahora lo pueden hacer en los establecimientos privados. Se concluyó así -no sin debates importantes- con un largo periodo de intolerancia que, no obstante tener justificación histórica, resultaba anacrónico. Sin embargo, dado el protagonismo de la Iglesia católica en la educación y las circunstancias del pasado, esta iniciativa no deja de tener riesgos y abrir las puertas a nuevas polémicas sobre la educación pública.

El paquete de reformas a la Constitución se colmó en 1992. Se modificó de nuevo el Artículo tercero con el fin de dejar explícita la obligatoriedad de la educación básica, que en el texto anterior estaba plasmada de modo ambiguo. De acuerdo con esta reforma, ahora el Estado tiene la responsabilidad de ofrecer educación a todos quienes estén en edad de recibirla; la reforma también elimina el límite de 15 años de edad para recibir educación primaria. Igualmente, se excluyó la discrecionalidad del Estado para desconocer en cualquier tiempo validez a los estudios de las escuelas privadas y los particulares pueden recurrir a los tribunales para defender sus derechos. También se derogó el régimen de excepción de la educación para los obreros y los campesinos y se suprimió el concepto de enseñanza elemental. Finalmente, la reforma al Artículo tercero recuperó la idea de que la educación que imparta el Estado será laica. Este precepto desapareció de la Constitución en 1934. De esta manera se reafirmó que el laicismo es la parte medular de la filosofía de la educación mexicana. Además, se reformó el Artículo 31 para instituir la obligación de los padres de hacer que

sus hijos asistan a la escuela. El 13 de julio de 1993, el *Diario Oficial de la Federación* publicó la Ley General de Educación, aprobada en forma definitiva el día anterior por el Congreso de la Unión. Dicha ley sustituye a la Ley Federal de Educación de 1973, la Ley para la Educación de los Adultos y otras disposiciones. Además de ratificar y ampliar los principios y criterios del nuevo texto del Artículo tercero constitucional, se puede aventurar que la LGE sintetiza el modelo educativo a que aspira la reforma actual del sistema. En ésta, se ratificó la obligación del Estado de ofrecer educación básica y gratuita para todos. Asimismo, define el concepto de sistema educativo nacional; precisa los ámbitos de competencia de los diferentes niveles de gobierno, ampliando el concepto de federalismo; define al educador como promotor, coordinador y agente directo del proceso educativo y obliga al gobierno a otorgarle un salario profesional; establece las fuentes de financiamiento y la concurrencia del gobierno federal, los estatales y los municipios; especifica la exigencia de evaluar permanentemente los resultados de la educación; afirma el deber de las autoridades de tomar medidas para lograr efectivamente igualdad de oportunidades de acceso y *permanencia* en la escuela a los descendientes de todas las clases sociales, dichas acciones estarán encaminadas preferentemente a los grupos sociales y regiones con mayor rezago educativo; define los tipos y modalidades de educación; funda la responsabilidad del sistema de contar con planes y programas de estudio y de un calendario escolar de no menos de 200 días efectivos de clase por año; igualmente, regula la educación que imparten los particulares.



Más allá de las precisiones que la ley establece, hay tres aspectos que constituyen compromisos importantes. **Priero**, el deber de las autoridades de canalizar más recursos a la educación. La ley obliga al Estado: a que "en todo tiempo procurarán (los tres niveles de gobierno) fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes, *en términos reales*, para la educación pública". Parecería que la ley protege a la educación pública de la inflación, recesiones, ajustes estructurales y hasta de crisis económicas. Si no es así, al menos cabe la defensa legal para exigir al gobierno más recursos económicos para el sector educativo. **Segundo**, asienta formalmente el principio de equidad; la misma ley instituye que debe haber igualdad de oportunidades para permanecer a todos los educandos y compele al gobierno federal a canalizar recursos e instaurar programas compensatorios. **Tercero**, define un marco legal y estimula la participación social en la conducción de la educación, como ya se discutió.

La LGE provee un cuerpo de doctrina y un conjunto de mandatos prácticos que persiguen explícitamente elevar la calidad de la educación, consolidar la federalización, disminuir el atraso escolar de los segmentos más pobres de la sociedad y facilitar la participación de la comunidad en el sistema educativo. Fines elevados y metas concretas que en diversa medida se cumplieron en el sexenio de la modernización. Mas la historia no se agota en 1994.

## **Los saldos pendientes**

Si algo muestra la política educativa del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, es que se entendió que la educación es un proyecto de largo plazo. Seis años es poco tiempo para enfrentar los desafíos enormes que la rutina, la pobreza, el extenso territorio, la dinámica demográfica, la población dispersa, y el centralismo en la toma de decisiones crearon en más de siete décadas de existencia. Y, más aún, esos retos crecen en complejidad por el avance vertiginoso de los conocimientos, sus métodos de producción y el papel central que juegan en la nueva economía mundial. La escasez de recursos complica aún más los problemas.

Hay que aumentar la calidad de la educación, pero también se deben mejorar los métodos de enseñanza. No es posible ser optimistas al observar que en la escuela primaria -en el mejor de los casos- los niños tienen 800 horas de instrucción al año, cuando los sistemas educativos de nuestros socios comerciales, los Estados Unidos y el Canadá, imparten más de mil 500 en un periodo lectivo y en mucho mejores condiciones materiales. Hay avances claros en la descentralización pero es todavía insuficiente para revertir la tendencia centralista e instaurar una auténtica federación de intereses particulares unidos en un todo coherente; no se consolidan todavía las instituciones creadas para impulsar el nuevo federalismo. Lo hecho para abatir el rezago es importante pero a todas luces precario para las grandes necesidades del país. Finalmente, no es posible considerar que con la promulgación de la

ley y la invitación del gobierno, se extinga el escepticismo sobre la participación social en la educación, a la que, por otra parte, algunas secciones del SNTE se oponen tajantemente.

La tarea del gobierno actual es gigantesca. Habrá que vencer los obstáculos heredados del pasado y hacer frente a las advertencias del porvenir. Y no sólo a las que se originan dentro de las fronteras de la República, sino también a los desafíos que impone la economía abierta, la competencia internacional y la avalancha de nuevos conocimientos. Si a esto se agrega que la emergencia económica pone en aprietos los pocos avances logrados, no hay mucho espacio para el optimismo. Sin embargo, pienso que la educación mexicana, a pesar de todos los pesares, está en mejores condiciones que hace seis o doce años. Soy de los pocos optimistas que piensan que las condiciones adversas son también oportunidades para mejorar. La alternativa -pienso- es aprovechar la situación económica actual para sanear buena parte del sistema, debilitar más al corporativismo (que todavía existe) y continuar con las reformas.

En el balance final, la política educativa del gobierno de Carlos Salinas de Gortari arroja frutos que ya se pueden estimar. Los efectos más importantes cobrarán vigencia plena en el siglo XXI, cuando los niños que hoy asisten a la escuela básica sean trabajadores, profesionales o transiten por la educación superior. Ciertamente, la rotación en el personal directivo de la Secretaría de Educación Pública tal vez impidió que se dieran avances mayores. Sin em-

*La educación básica...*

bargo, la virtud principal, a mi juicio, para entregar la modernización educativa en marcha fue la consistencia en los propósitos y la insistencia en alcanzar metas precisas. Con esta cualidad, no hay problemas graves con las sillas giratorias.

## **Política industrial, científica y tecnológica: el caso de México (1988-1994)**

*Juan Manuel Corona  
Manuel Soria López<sup>1</sup>*

### **Introducción**

**E**ste artículo es una evaluación de la política científica y tecnológica durante el periodo 1988-1994. El balance de este aspecto de la política industrial mexicana se hace necesario en virtud de la importancia que tiene para el desarrollo económico y tecnológico en el mundo moderno. México ha abierto sus fronteras a la competencia internacional, por lo que permanecer inactivo en materia científica y tecnológica sería altamente riesgoso, pues la ciencia y la tecnología, junto al trabajo y el capital, es una variable esencial para el crecimiento, la productividad y la competitividad internacional.

Para lograr nuestro propósito hemos dividido nuestro trabajo en cuatro partes. En la primera de ellas se efectúa un recuento de los antecedentes inmediatos a nuestro periodo de estudio. Esta breve revisión de la política en Ciencia y Tecnología, durante los años 1970-87, se hace nece-

1 Profesores e investigadores en la UAM-X, Departamento de Producción Económica; Juan Manuel Corona es además, profesor de la Maestría en Economía y Gestión del Cambio Tecnológico en la UAM-X.

saría en la medida que permite ubicar los cambios realizados durante la aplicación de la "nueva" política industrial. En la segunda, se presentan con detalle los objetivos básicos planteados en el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología (PNCyT), así como algunos resultados específicos y preliminares de la aplicación de la política. La tercera parte se centra, en especial, sobre la propiedad intelectual y transferencia tecnológica. La administración salinista modificó completamente la legislación y la regulación estatal de la tecnología heredada de administraciones anteriores. Al final del documento, en una última parte, se presenta una serie de observaciones al PNCyT, a la política científica y tecnológica en general y a la nueva regulación estatal de la transferencia tecnológica durante la gestión salinista.

### **I. Evolución de la política en ciencia y tecnología durante el periodo 1970-1987 y la "nueva" política industrial de 1988-94**

Lo novedoso dentro de la política industrial del periodo 1970-1982, fue el énfasis que se puso en la generación de capacidades científicas y tecnológicas propias, a través de la creación de instituciones como el CONACYT (1971), INFOTEC y la UAM (1974). Estas instituciones se fundaron con el objetivo de impulsar la investigación y el desarrollo, así como a la creación efectiva de recursos humanos con capacidades tecnológicas, ya que en los lineamientos de política científica y tecnológica se establecía el objetivo de generar capacidades endógenas en ciencia y tecnología con el fin de cubrir las necesidades nacionales y evitar una mayor dependencia de las tecnologías externas.

Para apoyar esta política, se aumentaron los aranceles a la importación de bienes de capital, se instituyó un complejo legislativo que reguló los flujos internacionales de tecnología, se hicieron modificaciones a la ley sobre inversiones extranjeras (1973), se creó el registro de transferencia de tecnología (1973), y se sustituyó la ley sobre propiedad industrial (1976).

En 1976 se propuso también el Primer Programa de Ciencia y Tecnología integral que enfatiza la necesidad de incrementar el gasto público para impulsar el desarrollo. Este conjunto de medidas se vió reflejado efectivamente al incrementarse el gasto público en ciencia y tecnología considerablemente durante este periodo al pasar de un 0.15 por ciento como proporción del PIB en 1970, a 0.29 por ciento en 1976, y 0.46 por ciento en 1981. (ver cuadro 1 y gráfica 1)<sup>2</sup>.

La crisis mexicana de 1983 obligó al Estado mexicano a emprender un proceso de ajuste y reestructuración en cuyo marco se redefinió también la estrategia científica y tecnológica. El objetivo de esta estrategia era la promo-

2 Los datos que se presentan en este artículo fueron elaborados a partir del anexo estadístico al 6o. Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, y, de los Indicadores de Ciencia y Tecnología 1993 y 1994 publicados por el CONACYT. Salvo algunas variantes ésta información es la misma que sirvió de base para elaborar el reporte de la OCDE sobre México denominado, *Reviews of National Science and Technology Policy in Mexico*, 1994.

## CUADRO 1

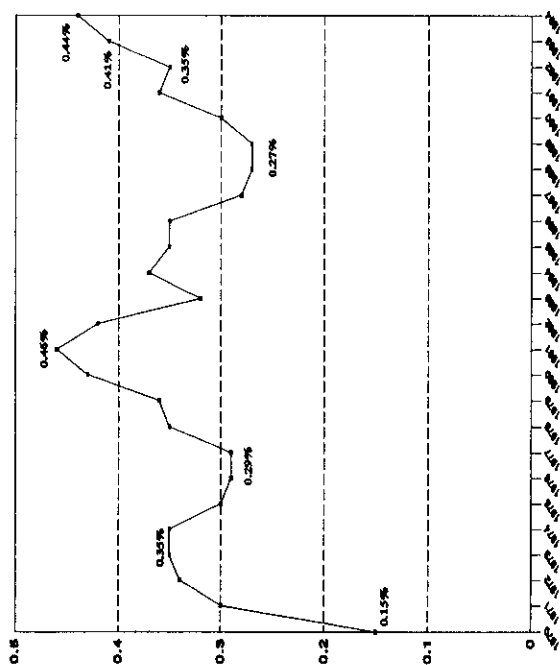
**México: Gasto federal ejercido en  
ciencia y tecnología como  
porcentaje del PIB**

Años	% del PIB
1970	0.15
1971	0.30
1972	0.34
1973	0.35
1974	0.35
1975	0.30
1976	0.29
1977	0.29
1978	0.35
1979	0.36
1980	0.43
1981	0.46
1982	0.42
1983	0.32
1984	0.37
1985	0.35
1986	0.35
1987	0.28
1988	0.27
1989	0.27
1990	0.30
1991	0.36
1992	0.35
1993	0.41
1994	0.44

Fuente: Sexto Informe de Gobierno, 1994.



Gráfica 1  
México: Gasto en ciencia y tecnología/PIB  
1970-1984



Fuente: Sexto Informe de Gobierno, 1984

ción de una óptima utilización de los recursos disponibles con el fin de mejorar la eficiencia de las instituciones y los instrumentos de Ciencia y Tecnología heredadas del periodo anterior. Sobre todo, la nueva estrategia respondía a los requerimientos de un patrón de industrialización que comenzó a quedar articulado en el contexto de una economía globalizada y más abierta a la competencia internacional.

La política de ajuste afectó en forma significativa el monto de los recursos destinados a ciencia y tecnología. Durante el periodo 1983-1987 los gastos públicos en estos rubros presentaron una marcada tendencia a la baja. La tasa media anual de crecimiento fue de -1.8 por ciento, lo cual representó una reducción de 17 por ciento en términos absolutos. Lo anterior se vio también reflejado en la disminución del gasto público en ciencia y tecnología como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), que pasó de 0.42 por ciento en 1980 a 0.27 en 1988. (ver cuadro 1 y gráfica 1).

En términos generales, la política de recorte presupuestal aplicada durante los años ochentas, lejos de lograr una mejor asignación y eficiencia de los recursos destinados a ciencia y tecnología, tuvo efectos negativos traduciéndose en un deterioro de estas actividades. Esto se volvió particularmente grave debido a que México es un país en el cual el sector público actúa como el agente financiero principal de estas actividades, llegando a representar más del 80 por ciento con respecto a la participación nacional total. La participación del sector privado es solo margi-

nal, razón por la cual sus gastos no podían revertir la reducción de los recursos públicos.

No obstante, a pesar de que los recursos destinados a Ciencia y Tecnología se redujeron significativamente durante este periodo, en la propaganda oficial, los principales funcionarios de la administración salinista afirmaban que en ese sexenio se había sentado la base de una "nueva política industrial" en México:

**"En esencia, el nuevo enfoque de política industrial tuvo como propósito fundamental crear mercados competitivos que motivaron la inversión eficiente de los empresarios privados y la creación de empleos productivos"<sup>3</sup>.**

La evaluación del equipo salinista señalaba que la política industrial anterior se había caracterizado por una participación excesiva del gobierno en la industria; regulaciones excesivas de la actividad empresarial; proteccionismo comercial excesivo e inequidad en la atención de los sectores industriales y económicos en general. Esta situación, según ellos, no podía continuar en el nuevo contexto que se desenvolvía en torno a la economía mexicana.

3 Fernando Sánchez Ugarte, Subsecretario de Comercio y Fomento Industrial. "La nueva política industrial", en *La política industrial en México*, 1994.

La nueva estrategia fue activar cambios estructurales mediante la apertura comercial, la desregulación económica y estabilización global de la evolución macroeconómica. La desregulación resultó una medida obligada que internamente actuó como contraparte de la liberalización comercial de México.

Los lineamientos de la nueva política industrial 1988-94 se centraron en la promoción de la inversión y el comercio exterior; la política comercial, la normalización y la calidad; la tecnología, la capacitación y la asistencia técnica; la modernización de la pequeña y mediana industria; un conjunto de medidas financieras; ecológicas; política de precios y compras públicas, así como un mayor peso, al menos en el papel, a la política regional.

El instrumento fundamental fue la promoción de la inversión y el comercio exterior mediante un sistema impositivo competitivo, que otorgó incentivos fiscales de carácter general y amplio. Medidas que contrastaban con estímulos selectivos y poco transparentes del pasado.

La promoción de la inversión extranjera fue también una pieza clave en esta nueva etapa del desarrollo industrial, pues se requerían recursos financieros externos para completar el ahorro nacional, así como tecnología avanzada y el acceso a los mercados internacionales. Para este fin se modificó la Ley de Inversión Extranjera (LIE) de 1973, y se publicó un nuevo reglamento de aplicación.

## **II. La política científica y tecnológica durante el periodo salinista**

### *1. El Diagnóstico del Conacyt*

Durante el periodo 1988-1994, el Conacyt fue designado como organismo responsable de realizar el diagnóstico sobre el estado de la ciencia y la tecnología. Esta institución debía, además, establecer los objetivos y estrategias en materia de política científica y tecnológica de México. El diagnóstico quedó expuesto en el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología 1990-1994. (PNCyT). Debemos señalar, sin embargo, que otros programas como el Programa de Comercio y Modernización Industrial también contenían señalamientos importantes en materia de política científica y tecnológica.

En el PNCyT se destaca la importancia política y económica de la innovación y la tecnología:

**"El mundo vive una revolución tecnológica que quizá sea la de mayor alcance y consecuencias entre todas las experimentadas hasta ahora, se caracteriza también por un ritmo inusitado de innovación y difusión de tecnologías que modifican aceleradamente las estructuras productivas, y en consecuencia, a las sociedades y formaciones políticas..."** *"En los últimos quince años la economía mundial ha experimentado una transformación fundamental que no solo ha redefinido la naturaleza y el sentido de los intercambios co-*

*merciales, financieros, de servicios y tecnológicos, sino que ha modificado de manera decisiva la fuerza y las condiciones que determinan la riqueza de las naciones. Estas modificaciones también han transformado la naturaleza de los recursos que condicionan el poder económico relativo de los estados nacionales, y por ende influyen en su capacidad para ejercer su soberanía..."*<sup>4</sup>

El documento destaca, así mismo, el fenómeno de "una economía mundial cada vez más integrada e interdependiente en la que la eficiencia y el potencial competitivo de la industria se ha convertido en un objetivo esencial para las naciones. De esto resulta que la revolución científica y tecnológica ha propiciado que la tecnología se convierta en una de las herramientas más poderosas en la competitividad económica del país y de las empresas."<sup>5</sup>

En este programa, el gobierno consideró la generación de ventajas comparativas dinámicas como el nuevo motor del modelo de desarrollo económico y como un resultado del aprovechamiento productivo del conocimiento. Por ello, destaca el documento, la política de ciencia y tecnología, así como las de educación y entrenamiento de todo

4 Programa Nacional de Ciencia y Tecnología, 1990-1994; CONACYT, 1990.

5 *Idem.*

tipo de recursos humanos se volvieron estratégicas para el desarrollo económico.

En síntesis, este diagnóstico gubernamental sobre ciencia y tecnología, señala que tanto en materia científica, como en la tecnológica, el país sufre un grave rezago respecto a los niveles internacionales debido a las insuficiencias señaladas en la tabla 1.

**TABLA 1**

1	Insuficiencia de recursos asignados a las actividades científicas y tecnológicas, si se compara con los recursos proporcionados por otros países a estas mismas actividades.
2	Un uso ineficiente de los recursos canalizados por el estado a la ciencia y la tecnología. Es decir, los recursos destinados a estas actividades no sólo son escasos, sino que además lo poco que se les canaliza no rinden los resultados esperados del esfuerzo presupuestal.
3	Prácticamente no existe vinculación entre el sector productivo de un lado, y los centros de investigación universitaria y pública del otro.
4	No existe en el sector productivo una cultura tecnológica lo que se refleja en la reducida participación de este sector en las actividades de ciencia y tecnología y en la pobreza de los recursos que les asigna.
5	No existe el personal adecuadamente capacitado, ni el número suficiente, para desarrollar las actividades de ciencia y tecnología.
6	Existe una fuerte concentración de las actividades de investigación y desarrollo en las áreas metropolitanas y sus alrededores.
7	Fuerte deterioro e insuficiencia de la infraestructura física.
8	Deficiencias en el desarrollo y aprovechamiento de normas y metrología.
9	Retraso en la modernización de los instrumentos jurídicos, sobre todo en lo que se refiere a los derechos de propiedad industrial e intelectual.
10	Criterios y mecanismos de evaluación del desempeño de la ciencia y la tecnología inadecuados.

Fuente: Elaboración propia a partir del PNCyT.

## **2. Objetivos generales y particulares de la política científica y tecnológica**

En concordancia con el diagnóstico efectuado, el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología distingue por primera vez, *los objetivos y las políticas para impulsar el desarrollo de las ciencias básicas, de las tareas y objetivos que corresponden al desarrollo tecnológico.* Además de subrayar esta importante diferencia, el PNCyT establece también, la necesidad de construir puentes de enlace que permitan las necesarias interacciones que retroalimenten y refuercen el crecimiento de la ciencia y la tecnología.

A fin de resolver estos problemas, el PNCyT se propuso apoyar decisivamente, sobre la base de criterios de alta calidad, los centros e instituciones académicas, los centros que se dedican a la investigación científica y en general a todas aquellas entidades públicas o privadas que participen en la generación de conocimientos básicos o en su aplicación para generar innovaciones susceptibles de ser comercializadas.

En lo que se refiere a ciencia básica, el gobierno se propuso cumplir tres objetivos prioritarios; en primer lugar, se planteó el mejoramiento y la ampliación de la formación de recursos humanos cuya actividad principal fuera la producción de nuevos conocimientos; especialmente en disciplinas como matemáticas, física, química, biología, ciencias sociales y de comportamiento humano. En segundo lugar, el programa se propone establecer una articulación estrecha entre la actividad científica nacional y las más



recientes corrientes del conocimiento a nivel internacional. Finalmente, como tercer objetivo, se perseguía que las actividades científicas contribuyan de manera más eficiente a la comprensión de la realidad y de los problemas nacionales.

Por otra parte, en lo que corresponde a política tecnológica, se buscaban también tres objetivos básicos: elevar la capacidad tecnológica de las empresas; asegurar una mayor participación del sector privado y público en el desarrollo tecnológico del país; y apoyar con tecnologías modernas y adecuadas la prestación de servicios sociales y el mejoramiento del medio ambiente.

Para cumplir el conjunto de objetivos en ciencia y tecnología que hemos señalado, y en concordancia con el plan general de modernización económica, el gobierno salinista esbozó un conjunto de políticas concretas que hemos resumido en la tabla 2.

### **3. Resultados de la política salinista de ciencia y tecnología**

No obstante los "buenos propósitos" de PNCyT los resultados de la política científica y tecnológica han sido muy desiguales. Por ejemplo, en lo que se refiere al crecimiento de los recursos monetarios, destinados a actividades científicas y tecnológicas en el ámbito académico, éstos se vieron considerablemente incrementados al pasar de 3 mil 890 en 1988 a cerca de 10 millones 500 mil pesos en 1994. Eso significó que la participación en el gasto total

**TABLA 2**

Políticas de Desarrollo Científico	Política de Modernización Tecnológica.
<ol style="list-style-type: none"><li>1 Aumento importante y selectivo de los recursos.</li><li>2 Reconocimiento y estímulos a los principales investigadores.</li><li>3 Perfeccionamiento de mecanismos de evaluación en formación de recursos humanos.</li><li>4 Programas de becas en áreas científicas.</li><li>5 Reforzamiento de grupos de investigación y creación de nuevos.</li><li>6 Descentralización de actividades científicas y tecnológicas.</li><li>7 Promoción de repatriación de científicos mexicanos.</li><li>8 Fomento de la cooperación entre instituciones nacionales y extranjeras para mantener actualizados a los investigadores.</li><li>9 Facilidades para la obtención de equipo científico.</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1 Incrementar la participación del sector productivo en iniciativa, el financiamiento y la toma de decisiones de los centros públicos de investigación y desarrollo.</li><li>2 Modificación de la normatividad, los esquemas de financiamiento de los centros Investigación y Desarrollo base en esquemas de crédito ágiles, flexibles y rigurosos.</li><li>3 Promoción de investigación científica y tecnológica en áreas que apoyen la modernización tecnológica de la pequeña y mediana industria.</li><li>4 Se multiplicarán y fortalecerán los acervos de información científica y tecnológica.</li><li>5 Ampliación y mejoramiento de la infraestructura educativa a nivel medio y superior.</li><li>6 Modernización de la legislación de marcas y patentes conforme la tendencia mundial.</li><li>7 Se fomentarán los flujos de inversión extranjera directa.</li><li>8 Se otorgarán facilidades técnicas y administrativas para la adquisición de tecnologías nacionales e internacionales.</li><li>9 Se promoverá la normalización integral y el concepto de calidad total.</li><li>10 Creación de nuevos centros de investigación tecnológica.</li></ol>

Fuente: Elaboración propia, a partir del PNCyT.

de ciencia y tecnología creciera de 29.78 por ciento en 1988 a 41 por ciento en 1994 (ver cuadro 2).

El incremento en los recursos monetarios se ha visto reflejado en un aumento considerable en el número de becarios que realizan estudios de posgrado, que tras disminuir en 11 por ciento en el periodo 1981-1987, pasó de 2 mil 235 becados a 14 mil 250, es decir, que durante el periodo 1988-1994 el crecimiento promedio anual fue cerca del 33.5 por ciento (ver cuadro 3). Destaca el importante incremento de los becados que hicieron estudios de doctorado y maestría.

Sin embargo, no todo ha caminado bien, a partir de 1991 se empezaron a manifestar tendencias algo diferentes. El gasto ya no creció al mismo ritmo que en años anteriores. El síntoma más evidente se puede ver en la reducción del financiamiento destinado al Sistema Nacional de Investigadores. Entre 1984 y 1988, el crecimiento promedio anual fue de 46.5 por ciento, mientras que durante el periodo 1989-1994 sólo fue de 17.2 por ciento. El número de investigadores dentro del SNI, se contrajo de 6 mil 602 en 1992 a 5 mil 879 (ver cuadro 4).

El gobierno salinista se había propuesto también destinar un mayor monto del gasto a la formación de recursos humanos. Pero esto sólo fue posible entre 1991 y 1993, ya que el último año, los recursos destinados a este rubro no solo no aumentaron, sino que incluso decrecieron en un 4.5 por ciento (ver cuadro 5).

**CUADRO 2**  
**Evolución del gasto en ciencia y tecnología**  
**por objetivo socioeconómico**  
**(Miles de nuevos pesos de 1980)**

Objetivos	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Total</b>	13416.0	13064.0	13618.0	15937.0	19927.6	19908.7	23046.0	25263.0
Impulso y regulación del SINCYT*	2040.0	2159.0	2112.0	2523.0	4108.6	3992.9	4769.3	4289.0
Ejecución de actividades científicas y tecnológicas en el ámbito académico	4078.0	3890.0	2759.0	5480.0	7532.8	6542.4	7322.3	10495.7
Exploración, registro y/o evaluación de recursos, fenómenos y parámetros naturales	512.0	562.0	477.0	547.0	632.7	1181.3	1254.7	1335.6
Desarrollo y producción agropecuaria, forestal y pesquera	2180.0	1788.0	3181.0	1943.0	2224.3	1775.6	1954.2	1771.7
Desarrollo Industrial	1538.0	1752.0	770.0	885.0	510.7	849.5	1029.4	1183.9
Prod. conservación y distribución de energía	1870.0	1746.0	2637.0	3208.0	3020.8	3194.0	4432.6	4178.0
Desarrollo de transportes y comunicaciones	125.0	124.0	818.0	137.0	201.7	265.0	280.0	284.1
Desarr. de serv. de salud y seguridad social	849.0	828.0	480.0	668.0	893.4	790.4	851.5	805.9
Desarrollo social y otros serv. socioeconómicos	134.0	138.0	328.0	361.0	659.4	1246.5	1086.5	768.4
Protección del medio ambiente	90.0	77.0	56.0	185.0	143.3	71.1	65.4	150.6

\* Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología  
Fuente: Sexto Informe de Gobierno, 1994.

CUADRO 3  
Becas apoyadas por el Consejo Nacional  
de Ciencia y Tecnología

Año	Nº de becas por nivel de estudio		Costo de las becas*							
	Total	Extranje	Nacional	Posdoctorado	Doctorado	Maestría	Otros	Total	Nacional	Extranjero
1980	4618	1569	3049	9	311	2138	2160	925.0	379.0	546.0.
1981	4340	2031	2309	23	368	1677	2272	1126.2	461.9	664.3
1982	1801	975	826	3	88	377	1333	1206.6	494.6	712.0
1983	2540	468	2072	20	319	1481	720	734.6	301.1	433.5
1984	2033	422	1611	19	303	1135	576	509.5	209.0	300.6
1985	2608	576	2032	14	364	1256	974	468.2	206.3	261.9
1986	1843	375	1468	12	268	821	742	525.0	200.5	324.4
1987	2220	398	1822	11	317	1083	809	460.0	166.7	293.3
1988	2235	444	1791	21	351	1006	857	438.9	178.9	260.0
1989	1677	309	1368	19	286	873	499	395.1	166.1	229.0
1990	2135	475	1660	17	453	1142	523	392.6	165.2	227.4
1991	5570	1389	4181	22	1749	3448	351	553.4	239.6	313.8
1992	6665	1562	5103	22	2184	4412	56	753.9	372.9	381.1
1993	9492	2504	6988	43	2569	6534	346	1202.6	603.6	599.0
1994	14250	4000	10250	114	3335	10645	156	1364.7	765.0	599.7
<b>Tasas de crecimiento promedio anual</b>										
1981-1987	-10.6	-23.8	-3.9	-11.6	-2.5	-7.0	-15.8	-13.9	-15.6	-12.7
1988-1994	33.5	41.3	31.3	15.4	48.9	45.4	-16.6	22.3	27.5	18.2

\* Miles de nuevos pesos

Fuente: Sexto Informe de Gobierno, 1994.

CUADRO 4

Sistema Nacional de Investigadores  
Tasa de crecimiento  
Número de Investigadores

Año	Por nivel			Por Area					Financiamiento Total al SNI (Millones de nuevos pesos de 1980)	
	Total	Nivel I	Nivel II	Nivel III	Candidatos a investigador Nacional		Ciencias Físico Matemáticas y Químicas	Ciencias Bio- lógicas, Biomé- dicas y Humanidades		Ciencias Sociales y Tecnología
					Físico	Matemáticas				
1985	63	41	29	28	207	47	62	112	0	155
1986	33	20	10	8	72	11	19	30	0	20
1987	15	-1	10	22	34	-20	-4	21	166	9
1988	9	14	16	-12	6	-18	-7	2	57	37
1989	24	32	15	35	17	15	21	20	31	14
1990	22	22	26	13	23	14	22	33	20	65
1991	8	7	4	11	10	2	10	11	8	3
1992	7	8	8	-0	6	4	17	12	-1	2
1993	-6	-2	2	14	-14	6	-1	7	-21	7
1994	-6	7	1	7	-26	2	-1	2	-21	19
<b>Tasas de crecimiento por periodos</b>										
1984-1988	28	18	16	10	65	2	14	36		46
1989-1994	5	8	8	9	-2	5	9	13	-4	17

Fuente: Elaboración propia a partir del Sexto Informe de Gobierno, 1994.

CUADRO 5  
Destino de los recursos del CONACYT  
Tasas de crecimiento

Año	Total	Fomento y regulación de la investigación científica y del desarrollo tecnológico	Fomento y regulación de servicios científicos y tecnológicos	Fomento y regulación de la cooperación internacional	Formación de recursos Humanos	Otros
1981	34.3	72.1	17.4	29.5	20.7	66.2
1982	-1.8	-7.4	-23.0	4.6	6.3	-1.6
1983	-22.9	20.5	-64.7	-19.5	-23.3	-42.7
1984	4.3	24.3	46.9	-35.2	-17.3	37.8
1985	4.5	33.7	-10.4	-11.1	-11.8	-8.0
1986	-26.2	-46.7	9.1	-50.4	-9.6	-17.0
1987	-10.6	-10.7	-18.3	-20.2	-14.8	4.9
1988	4.0	11.5	-29.8	-28.3	3.1	9.0
1989	-7.3	-1.1	-4.1	4.6	-11.9	-9.8
1990	21.8	65.4	24.3	245.3	7.6	-38.3
1991	18.2	-2.6	9.5	21.0	48.4	23.3
1992	102.7	196.9	-15.5	5.6	44.7	48.1
1993	11.8	-1.6	50.3	80.6	34.5	6.0
1994	0.9	5.8	-15.1	-19.6	-4.5	3.6
Tasas de crecimiento por períodos seleccionados						
1981-1988	-7.8	-0.2	-19.2	-24.7	-10.2	-5.4
1989-1994	20.4	30.4	5.9	37.3	17.4	1.8

Fuente: Elaboración Propia a partir del Sexto Informe de Gobierno, 1994.

La relación entre instituciones nacionales y extranjeras también se debilitó, ya que el fomento para apoyar la cooperación internacional fue muy irregular como puede verse en el cuadro 6. Esto trajo como consecuencia una reducción de su participación porcentual en el total de recursos destinados por el CONACYT, pues paso de 1.6 por ciento a 1.1 por ciento entre 1991 y 1994.

Por otra parte, en lo que se refiere a la descentralización de actividades científicas, el objetivo parece no haberse cumplido, pues la mayor parte del personal dedicado a actividades científicas y tecnológicas seguía concentrado mayoritariamente en las instituciones. En 1991 el CONACYT registró un total de 57 mil 026 personas dedicadas a ciencia y tecnología; de éstos, 22 mil 625 eran científicos e ingenieros, 18 mil 100 técnicos y 8 mil 139 personal de apoyo. Una proporción muy alta de estas personas estaba laborando en centros públicos; así, por ejemplo, el 97.5 por ciento de los científicos e ingenieros estaba laborando en organismos, empresas y universidades públicas; los mismos porcentajes se mantienen para el personal técnico y de apoyo. 1.6 por ciento estaba trabajando en universidades públicas y tan solo 0.7 por ciento se encontraba incorporado a alguna empresa privada (ver cuadro 7).

Efectivamente, durante el periodo 1988-1994, el gasto público en ciencia y tecnología experimentó una recuperación importante en relación al periodo anterior al pasar de un nivel de 0.27 por ciento, (porcentaje del PIB) en 1989 a 0.44 por ciento en 1994. (ver gráfica 1). Sin embargo, es necesario aclarar que a pesar del incremento no



**CUADRO 6**  
**Destino de los recursos del CONACYT**  
**Estructura porcentual**

Año	Total	Fomento y regulación de la investigación científica y del desarrollo tecnológico	Fomento y regulación de servicios científicos y tecnológicos	Fomento y regulación de la cooperación internacional	Formación de recursos Humanos	Otros
1980	100.0	15.2	15.8	2.1	53.4	13.5
1981	100.0	19.4	13.8	2.0	48.0	16.7
1982	100.0	18.3	10.8	2.2	51.9	16.7
1983	100.0	28.6	5.0	2.3	51.7	12.4
1984	100.0	34.2	7.0	1.4	41.0	16.4
1985	100.0	43.7	6.0	1.2	34.6	14.5
1986	100.0	31.6	8.9	0.8	42.4	16.3
1987	100.0	31.6	8.1	0.7	40.5	19.1
1988	100.0	33.9	5.5	0.5	40.1	20.1
1989	100.0	36.1	5.7	0.6	38.1	19.5
1990	100.0	49.1	5.8	1.6	33.7	9.9
1991	100.0	40.4	5.4	1.6	42.3	10.3
1992	100.0	59.2	2.2	0.8	30.2	7.5
1993	100.0	52.1	3.0	1.4	36.4	7.1
1994	100.0	54.6	2.5	1.1	34.4	7.3

Fuente: Elaboración propia con datos del Sexto Informe de Gobierno, 1994.

**CUADRO 7**  
**Distribución del personal dedicado a actividades científicas y tecnológicas (1991)**

Sector	Científicos e Ingenieros	Técnicos	Personal de apoyo	Total
Gobierno federal	11304	9043	8139	28496
Universidades públicas	10756	8605	7744	27105
Universidades privadas	369	295	266	930
Empresas privadas	155	124	112	391
Organismos no lucrativos	41	33	30	104
<b>Total</b>	<b>22625</b>	<b>18100</b>	<b>16291</b>	<b>57026</b>

Fuente: Conacyt, 1993.

**CUADRO 7a**  
**Distribución del personal dedicado a actividades científicas y tecnológicas (1991)**

Sector	Científicos e Ingenieros	Técnicos	Personal de apoyo	Total
Gobierno federal	50.0	50.0	50.0	50.0
Universidades públicas	47.5	47.5	47.5	47.5
Universidades privadas	1.6	1.6	1.6	1.6
Empresas privadas	0.7	0.7	0.7	0.7
Organismos no lucrativos	0.2	0.2	0.2	0.2
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Conacyt, 1993.

se logran recuperar los niveles de 1981. Por otra parte, dado que el programa establece la necesidad de comprometer recursos similares a los de otros países desarrollados, debe señalarse que en este aspecto el retraso es todavía mucho más grande.

Los principales socios comerciales de México asignan una proporción más importante de su Producto Interno Bruto a actividades de investigación y desarrollo, así por ejemplo, Estados Unidos invierte el 2.9 por ciento y Canadá el 1.5 por ciento. Otros países como Suiza y Japón destinan el 2.9 por ciento y el 2.8 por ciento respectivamente. (ver cuadro 8). Pero incluso países de desarrollo industrial similar al de México invierten más. Como ejemplo tenemos a Turquía que en 1990 destinó el 0.47 por ciento, Portugal el 0.61 por ciento y España el 0.87 por ciento<sup>6</sup>.

En lo que se refiere al destino de los gastos en ciencia y tecnología, la mayoría de ellos se concentraron en la educación pública que vio incrementar su participación de 50 por ciento en 1987 a 65.3 por ciento en 1994. En tanto que comercio exterior y fomento industrial pasó de 1 por ciento a 2 por ciento durante el mismo periodo (ver cuadro 9). Es indudable que la baja participación del gasto en ciencia y tecnología dentro del sector industrial no permite desarrollar capacidades innovadoras dentro de este

6 Véase OECD (1994), *op. cit.*

**CUADRO 8**  
**Variables productivas y tecnológicas**  
**en 10 países**

	E.U.	Japón	Alemania	Canadá	Suecia	Corea	Taiwan	Brasil	Argentina	México
Población (miles de personas)	246329	122613	61451	25950	8438	42400	16000	147300	31900	81000
PNB per cápita	19840	21020	18480	16960	19300	3600	8000	2160	2520	2500
Producto manufacturero/FNB	22	29	44	23	30	32	N.D.	29	31	24
Export. Manufacturera/PNB	5	9	24	16	26	33	N.D.	5	3	N.D.
Alfabetizados	95	95	95	95	95	88	92	78	95	N.D.
Nivel secundaria	98	96	94	104	91	88	N.D.	39	74	N.D.
Preparatoria	60	28	30	58	31	36	N.D.	11	39	N.D.
Científicos e ingen./población	0.33	0.48	0.25	0.22	0.25	0.11	N.D.	0.04	0.06	0.0013
R&D/PNB	2.9	2.9	2.9	1.5	3	1	1.16	0.4	0.5	0.4
R&D privada/R&D total	48	78	64	42	61	2.793	0.667	0.250	0.087	

Fuente: Nelson R. National Innovation Systems. (1993).

CUADRO 9

Gasto Federal Ejercido en Ciencia y  
Tecnología por sector administrativo  
(Estructura porcentual)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Agricultura y recursos hidráulicos	18.1	15.5	25.3	13.3	12.5	9.5	9.5	8.0
Comunicaciones y transportes	0.9	1.0	6.0	0.9	1.0	1.3	1.2	1.1
Comercio y fomento industrial	1.0	1.0	0.2	0.7	0.5	0.8	2.1	2.0
Educación pública	50.0	51.5	42.2	56.4	57.8	60.2	60.1	65.3
Salud	6.3	6.3	3.5	4.2	4.5	4.0	3.7	3.2
Marina	0.5	0.4	0.0	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2
Pesca	1.1	1.0	1.0	1.2	1.0	1.2	1.1	0.7
Procuraduría General de la República	0.0	0.0	0.0	0.1	0.3	0.2	0.2	0.3
Energía minas e industria paraestatal	21.7	23.1	21.7	22.1	15.2	18.7	21.7	18.8
Otros	0.3	0.2	0.0	0.8	0.4	0.6	0.1	0.4

Fuente: Sexto Informe de Gobierno, 1994.

sector, ni tampoco el entrenamiento adecuado del personal humano que la industria necesita.

En lo que a la promoción de una cultura tecnológica en el sector industrial, podemos decir que esto sólo se consiguió limitadamente en un conjunto de grandes empresas. La mayoría de las empresas mexicanas siguieron otorgando muy poca importancia a los aspectos científicos y tecnológicos relacionados con sus productos o sus procesos productivos.

Un indicador (aunque limitado) de la inexistencia de una cultura tecnológica son los niveles de consulta que existen sobre las patentes. Según datos proporcionados por la SECOFI, de las más de 150 mil patentes registradas en el país, solo existen como promedio anual 250 consultas, en su mayoría de despachos de abogados que trabajan en la materia<sup>7</sup>.

Por otra parte las empresas mexicanas no destinan todavía suficientes recursos a la realización o al financiamiento de mejoras tecnológicas, investigación y desarrollo, usualmente asignan a estas actividades menos del 1 por ciento de sus ventas. En contraste, la inversión en tecnología en empresas de otros países alcanza por lo general entre el 5

7 Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior, SECOFI, 1990.

y el 10 por ciento de sus ventas, llegando al 15 por ciento en industrias de alta tecnología<sup>8</sup>.

Tampoco existe una estrecha colaboración entre los centros o instituciones de investigación y desarrollo y las empresas. Entre 1983 y 1988, en las universidades más importantes del país, los proyectos vinculados con empresas no llegaron al 4 por ciento del total de las investigaciones.

El gobierno se planteó incrementar la participación del sector productivo privado en la iniciativa, financiamiento y la toma de decisiones de los centros públicos de investigación y desarrollo. Sin embargo, según cálculos efectuados por el Banco Interamericano de Desarrollo, en 1984 la participación del sector privado en el gasto nacional en ciencia y tecnología era del 15 por ciento, en 1989 de 23 por ciento y para 1991, de 22 por ciento.

La composición de este indicador sugiere en general, la existencia de un aparato productivo asimilador de tecnología externa, con una débil presencia de un núcleo endógeno de producción tecnológica<sup>9</sup>. El cambio relativo en

8 *Idem.*

9 Durante 1992, el Conacyt realizó un estudio con base en datos generados por el INEGI mediante dos encuestas: la Encuesta Nacional sobre empleo, salarios, tecnología y entrenamiento en el trabajo en el sector manufacturero, así como la Encuesta Nacional sobre investigación y desarrollo tecnológico en el sector de la construcción. En el sector privado Industrias Peñoles empleaban en 1991 a 274 personas en activi-

la composición del indicador sugiere, por el contrario, que la industria privada ha incrementado el gasto dedicado a actividades de IyD y modernización tecnológica. En efecto, las inversiones fueron de 19 millones de nuevos pesos (MDNP) durante 1984, y pasaron a 905 mdnp para 1991, a un ritmo de crecimiento medio anual de 10.5 por ciento.

En lo que se refiere a la generación de recursos humanos, la información disponible indica que en México se cuenta con 13 ingenieros por cada 10 mil habitantes, mientras que en Corea son 24, en Estados Unidos 139 y en Japón 595.

Un elemento económico determinante, en el desarrollo de la tecnología nacional, es el sistema financiero. Durante el sexenio se intentó la modificación de la normatividad de los esquemas de financiamiento de los centros de IyD, con base en un esquema de crédito ágil, flexible y riguroso. Se realizaron algunos esfuerzos en relación a la promoción de la investigación científica y tecnológica en la pequeña y mediana industria. Sin embargo, en general estas acciones fueron mínimas, y se vieron entorpecidas por prácticas burocráticas, especialmente en cuanto a un acercamiento

---

dades de IyD, representando el 70 por ciento del total para el sector, mientras que Hylsa daba empleo a 38 personas e Industrias Resistol a un tanto similar. Estos y otros datos que adelante se presentan aparecen en el reporte sobre Ciencia y Tecnología en México, elaborado por la OECD y publicado en 1994.



de la banca privada al financiamiento de desarrollo tecnológico.

El CONACYT administra desde 1992 el Fondo de Investigación y Desarrollo para la Modernización Tecnológica, el cual opera mediante bancos comerciales, y es del tipo de riesgo compartido entre empresario y gobierno federal. Durante sus primeros 18 meses de operación, FIDITEC financió 79 proyectos por un valor de 75 mdnp, principalmente en el sector agrícola, algunas tecnologías manufactureras, y especialmente transporte y comunicaciones, en empresas pequeñas (91 por ciento), en medianas (5 por ciento) y en grandes (4 por ciento).

Asimismo, NAFIN administra el Programa de Desarrollo Tecnológico, el cual financió entre 1990-92 un total de 143 proyectos por un valor de 185 millones 300 mil nuevos pesos. El 62 por ciento de su cartera de clientes son pequeñas y medianas empresas. El Banco Nacional de Comercio Exterior también financia algunos proyectos de exportación que requieren de actualización tecnológica, mediante el esquema de riesgo compartido de NAFIN y FIDITEC.

En este último aspecto, debido a la desaparición del Registro Nacional de Transferencia de Tecnología, es difícil evaluar hasta que punto se otorgaron facilidades técnicas y administrativas, para la adquisición de tecnologías nacionales e internacionales a las empresas residentes en México. Por falta de indicadores, también es difícil saber

hasta que punto se avanzó en la normalización integral y el concepto de calidad total en la industria del país.

Un objetivo de la administración salinista era la creación de nuevos centros de investigación tecnológica, pero los indicadores no muestran datos sobre crecimiento de éstos. El gobierno federal coordina y subsidia a dos tipos de centros de investigación: una parte del presupuesto (un mil mdnp ó 22 por ciento del gasto al sector) fue absorbida por centros públicos de IyD como el IMP, el INIFAP, el IIE, IMSS, ININ; la otra parte son 26 centros de investigación denominados centros SEP CONACYT, que cuentan con planta de 4 mil 567 personas, 2 mil 510 de las cuales son científicos, ingenieros y técnicos.

Durante la gestión salinista también se intentó multiplicar y fortalecer los acervos de información científica y tecnológica. El esfuerzo más significativo al respecto fue la producción del Banco Nacional de Patentes el cual contiene resúmenes de patente a partir de 1980 y hasta 1992. Sin embargo, en estos momentos se ha dejado de actualizar el CD ROM que contenía esta información.

En general, existen pocos acervos de información tecnológica en el país y los que existen son costosos y/o limitados en su capacidad de acervo y búsqueda. La limitación principal es la inexistencia de un sistema público y privado de información que permita recuperar, generar y ampliar los acervos de conocimientos utilizados por la industria en general. Es decir, el gobierno federal podría contribuir a la construcción de una infraestructura infor-

mática de carácter público que permita comunicar conocimientos científicos y tecnológicos, con eficiencia y más bajos costos.

### **III. La política sobre propiedad intelectual y transferencia tecnológica: la evolución entre 1972-94**

A lo largo del periodo 1988-1994 la política referida a la protección y fomento de la innovación tecnológica en la planta industrial mexicana sufrió cambios de importancia, debido a que fue modificado en su totalidad el marco jurídico sobre patentes, marcas y transferencia de tecnología.

En junio de 1991 se publicó la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial (LFPI), la cual sustituyó a la antigua Ley de Invenciones y Marcas (LIM) de 1976 reformada en 1987. La LFPI derogó asimismo a la Ley de Control y Registro de Transferencia de Tecnología, Uso y Explotación de Patentes y Marcas (LCRTUEPM) de 1972, reformada en 1982, así como su reglamento en 1990. Al adherirse México al Tratado de Libre Comercio para América del Norte a partir de 1994, aceptó cumplir con el capítulo XVII del TLC sobre Propiedad Intelectual (TLCPI).

Existen además otras leyes que se asocian con la política tecnológica de la pasada administración, que son, la Ley de Derechos de Autor, y la Ley sobre Metrología. La primera fue adicionada en julio de 1991 en lo que concierne a la protección de los programas de cómputo y los audiovisuales, debido al incremento y amplitud de su uso a

partir de los ochentas en México. La segunda ley, sobre las normas industriales fue reformada en 1988, en el sentido de homogeneizarla más en términos de legislaciones internacionales, principalmente la de los EUA.

El argumento principal para modificar la legislación sobre patentes y marcas fue que con una mayor protección de las innovaciones así como de los productos de marca en el mercado, se fomentaría el registro de innovaciones, tanto nacionales como extranjeras, lo que a su vez fomentaría la transferencia de tecnología.

Asimismo, el argumento para derogar la ley sobre transferencia de tecnología fue que ésta legislación significaba una intervención del Estado que ya no se justificaba, debido a que la economía mexicana había iniciado un proceso de apertura y liberalización de su estructura productiva y financiera interna.

En el caso del TLC el gobierno mexicano abordó el tema de la propiedad intelectual como una condición impuesta por el modelo de desarrollo elegido, esto es, la globalización de la economía mediante la institucionalización del mercado y los agentes privados como espacio y actores principales de la actividad económica.

### *1. La evolución reciente de la legislación sobre patentes y transferencia de tecnología*

La característica fundamental de la LIM era su corte netamente nacionalista. La duración de la protección a las

patentes era de 10 años contados a partir de la fecha de su otorgamiento, y estaba prohibido el patentamiento de ciertos procesos y productos ligados a necesidades de alimentación, salud y seguridad nacional. No se permitía el registro de patentes si el producto era importado, ya que la Ley perseguía promover su producción en territorio nacional. Las circunstancias en las cuales se otorgaban las licencias obligatorias se regían por el interés público y la intervención discrecional del Estado. En particular, existía la posibilidad de la expropiación de las patentes por parte del Estado por causas de utilidad pública o de seguridad nacional. Por último, existía la figura de certificado de invención, la cual era una variación sobre la figura de patente que consistía en otorgar protección no exclusiva<sup>10</sup> a invenciones no patentables.

La LIM fue modificada en 1987. Las modificaciones principales consistieron en alargar el periodo de protección de la patente a 14 años, e incluir una cláusula transitoria mediante la cual, a partir de 1997, serían patentables una serie de productos y procesos antes no permitidos o mencionados por la Ley.

La nueva LFPI emitida en 1991 introdujo cambios muy significativos. El primero en importancia es el carácter y sentido general de la Ley, el cual pasa de ser uno de inte-

10 Protección no exclusiva significa que el creador de una invención es su dueño, pero si un tercero desea utilizar el invento, el dueño está obligado a licenciarlo, previo acuerdo económico entre ambas partes.

rés público y social (LIM), a uno de orden público y observancia general (LFPPI). Una característica interesante es que la LFPPI contempla la publicación de las solicitudes de patente en la Gaceta Oficial.

La vigencia de la patente se aumentó a 20 años contados desde la fecha de solicitud, y en el caso de medicamentos cabía la posibilidad de alargarla a 23 años. Se abrieron al patentamiento diversas áreas técnicas antes no permitidas, tales como la biotecnología, las aleaciones, las bebidas y alimentos de consumo humano, los farmoquímicos, las medicinas, los fertilizantes, plaguicidas, herbicidas y fungicidas.

Se derogó la figura de certificado de invención, y se incluyó una nueva figura, el modelo de utilidad, que ampara invenciones menores. Fue institucionalizada también una protección ilimitada a la figura de secreto industrial o de negocios<sup>11</sup>.

En la nueva Ley se modifica el concepto de explotación de la patente, ya que permite registrar una patente en México solo para importar el producto. A su vez, el otorgamiento de licencias obligatorias por causa de utilidad pública se restringe a situaciones de emergencia y de seguridad nacional, eliminando la causa de salud pública y

11 Esta figura ya existía en la LCRTTUEPM, aunque de manera sumamente limitada.

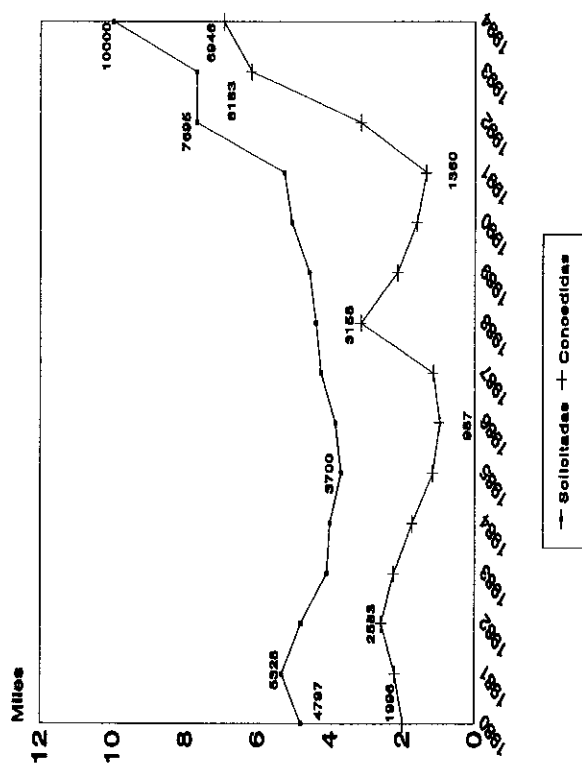
cualquier otro interés público como en la legislación anterior. La nueva Ley también derogó la posibilidad del Estado para expropiar patentes por causa del interés público y la seguridad nacional.

La evolución del registro de solicitudes de patente a partir de la vigencia de la LFPPI de 1991, ha resultado en que desde entonces se registraron 28 mil 077 solicitudes de patente que representan el 35 por ciento de las patentes solicitadas entre 1980 y agosto de 1994. Hasta 1991 el promedio anual de solicitudes oscilaba en torno a 5 mil, mientras que durante 1992 y 1993 se elevó a 7 mil 695, ya para agosto de 1994, alcanzó 10 mil 052 solicitudes. Al amparo de la nueva ley se han otorgado 16 mil 969 patentes que representan el 43 por ciento, de las otorgadas durante todo el periodo (ver gráfica 2).

Con respecto a la distribución de las patentes registradas en México por país de origen (1980-1994), los EUA concentraron el 60 por ciento (23 mil 114), mientras que los mexicanos participaron con el 7 por ciento (2 mil 765), y los países europeos y Japón con el 23 por ciento (9 mil 057). En general los extranjeros registraron el 93 por ciento, de las patentes otorgadas en México durante el periodo (cuadro 10).

En relación a las patentes registradas en México en 1980 el 8.3 por ciento eran de mexicanos, el 57 por ciento de EUA y el 34.7 por ciento del resto del mundo. Para 1986 la participación mexicana pasó al 4 por ciento, la norteamericana al 61 por ciento y del resto del mundo se man-

Gráfica 2  
Solicitud y concesión de patentes en México  
1980-1993 (número)



Fuente: Elaboración propia a partir de "Indicadores de actividades científicas y tecnológicas", Conacyt, 1994.



**CUADRO 10**  
**Patentes concedidas en México por**  
**nacionalidad de los titulares**

	México		EUA		Europa		Otros		Total
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
1980	165	8.3%	1140	57%	489	24.7%	202	10.0%	1996
1986	41	4.0%	605	61%	241	25.0%	100	10%	987
1994 1/	385	5.5%	4173	60%	1717	24.7%	671	9.8%	6946
<b>Total</b> <b>1980-1994</b>	<b>2765</b>	<b>7.15%</b>	<b>23114</b>	<b>60%</b>	<b>9057</b>	<b>23.25%</b>	<b>3720</b>	<b>9.6%</b>	<b>38656</b>

1/ Los datos son hasta agosto de 1994.  
 Fuente: Elaboración propia a partir de "Indicadores de  
 Actividades Científicas y Tecnológicas", Conacyt, 1994.

tuvo en un 35 por ciento. Durante 1994, la participación norteamericana pasó al 60 por ciento, la mexicana se recuperó hasta el 5.5 por ciento y la del resto del mundo pasó al 34.5 por ciento (ver cuadro 10).

Con respecto a las un mil 56 patentes concedidas en Estados Unidos a nacionales mexicanos, así como a empresas mexicanas y empresas extranjeras residentes en México (1970-1993), la distribución es la siguiente. Los inventores mexicanos dan cuenta de 597 patentes que representan el 57 por ciento del total. Las empresas extranjeras residentes en México han registrado 232 patentes (22 por ciento) y las empresas mexicanas 227 patentes (21 por ciento). El ritmo de registro entre 1975-76 era de entre 67 y 78 patentes, mientras que para 1992-93 paso a un rango de entre 45 y 50 patentes. El periodo con menos registro, fue 1983-1985, con apenas 32 patentes por año.

Como se observa, el impacto inmediato del cambio de la ley en 1991 se tradujo en un aumento significativo de la solicitud y otorgamiento de patentes en México, que era precisamente, el objetivo inmediato y principal de dicho cambio en la regulación. Sin embargo, la mayor parte de los registros quedaron concentrados en titulares de un solo país, esto es, los EUA.

Por su parte, la ley de Control y Registro de Transferencia de Tecnología, Uso y Explotación de Patentes y Marcas también fue derogada por la LFPPI de 1991, con lo cual desapareció la obligación de registrar todos los contratos de transferencia. Esta Ley ya había sufrido de por sí una

serie de cambios en 1990 a través de su reglamento de aplicación. Destaca la supresión de la intervención del Estado en la fijación de los pagos por concepto de regalías y cláusulas restrictivas en los contratos de transferencia de tecnología, así como una mayor protección al secreto industrial. Con la nueva ley de 1991, la transferencia de tecnología pasó a ser regulada a través del mercado y en particular mediante la firma de contratos privados.

Con relación a la evolución del registro de contratos de transferencia de tecnología (CTT) se tienen los siguientes datos. Entre 1973 y 1990, se registraron en el país 18 mil 084 CTT. De estos, mil 501 (8 por ciento) se registraron entre 1973-1981, el restante, 16 mil 582 (92 por ciento) entre 1982-1990<sup>12</sup>.

Durante el periodo 1973-1981 el sector primario recibió el 3.6 por ciento de los CTT, el sector industrial el 87.8 por ciento, y el sector servicios el 8.5 por ciento. En el siguiente periodo la agricultura sufrió una leve caída a 3.2 por ciento, mientras que la industria pasó a 56.8 por ciento, y los servicios aumentaron su participación a 39.8 por ciento.

El sector que concentra la mayor parte de los contratos de la industria es el manufacturero con 54 por ciento de los

12 Ver J. Aboites, y M. Soria. "El dilema de la transferencia de tecnología: tendencias recientes en la industria manufacturera mexicana", UAM-X, 1993.

CTT (1973-1990). El 53 por ciento de estos CTT tuvieron un origen interno, 30 por ciento provinieron de EUA, y el 13 por ciento de Europa. La tecnología se aplicó en un 55 por ciento al ámbito de la producción (patentes, conocimientos secretos y asistencia técnica), en un 23 por ciento al de la administración (asesoría y consultoría para la administración de empresas y programas de cómputo) y un 22 por ciento al mercado (marcas y nombres comerciales).

Los sectores manufactureros que concentraron la mayor parte de los CTT fueron los siguientes. Los productos metálicos, maquinaria y equipo participaron con el 26 por ciento de los CTT; las sustancias químicas y derivados del petróleo con el 25 por ciento; alimentos y bebidas con el 15 ciento; y textiles y vestido con el 14 ciento.

El origen de la tecnología en el sector productos metálicos, maquinaria y equipo es el siguiente: el 41 por ciento tienen un origen doméstico, el 40 por ciento proviene de EUA y el 14 por ciento de Europa. En el caso de las sustancias químicas y derivados del petróleo, el 51 por ciento tiene origen doméstico, el 30 por ciento proviene de EUA y el 16 por ciento de Europa.

El origen de la tecnología para el sector alimentos y bebidas es el siguiente: el 59 por ciento de los CTT tienen origen interno, el 30 por ciento norteamericano y el 9 por ciento europeo. Para el caso de textiles y vestido el 65 por ciento tuvieron origen nacional, el 20 por ciento

fueron de origen estadounidense y el 10 por ciento de Europa.

Tal como se observa, los sectores industriales que más CTT concentran están asociados a los sectores industriales que tradicionalmente han recibido mayores apoyos por parte del Estado. Sin embargo, la característica más importante es que una parte considerable de las transferencias reseñadas se realizaron dentro del territorio nacional, y no desde el exterior. Estos datos muestran la existencia de importantes flujos de difusión tecnológica a nivel nacional al interior de estos sectores.

Una hipótesis sobre la lógica y el sentido de este flujo es la siguiente: la empresa trasnacional residente en México recibió originalmente la transferencia tecnológica, y después la difundió al interior del sector en la medida en que la cadena productiva de un determinado bien se va ampliando y profundizando. Es decir, en la medida en que las empresas transnacionales recurren cada vez más a proveedores nacionales, es necesario difundir ciertas innovaciones y conocimientos a estas empresas.

## *2. La propiedad intelectual en el marco del TLC*

Los acuerdos entre México, Canadá y EUA sobre propiedad intelectual e industrial tienen por objeto impulsar el comercio legítimo de bienes y servicios mediante la protección y defensa de los derechos de propiedad intelectual. Estos derechos se refieren a: los derechos de autor y derechos conexos, derechos de marcas, derechos de pa-

tente, derechos de esquemas de trazado de circuitos integrados, derechos de secretos industriales o de negocio, derechos de obtentores vegetales, derechos de las indicaciones geográficas y derechos de diseños industriales<sup>13</sup>.

La protección a estos derechos deberá ser amplia e igualitaria en el trato a todas las personas de las diferentes naciones, y capaz de controlar las prácticas o condiciones abusivas o contrarias a la competencia.

En la Ronda de Uruguay del GATT, iniciada en 1986, se introdujo por primera ocasión el tema de los derechos de propiedad intelectual en la agenda de las negociaciones comerciales multilaterales más importantes del mundo. El objetivo del TLCCPI es doble:

- Por un lado busca establecer las reglas para prevenir la competencia desleal, facilitando así la circulación de mercancías, el traspaso de tecnologías y la inversión entre los tres países, así como la atracción de tecnologías externas al bloque que buscan condiciones de seguridad jurídica satisfactorias.

- Por el otro, las reglas establecidas serán un estímulo a las personas y las empresas de los tres países para innovar

13 Ver Soria, Manuel. "Tratado de Libre Comercio: propiedad intelectual e innovación", UAM-X, 1994.

productos y procesos, y destinar mayores recursos a actividades de investigación y desarrollo tecnológico.

En general, el TLCCPI se caracteriza por la amplitud de los derechos tecnológicos y económicos protegidos jurídicamente, así como el alto grado de protección a la que conlleva cada derecho específico. Hasta estos momentos, todavía no es posible saber cuales serán las posibles implicaciones de la firma del TLC en México, salvo el hecho de que diversas cadenas productivas, así como empresas han desaparecido por razón de la apertura comercial indiscriminada y la adopción de normas internacionales de competencia muy por encima de las posibilidades de muchas empresas mexicanas.

En todo caso, la legislación mexicana sobre propiedad industrial e intelectual fue modificada antes de la firma del TLC y de hecho funcionó como un prerequisite para la firma del tratado. El impacto posible más importante de estos acuerdos bien puede concentrarse en el proceso de difusión de las innovaciones. La ley mexicana y transnacional sobre la propiedad intelectual promueve un modelo de difusión tecnológica de carácter limitado, es decir, favorece solo la difusión comercial de las innovaciones, y desestimula la vía de la imitación por canales no comerciales e informales.

En este sentido, un efecto positivo de la aplicación de estas nuevas regulaciones dependerá de dos elementos:

- Por una parte, del mecanismo de precios en el mercado y de la disponibilidad de los productores de la tecnología a transferirla.
- Por la otra, la difusión también pasará a depender de manera importante de la política nacional en ciencia y tecnología, ya que el Estado tendrá que complementar y apoyar aquellos procesos de difusión que no pueden ser eficientemente regulados por el mercado privado.

#### **IV. Observaciones al PNCyT**

En este apartado nosotros formulamos algunos comentarios críticos al PNCyT propuesto. Si bien es cierto que en el PNCyT se resumen las principales deficiencias, objetivos y estrategias en materia de ciencia y tecnología, nos parece que el programa se queda a un nivel de precisión muy general. Por ejemplo, aunque se señalan los efectos de la actual revolución tecnológica, no se señala específicamente cuales son los principales puntales que dan vida a esta revolución tecnológica, es decir, no se identifican las tecnologías medulares que comandan estos cambios. Lo anterior se traduce en la definición de objetivos muy generales que no orientan de manera concreta la acción que el gobierno y las empresas deben emprender.

El objetivo más general que propone el programa es demasiado vago; señala que se busca "la modernización tecnológica para consolidar la competitividad mexicana en el plano internacional". Aquí surge una serie de preguntas importantes: ¿se trata de ser competitivo en todas las ra-



mas y sectores industriales sin distinción alguna?, ¿todos los sectores son estratégicos para el país?, ¿es lo mismo, por ejemplo, ser competitivo en la industria textil o del calzado, que en la industria de los semiconductores?. A todos los sectores que componen la estructura industrial mexicana, ¿se les debe otorgar la misma atención, la misma magnitud de recursos?. El apoyo que requiere la industria agroalimentaria, ¿es de la misma naturaleza que el que requiere la industria de la construcción?.

Como vemos, esta serie de cuestionamientos revela que no existe una identificación de las tecnologías en las cuales nuestro país es competitivo, en cuales está en desventaja y en cuales ni siquiera compite porque no las tiene. Es obvio que así, no pueden definirse los objetivos más específicos. A nosotros nos parece que un programa a este nivel es indispensable, pues cada uno de estos sectores guarda respecto a la situación internacional una posición muy diferente en su tecnología.

De los estudios sobre el actual paradigma tecnológico se puede extraer en conclusión de que industrias que hace 15 ó 20 años todavía representaban la fuente de las mayores ventajas tecnológicas y competitivas, tales como la industria automotriz, los bienes de consumo duradero, la textil, el acero y la petroquímica, han dejado de cumplir con esa función o están en vías de hacerlo, su lugar, ha sido ocupado ahora, por las telecomunicaciones, la microelectrónica, la computación, la robótica, las maquinas herramientas de control numérico.

Pero lo más importante de estos estudios, es que con base en ellos, pueden visualizarse cuales son las nuevas tecnologías que se perfilan con un gran potencial competitivo, podríamos decir, son las tecnologías del siglo XXI. Estas son: la informática, especialmente la codificación de conocimiento en software, la biotecnología (en especial la última generación que tiene que ver con la manipulación del código genético de plantas animales y personas), los nuevos materiales, y las energías renovables. Todo hace pensar que las ventajas tecnológicas futuras estarán situadas en estas industrias.

El país en su conjunto, y cada firma en particular, debería contar con una estrategia específica en cada uno de estos tres bloques de tecnologías, desde las que ya están de salida, hasta las nuevas tecnologías emergentes que requieren un programa específico. ¿Qué estrategias de política científica y tecnológica deberá tener nuestro país con las nuevas tecnologías emergentes?.

*1. No existe una visión integral o sistémica de las actividades innovativas*

A pesar de que el programa avanza significativamente al distinguir entre ciencia y tecnología y destacar la separación de la investigación y el sector productivo, como una gran limitante que impide el desarrollo de la actividad tecnológica del país, nos parece que el programa todavía carece de una concepción integral sobre los factores que intervienen en la actividad innovadora. Para decirlo de una vez, en el programa no se llega a expresar la neces-

sidad que tiene México de contar con un Sistema Nacional de Innovación (SNI).

La idea de SNI es reciente y surgió a partir de la indagación del éxito innovador de algunos países asiáticos y europeos. Esta idea ha sido particularmente desarrollada por R. Nelson (1993) y Bengt-Ake Lundvall (1988, 1992). El SNI permitió explicar en gran medida porque unos países son más innovadores que otros y expresa fundamentalmente lo siguiente:

El SNI está constituido por un conjunto de elementos e instituciones que desarrollan actividades de innovación y aprendizaje y por las relaciones entre esos elementos. En un sentido más amplio, el SNI se refiere tanto a la organización de subsistemas de una nación específica como a la interacción entre subsistemas, incluso si estos se encuentran localizados en otra nación. Los centros de investigación y desarrollo, la producción dentro de las firmas, las interrelaciones interfirma, los sistemas financieros, los mercados, el sistema de instituciones son sólo algunos de los elementos que desarrollan actividades de innovación y que interactúan retroalimentando sus capacidades.

Entonces no basta ya; con que los países cuenten con una política explícita de ciencia y tecnología, o con un reducido grupo de instituciones competentes, o con algunos centros de excelencia. No basta tampoco una estructura económica en donde solo existan unas pocas firmas exitosas con capacidad para innovar y competir internacionalmente. Aunque, obviamente, todo esto es necesario bajo

las nuevas condiciones, el éxito económico y la capacidad competitiva pasa a depender cada vez más de la constitución de un amplio y eficiente sistema, con la capacidad para generar, desarrollar y difundir eficientemente las innovaciones en toda la esfera económica y social.

Un programa que intenta impulsar la ciencia y la tecnología debería pues preocuparse no sólo por fortalecer las instituciones científicas y tecnológicas ya existentes o por crear otras nuevas, sino debiera preocuparse también por establecer fuertes vínculos de retroalimentación entre todos estos actores.

## *2. El problema de la cultura tecnológica*

Uno de los elementos centrales del SNI de innovación es la cultura tecnológica que posee la sociedad y especialmente la cultura tecnológica de las empresas. La cultura tecnológica esta constituida por la acumulación de conocimientos tecnológicos que se generan como producto de la práctica productiva y de Investigación y Desarrollo (Research and Development R&D), pero también por el conjunto de hábitos, creencias y miedos que los sujetos sociales tienen de la tecnología. Esto puede ir desde aquellos que la ven como la solución a todos los males, hasta aquellos para los cuales no tiene la menor importancia o simplemente la ignoran.

El PNCyT se refiere a este problema cuando señala que la estrategia general "*para alcanzar los objetivos propuestos en cuanto a modernización tecnológica, es también nece-*

*sario que se modifiquen la conciencia de los empresarios y la organización de las empresas".*

Creemos que este es otro problema medular, que no ha recibido todavía la atención que necesita. Durante cerca de 40 años la clase empresarial mexicana se acostumbró a una política comercial proteccionista que la libraba de la competencia internacional otorgándole un mercado cautivo que le rendía sin gran esfuerzo tecnológico beneficios fabulosos. Por si fuera poco, el Estado apoyó también a la industria durante todo este tiempo por medio de subsidios de toda clase. Como era de esperarse, entre los empresarios no se generó una cultura, o mejor dicho se generó en ellos una cultura tecnológica totalmente negativa, que incidió sobre una pobre capacidad para generar tecnologías propias, y lo que es peor, debido al proteccionismo, la clase empresarial siempre consideró a la tecnología como algo que había que comprar en el exterior, algo que se encontraba incorporado sólo en los equipos y que le representaba un gasto y no una inversión de largo plazo.

### *3. Consideraciones acerca de la política gubernamental sobre innovación, propiedad intelectual y transferencia de tecnología.*

La política gubernamental sobre propiedad intelectual y transferencia de tecnología llevó a la práctica dos cambios en los mecanismos formales de regulación económica del mercado tecnológico. Reflejan el principio general neoliberal que guió a toda la política económica del régimen, y particularmente a la política industrial: la implantación

del "libre" juego de las fuerzas del mercado mediante el aumento de la protección jurídica a la propiedad privada de tecnología; y el "retiro" del Estado de la regulación directa de las actividades de transferencia tecnológica.

La sustitución de la LIM por la LFPPI tuvo por objeto formalizar lo anterior. Esto se logró, concretamente, aumentando la vigencia temporal de las patentes y el secreto industrial. Así mismo, la nueva ley abrió al patentamiento nuevas áreas técnicas en las que antes no se permitían patentes de producto o proceso.

El efecto principal del incremento en los niveles de protección de las patentes y el secreto industrial fue, pues, un aumento de la certidumbre para el dueño de la tecnología, así como una recomposición de los flujos y ritmos de difusión de las innovaciones, ya que esta pasa a realizarse exclusivamente a través de circuitos comerciales. Un efecto negativo de la nueva política podría ser la reducción de procesos de aprendizaje basados en imitación, ya que se trata de cancelar vías informales y formales no comerciales.

En lo referente a la derogación de la ley de transferencia tecnológica, el resultado más importante del retiro formal del Estado de la regulación directa y el control de intercambios tecnológicos en la economía entre las empresas es que el mercado se ha convertido en el mecanismo regulador de la transferencia tecnológica, fundamentalmente vía firma de contratos privados.

El capítulo sobre la propiedad intelectual incluido en el TLC, viene a formalizar y poner en práctica lo anterior a un nivel global entre las tres naciones. Destaca la amplia protección a la propiedad intelectual de todo tipo de objetos tecnológicos y comerciales. En general, esta legislación trinacional busca favorecer sólo a la difusión comercial de las innovaciones protegidas mediante patente o secreto industrial o marca, etcétera.

Con esto, también se favorece el incremento de la certidumbre de la inversión extranjera, así como, del intercambio de bienes y servicios en general y los de carácter tecnológico en particular. El resultado final va en el mismo sentido que la legislación interna, que es limitar la difusión tecnológica y de información técnica exclusivamente a la vía comercial. El efecto principal bien puede ser no sólo mantener, sino ampliar la magnitud de la brecha tecnológica entre México y sus socios comerciales.

La crítica más importante a toda la reestructuración de la regulación estatal sobre propiedad intelectual y transferencia de tecnología es que, finalmente, no pasó a formar parte como elemento orgánico de una política industrial de carácter integral. El gobierno federal difundió estos cambios como uno de sus mayores esfuerzos y de mayor trascendencia para el desarrollo de la economía nacional.

Sin embargo, no reparó en el hecho de que ante la existencia de un sistema nacional de innovación fragmentado y desarticulado en México, dichos cambios acabarán por

favorecer a las empresas trasnacionales que ya tienen desarrolladas sus capacidades tecnológicas. De esta manera, el nuevo esquema de la propiedad intelectual se alza más bien como un obstáculo al desarrollo de nuevas tecnologías para aquellos que no cuentan con esas capacidades.

El reto para los agentes de la economía nacional es pues, construir una política industrial en la cual el elemento tecnológico es considerado un factor principal del crecimiento económico, junto con el capital y el trabajo. Este hecho sólo puede lograrse si, desde un principio, se comprende a la tecnología como un elemento multidimensional que se desarrolla en el largo plazo a través de un complejo y costoso proceso de acumulación de conocimientos y capacidades tecnológicas para la innovación en cada uno de los agentes que forman el sistema nacional de innovación.

En este sentido es fundamental replantear las formas y límites de la intervención del Estado, ya que el mercado, por sí solo, no conduce a una solución equitativa y eficiente para la economía nacional en general y las empresas extranjeras en particular, en relación con la problemática del desarrollo tecnológico y el crecimiento económico.



## **Bibliografía**

Aboites A, Jaime. *Cambio institucional y desarrollo tecnológico endógeno: la experiencia de México en el periodo 1980-1990*, (mimeo)

Aboites, Jaime y Manuel Soria. *El dilema de la transferencia de tecnología: Tendencias recientes en la industria manufacturera mexicana*, UAM-X, 1993.

Fajnzylber Fernando. "Reflexiones sobre Ciencia y Tecnología", en González C. Pablo y Aguilar C. Héctor. *México ante la crisis, Siglo XXI*, 1991.

Freeman C. "Japan: a new national system of innovation?", en Dosi, et al. *Technical Change and Economic Theory*, Printer Publishers, 1988.

García Rocha, Adalberto. *La política industrial en México*, SECOFI-COLMEX-ITAM-CONCAMIN, México, 1994.

*Indicadores de actividades científicas y tecnológicas*, CONACYT, México, 1993.

*Indicadores de actividades científicas y tecnológicas*, CONACYT, México, 1994.

*Ley de Control y Registro de Transferencia de Tecnología*, "uso y explotación de patentes y marcas", 1982.

*Política industrial y...*

*Ley de Fomento y Protección de la propiedad industrial,* 1991.

*Ley de Inversiones y Marcas,* 1976.

Lundvall, Bengt-Ake. *National Systems of innovation. Towards a theory of innovation and interactive learning,* Printer Publishers, London, 1992.

OECD. *Reviews of National Science and Technology Policy: México,* París, 1994, pp. 223.

*Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994.*

*Programa Nacional de Ciencia y Tecnología 1990-1994,* CONACYT, 1990.

*Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior,* SECOFI.

Soria, Manuel. *Tratado de Libre Comercio: propiedad intelectual e innovación,* UAM-X, 1994.

*Tratado de Libre Comercio. "Capítulo sobre propiedad intelectual",* SECOFI, 1994.

## **Programa de 100 ciudades: una estrategia de desarrollo urbano regional sustentable y concertado**

*Luis Javier Castro Castro*<sup>1</sup>

### **Características generales del programa de 100 ciudades**

**C**on la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y la puesta en operación del Programa de 100 Ciudades, se ha reactivado el área de desarrollo urbano en la Administración Pública.

El Programa de 100 Ciudades incorpora los conceptos que, hoy en día, rigen al desarrollo social:

- a) federalismo;
- b) participación de la sociedad;
- c) interrelación del desarrollo económico con el urbano;
- d) interrelación de la planeación con la inversión;
- e) eficiencia económica con equidad; y

1 Director General de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Desarrollo Social.

## *Programa de 100...*

### f) gobernabilidad.

El Programa constituye una estrategia para la conducción de un proceso de desarrollo urbano nacional, que aprovecha la sinergia de sus diferentes elementos.

Los tres objetivos principales del Programa son:

a) Organizar el patrón de asentamientos humanos acorde con las potencialidades para el desarrollo económico, el fomento al desarrollo regional y la generación de empleo en las 116 principales ciudades del país,

b) Regular el crecimiento de dichas ciudades y consolidar su papel como alternativas para la localización de inversión y de población,

c) Coadyuvar a la desconcentración de las cuatro grandes metrópolis: Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla.

El Programa de 100 Ciudades parte de la premisa de que el desigual desarrollo de las regiones obedece a una diferente distribución de oportunidades para el mismo. Por tanto, el desarrollo equilibrado de regiones y ciudades en el territorio nacional corresponde a la generación de condiciones para el fortalecimiento y la localización de la inversión productiva, en un marco de certidumbre.

Lo anterior es abordado por el Programa de 100 Ciudades:

a) atendiendo con una política federal a un conjunto de ciudades estratégicas, en función de su capacidad y potencialidad de desarrollo, factibles para ordenar los espacios subnacionales; y

b) propiciando en estas ciudades condiciones equiparables para el desarrollo en todas las regiones del país, que permitan el mejoramiento productivo de las condiciones de vida de la población.

El Programa de 100 Ciudades es una estrategia que conjuga un conjunto de acciones e instrumentos tendientes a cambiar, en diferentes frentes, la forma de conducir la política general de asentamientos humanos y de desarrollo urbano, en la medida en que los objetivos finales del desarrollo urbano se logran a través de la acción de una diversidad de actores y en plazos que trascienden las gestiones gubernamentales.

Atiende al desarrollo urbano y al regional porque:

a) se orienta a la atención de 116 ciudades con importante influencia regional;

b) en conjunto, conforman una red de asentamientos de primera jerarquía alternativos para la localización de inversiones y de población en relación a las cuatro grandes metrópolis del país; y

c) en un contexto de globalización, las economías regionales dependen más del desempeño de las ciudades.

## *Programa de 100...*

Promueve la sustentabilidad porque:

- a) propicia la permanencia de los usos del suelo;
- b) impulsa el fortalecimiento municipal, administrativa y financieramente, para la conducción local del desarrollo urbano;
- c) apoya la definición de estrategias para un desarrollo económico sostenido; y
- d) racionaliza el uso del suelo, con apego a la conservación del medio ambiente.

Implica la concertación porque:

- a) la definición, jerarquización y vigilancia del cumplimiento de acciones en materia de desarrollo urbano surgen de un trabajo conjunto y permanente entre autoridades y ciudadanía;
- b) involucra la participación de particulares para la realización de acciones de desarrollo urbano; y
- c) se establecen las perspectivas y alternativas para un desarrollo económico sostenido con el concurso de los grupos económicos locales y de relevancia nacional.

**Población cubierta por el programa de 100 ciudades\***

---

	Programa de 100 ciudades	Grandes metrópolis
Número de municipios	207	61**
Población (habitantes)		
1995	31.9 millones	24.4 millones
2000	36.2 millones	25.5 millones
Porcentaje de la población		
- Nacional		
1995	34.3	26.2
2000	36.2	25.5
- Urbana		
1995	51.4	39.2
2000	52.9	37.2
Tasa de crecimiento		
1970-80	3.5	2.6
1988-94	3.6	2.0

---

\* Estimaciones, Dirección General de Desarrollo Urbano, SEDESOL.

\*\* Incluye las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal.

---

## *Programa de 100...*

El Programa de 100 Ciudades se caracteriza por ser un programa de desarrollo urbano que conjuga, básicamente, la regulación del uso del suelo, entendida como su planeación y su administración, con inversiones en elementos fundamentales de suelo e infraestructura en las ciudades.

El Programa está orientado, básicamente, a propiciar la permanencia del uso del suelo a través del mejoramiento de la regulación del uso del suelo a nivel local, concentrando esfuerzos en aspectos estructuradores de las ciudades y en la capacidad local de gestión urbana.

Por otra parte, los campos de acción del Programa son ampliamente acordes con la esfera de competencia de la Secretaría de Desarrollo Social, minimizando el problema de que sus objetivos estén condicionados o sujetos a la acción de otros sectores de la Administración Pública Federal.

Lo anterior parte de reconocer que la regulación del uso del suelo requiere un soporte en inversiones básicas que permitan mantener la estructura de la ciudad y la escala adecuada de economías de aglomeración para soportar el desarrollo de las actividades económicas y la suficiencia en la prestación de los servicios urbanos.

De manera complementaria, se reconoce que la inversión por sí sola no ha sido capaz de lo anterior, por lo que su eficiencia requiere de un marco de planeación y administración.



Así, el Programa se orienta a propiciar un uso del suelo ordenado y eficiente y que éste permanezca en el tiempo, lo cual requiere, por una parte, que la planeación del desarrollo urbano sea realista y de alta calidad y, por otra parte, que las inversiones que se realicen en materia urbana apuntalen la estructuración de la ciudad, posibilitando su permanencia.

En este esquema los recursos federales aplicados en las líneas de inversión del Programa constituyen, principalmente, un estímulo a las autoridades locales para promover:

- a) la eficiencia técnica de los municipios para una administración del desarrollo urbano adecuada, tanto en sus aspectos técnicos como financieros;
- b) la incorporación de la participación de la sociedad en las labores relativas a la conducción del desarrollo urbano local; y
- c) la participación de la inversión privada en las acciones necesarias para lograr el desarrollo urbano acorde a las necesidades y potencialidades de la localidad.

### **Avances de la estrategia**

Puede considerarse que el logro principal del Programa de 100 Ciudades refiere a que se recuperó la capacidad local para regular el desarrollo urbano de las ciudades a través de:

### *Programa de 100...*

- a) las actividades de asistencia técnica a las autoridades locales para impulsar la instrumentación de la planeación del desarrollo urbano -en lo técnico y en lo jurídico-;
- b) fortalecer las áreas de administración urbana;
- c) propiciar la participación ciudadana en la definición de acciones de desarrollo urbano y en la vigilancia de su cumplimiento; e
- d) incorporar aspectos específicos de desarrollo económico de apoyo a lo urbano, de prevención de desastres y de conservación del medio ambiente en las consideraciones para la elaboración de planes y programas de desarrollo urbano.

Con base en lo anterior, puede decirse que con el Programa de 100 Ciudades, igualmente, se sentaron las bases para consolidar la tendencia de reversión del crecimiento acelerado de las grandes metrópolis del país: Ciudad de México, Monterrey, Guadalajara y Puebla.

De manera detallada, los logros del Programa de 100 Ciudades comprenden los aspectos que a continuación se enuncian.

Se constata la consolidación de este conjunto de ciudades como importantes centros urbanos, de impacto regional, al tiempo que se mantiene su crecimiento a un ritmo mayor que el de las grandes metrópolis. Ante la actual coyuntura de emergencia económica, en diversas ciudades

del país se ha generado una preocupación de las autoridades locales por contar con ciudades eficientes en lo económico y equitativas en lo social.

Lo anterior se ha expresado como un renovado interés por el desarrollo urbano de las ciudades, lo que se ha traducido en la relevancia que las autoridades locales han otorgado a las actividades de regulación del uso del suelo, lo cual se vio reforzado por las acciones de inversión del Programa de 100 Ciudades que precisamente llamó la atención a las autoridades locales sobre la importancia estratégica de sus ciudades en el desarrollo nacional.

En ese sentido, se han consolidado las tendencias de crecimiento de manera ordenada al interior de las ciudades más importantes del país, que constituyen una red de primera jerarquía para la desconcentración de actividades económicas y de la población.

Es necesario resaltar la importancia regional que han cobrado ciudades como Hermosillo, Mérida, León, Querétaro, Oaxaca y Saltillo. Asimismo, se constata una desconcentración relativa de la frontera norte por la interiorización de las industrias maquiladoras hacia ciudades en la franja intermedia entre ésta y la región Centro-Norte del país.

Evidentemente el patrón de asentamientos humanos cuenta con una dinámica propia, que sigue a las grandes transformaciones macroeconómicas del país. De esta manera, las condiciones que hoy en día impone la globalización

continuarán incentivando la desconcentración de las grandes metrópolis para lo cual el Programa de 100 Ciudades, ha sentado las bases para una refuncionalización del territorio correspondiente al momento actual del desarrollo nacional.

Dentro del Programa de 100 Ciudades el fortalecimiento municipal debe entenderse en dos dimensiones. La primera, al reivindicar el carácter concurrente del desarrollo urbano que ha significado mantener una estricta observancia de las atribuciones que en esta materia corresponden a cada nivel de gobierno. La segunda, como una potenciación de las capacidades locales para que, desde sus atribuciones, el desarrollo urbano se conduzca de manera adecuada.

El Programa de 100 Ciudades asumió como premisa lo anterior y conminó a los órdenes de gobierno estatal y municipal a sumarse en un gran esfuerzo por generar un desarrollo urbano que enfrentara las desigualdades regionales y que propiciara condiciones adecuadas de apoyo a las actividades productivas y de generación de bienestar social en las ciudades.

El impulso otorgado por el Programa al desarrollo urbano de los centros de población ha representado la revitalización de las áreas de desarrollo urbano a nivel local, que en el pasado reciente, en muchos casos, se encontraban desactivadas.

La propia existencia de los planes o programas de desarrollo urbano posibilitan que las autoridades locales cuenten con el instrumento técnico y jurídico adecuado para enfrentar el crecimiento desordenado que muchas ciudades del país han experimentado. En este sentido, las autoridades municipales se han fortalecido como rectoras del desarrollo de las ciudades.

La asistencia técnica se refiere no exclusivamente al fortalecimiento de las áreas de planeación. Se proporcionó asistencia técnica para propiciar estructuras administrativas acordes con el papel rector de los municipios. Un aspecto sobresaliente ha sido la asistencia técnica a los gobiernos municipales para el establecimiento de estrategias económicas de apoyo al desarrollo urbano de las ciudades.

El fortalecimiento municipal tiene como contraparte la ampliación de la expresión e incidencia ciudadana en relación a la definición y vigilancia de las acciones de desarrollo urbano. Dentro del marco legal del desarrollo urbano, se ha promovido que en todas las ciudades del Programa de 100 Ciudades se instauren procesos permanentes de participación efectiva de la sociedad a través de consejos de desarrollo urbano y la realización periódica de foros de consulta ciudadana de amplia convocatoria. Para lo anterior, se ha proporcionado también asistencia técnica a las autoridades locales.

Así, bajo un esquema de concurrencia en el que los municipios hagan efectivas las atribuciones que por ley les co-

responden, aunado al importante impulso al desarrollo urbano que ha imprimido el Programa de 100 Ciudades, han propiciado un fortalecimiento de los municipios en su papel rector del desarrollo urbano local.

A partir de contar a nivel local con un renovado marco técnico y jurídico para la regulación del uso del suelo, al tiempo de que a través del Programa de 100 Ciudades se allegaron recursos y posibilidades de financiamiento a los municipios para realizar obras y acciones que refuerzan la estructuración de las ciudades, el desarrollo urbano cuenta con un marco de certidumbre de mediano plazo para prever su crecimiento ordenado. Esta certidumbre es de vital importancia para que las ciudades constituyan alternativas viables para la localización de inversiones productivas y para la generación de empleo.

Las líneas de acción del Programa de 100 Ciudades son las siguientes:

- a) *Regulación del Uso del Suelo y Administración Urbana*: tiene como objeto propiciar el uso ordenado del suelo mediante la adecuada administración y planeación urbana local;
- b) *Suelo Urbano y Reservas Territoriales*: con el propósito de ofrecer suelo para el crecimiento de las ciudades;
- c) *Vialidad y Transporte*: tiene como objeto la ampliación y rehabilitación de la infraestructura vial y del transporte;

d) *Atención de Aspectos Ambientales*: con el propósito de atender el saneamiento del agua y de los cauces urbanos así como el manejo adecuado de los residuos sólidos; y

e) *Renovación Urbana de los Centros de las Ciudades*: se propone el aprovechamiento de los espacios construidos y la modernización de la infraestructura, el equipamiento y los servicios públicos.

En la operación de las líneas de acción están presentes los siguientes principios rectores de la estrategia del Programa de 100 Ciudades:

- Interrelación planeación-inversión;
- Federalismo;
- Participación de la sociedad;
- Eficiencia económica con equidad;
- Interrelación desarrollo económico y urbano; y
- Gobernabilidad para la conducción del desarrollo urbano local.

### **Interrelación planeación-inversión**

El Programa de 100 Ciudades está constituido por una combinación de actividades en este conjunto de ciudades relativas a la regulación del uso del suelo, entendida como

su planeación y su administración, que se apoya en la realización de obras o acciones de inversión en aspectos estructuradores de las ciudades (suelo urbano, vialidad y transporte, atención de aspectos ambientales y renovación urbana de los centros de las ciudades).

Se ha constatado, en el pasado reciente, que las labores de regulación del uso del suelo sin apoyo de estas obras estructuradoras, es insuficiente para propiciar una permanencia en los usos del suelo que establecen los planes o programas de desarrollo urbano. Asimismo, se ha constatado que la realización de obras fuera de un marco de planeación urbana puede agravar los problemas en las ciudades: genera mayor inequidad, acentúa la especulación inmobiliaria, propicia ingobernabilidad y resta eficiencia técnica y financiera a las inversiones.

La definición de acciones de inversión se encuentra circunscrita a los planes o programas de desarrollo urbano que, de esta manera, tienen la función de apoyar la programación de las acciones en el tiempo y otorgarles pertinencia en relación a la estructuración de las ciudades, al apoyo a sus potencialidades económicas y a la satisfacción de las necesidades locales.

Con base en un gran esfuerzo durante 1993, por primera vez se cuenta en el país con los planes de desarrollo urbano de las principales ciudades simultáneamente actualizados por las propias autoridades locales y concertados con la sociedad. Lo anterior significa que las ciudades donde reside la mitad de la población urbana del país



cuentan con el principal instrumento para conducir su crecimiento ordenado y sustentable.

Bajo el anterior esquema vigente en el que este tipo de actividades técnicas eran realizadas, de manera descentralizada, principalmente, la actualización de los planes de desarrollo urbano lograda por el Programa habría representado una erogación federal de aproximadamente 30 millones de nuevos pesos.

De los 116 planes o programas de desarrollo urbano, 113 han sido aprobados por los Cabildos respectivos, 94 se han publicado en los periódicos oficiales y diarios locales de mayor circulación y 87 han sido inscritos en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, con lo que adquieren plena vigencia jurídica.

Para la actualización de la Ley General de Asentamientos Humanos, la Cámara de Diputados y la Sedesol convocaron a seis foros regionales de consulta, con amplia participación de funcionarios, legisladores, académicos y de diversos grupos sociales interesados en el desarrollo urbano. Resultado de lo anterior, la nueva Ley General fue aprobada por unanimidad de las fracciones parlamentarias representadas en dicha Cámara. A la fecha, en nueve estados se ha adecuado la ley estatal correspondiente y en 18 más se encuentran en este proceso. Para lo anterior, asimismo, la Cámara de Diputados y la Sedesol promovieron cinco foros regionales dirigidos a legisladores y funcionarios estatales.

Definidas las áreas centrales como elementos que estructuran a las ciudades, su revitalización juega un importante papel en la relación planeación e inversión. El Programa de 100 Ciudades ha apoyado a los gobiernos locales, vecinos e inversionistas privados para revertir los procesos de deterioro presentes en las áreas centrales de las ciudades, a través de un conjunto seleccionado de acciones de impacto, derivadas de proyectos integrales, que permiten revitalizar dichas áreas.

Durante 1993 y 1994, se han realizado 166 acciones en 69 ciudades participantes del Programa, entre las cuales resaltan:

a) los proyectos integrales de revitalización de los centros históricos de Campeche, Saltillo, Ciudad Guzmán, Puerto Vallarta, Morelia, Querétaro, San Luis Potosí, Mazatlán y Valladolid;

b) los proyectos de rehabilitación del equipamiento social, tales como: los teatros en Oaxaca, Mazatlán, San Cristóbal de las Casas y Ciudad del Carmen, así como las Casas de la Cultura en Apizaco, Tehuacán, Progreso, Izamal y Mazatlán;

c) la remodelación de espacios públicos en: La Paz, Guanajuato, Toluca, Valle de Bravo, Tepic, San Juan del Río, Los Mochis, Tampico, Tlaxcala, Veracruz y Xalapa;

d) la "reutilización" de inmuebles de alto valor histórico o artístico: el Exconvento de Santo Domingo en Oaxaca, el

Templo y Claustro de Santa Rosa Viterbo de Querétaro, el Palacio de Hierro en Orizaba y la Ex-aduana de Progreso; y

e) la modernización de infraestructura, con los proyectos de cableado subterráneo en los centros de Morelia, Campeche, Mazatlán y los empedrados de calles y mejoramiento vial en Puerto Vallarta, Oaxaca, Apizaco, Tampico y Valladolid.

### **Federalismo**

El Programa de 100 Ciudades se sustenta en el cumplimiento cabal de las atribuciones de los diferentes órdenes de gobierno, dentro de un vigoroso federalismo. A diferencia de una visión previa, que suponía que al Gobierno Federal correspondía ordenar directamente el patrón de asentamiento de más de 150 mil localidades en el país, el Programa de 100 Ciudades se centra en ciudades que constituyen una red de asentamientos de primera jerarquía, capaces de generar efectos de difusión del desarrollo en sus ámbitos de localización, correspondiendo a los niveles estatal y municipal complementar esta primera red con aquellas que correspondan a sus propias prioridades locales.

En el Programa de 100 Ciudades ha tenido un papel preponderante la asistencia técnica del Gobierno Federal a estados y municipios, a través de la Sedesol, para el cumplimiento de sus atribuciones en materia de desarrollo urbano. La Dirección General de Desarrollo Urbano, en el

## *Programa de 100...*

plazo de enero de 1993 a la fecha, ha realizado más de un mil 800 visitas de campo para la asistencia técnica en los siguientes tópicos: planeación y administración urbana, aspectos jurídicos y legislativos para la regulación del uso del suelo, incorporación de suelo a las ciudades, participación de la sociedad en el desarrollo urbano local, establecimiento de estrategias económicas de apoyo al desarrollo urbano de los centros de población y prevención de desastres a través de la regulación del uso del suelo.

En 1993 se realizaron, por convocatoria de la SEDESOL, 9 Talleres Regionales de Regulación del Uso del Suelo y Administración Urbana; 4 Talleres Temáticos y una amplia Reunión Nacional de Uso del Suelo y Administración Urbana, con el concurso, en total, de más de 2 mil 500 funcionarios estatales y municipales.

Aunado a lo anterior, las actividades de capacitación, llevadas a cabo en materia de modernización catastral y vialidad y transporte, se traducen en un fortalecimiento de las autoridades locales, principalmente las del nivel municipal, para ejercer adecuadamente sus funciones en materia de desarrollo urbano.

En términos de inversión, los recursos ejercidos dentro del Programa de 100 Ciudades en acciones de obra tienen un carácter de capital semilla, detonador de la confluencia de recursos financieros de origen local, ya sea a través de fondos líquidos, contratación de créditos e, inclusive, aportaciones financieras de particulares, como en el caso de los proyectos de renovación urbana del centro de las

ciudades. De tal suerte, por cada nuevo peso ejercido en el Programa de 100 Ciudades, se ha allegado un nuevo peso con 35 centavos de otras fuentes locales, incluyendo la aportación del sector privado.

Es, igualmente, importante señalar que las propuestas de inversión se generan a nivel local, lo que ha generado una competencia entre ciudades para la obtención de recursos. Asimismo, se ha propiciado la ampliación de las capacidades técnicas locales para la generación de proyectos, bajo la asistencia de la Sedesol, y se ha incentivado la demanda de servicios profesionales a nivel local.

Las licitaciones, que se derivan de obras con participación de los recursos del Programa de 100 Ciudades, se convocan a nivel local y, en su caso, a nivel nacional o internacional, con lo que, en primera instancia, se abren oportunidades para el sector de la construcción local con la consecuente derrama económica en beneficio de la ciudad.

Con el propósito de apoyar la actualización de las leyes estatales de desarrollo urbano, la Dirección General de Desarrollo Urbano participó en cinco foros regionales, conjuntamente con la Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas de la Cámara de Diputados. Esta puesta al día de las leyes estatales, al tiempo que da cumplimiento al artículo tercero transitorio de la nueva Ley General, refuerza las capacidades jurídicas y administrativas de las autoridades locales para la conducción de sus políticas en materia de desarrollo urbano.

Asimismo se realizaron, para consideración de las autoridades locales, los proyectos de Ley Catastral tipo y su reglamento, y un proyecto para la modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y el Comercio, de cobertura nacional.

### **Participación de la sociedad**

El Programa de 100 Ciudades cuenta con la participación de la sociedad, como uno de sus principales bastiones. Esto reviste la mayor importancia dado que desde que se instauraron las políticas generales de asentamientos humanos y de desarrollo urbano en el país, se indicó en la Ley General de Asentamientos Humanos que se integrara la participación de la sociedad en esta materia, que ahora, con el Programa de 100 Ciudades, logra una concreción plena.

El Programa de 100 Ciudades acompaña las transformaciones actuales en la relación del gobierno con la sociedad, e integra, como una de sus líneas de estrategia, la promoción y la asistencia técnica para la incorporación de la participación social en el desarrollo urbano local.

La participación de la sociedad se da en dos ámbitos. El primero, vinculando los intereses de los diversos sectores sociales de las ciudades al proceso de planeación, seguimiento y evaluación de las acciones en materia de desarrollo urbano, a través de consejos permanentes de participación ciudadana y la realización de foros de consulta de amplia convocatoria.

Se ha fomentado la participación de la sociedad en la actualización de los planes o programas de desarrollo urbano para que la ciudadanía, de forma concertada y consciente, participe también en la vigilancia de su cumplimiento así como en su operación.

Los objetivos de la participación ciudadana, en la conducción del desarrollo urbano, son:

- a) una planeación y gestión democrática del desarrollo urbano;
- b) generar consenso sobre la normatividad aplicada para el desarrollo urbano local;
- c) mayor gobernabilidad;
- d) ampliar la certidumbre para la inversión pública y privada; y
- e) otorgar viabilidad técnica y financiera a las acciones en materia de desarrollo urbano.

Actualmente se cuenta con 71 consejos o comités permanentes de desarrollo; están en proceso de constitución otros 23, que propician la participación de los diversos grupos sociales en la planeación y administración del desarrollo urbano. Estos consejos y comités han promovido, también, la realización de 129 foros de consulta de amplia convocatoria, con la participación de más de un mil 500 organizaciones sociales.

## *Programa de 100...*

En ambas instancias para la participación social, han tenido un papel importante los colegios profesionales de arquitectos e ingenieros, las cámaras representativas de los sectores económicos, el sector académico, las agrupaciones ecologistas, las organizaciones vecinales y los ejidatarios y comuneros del perímetro urbano, entre los más destacados, cuya participación atiende a invitación de las autoridades locales, principalmente de los presidentes municipales.

Los consejos o comités se conforman en un 46 por ciento por miembros de organizaciones sociales y del sector privado, 16 por ciento por técnicos municipales, 14 por ciento por representantes de organismos descentralizados locales, 11 por ciento por representantes de organismos descentralizados federales, 8 por ciento por presidentes municipales y 5 por ciento por representantes del sector académico.

El segundo ámbito, de la participación de la sociedad en el Programa de 100 Ciudades, es de carácter económico, en dos modalidades. La primera, a través de contribuciones financieras para el desarrollo de acciones, por ejemplo en la renovación urbana del centro de las ciudades, y, la segunda, con inversión directa de particulares para la realización de infraestructura urbana y en la prestación de servicios públicos.

Por cada 10 nuevos pesos aplicados por el Gobierno Federal en cada línea de inversión del Programa de 100 Ciu-



dades, el sector privado ha aplicado, de manera directa o crediticia:

- 18.0 nuevos pesos en lotes con servicios;
- 6.2 nuevos pesos en vialidad y transporte;
- 5.3 nuevos pesos en aspectos ambientales; y
- 5.4 nuevos pesos en renovación urbana del centro de las ciudades.

En total, por cada 10 nuevos pesos erogados en el Programa, se ha contado con 8.2 nuevos pesos de origen privado.

En colaboración con la Comisión Nacional del Agua se han diseñado y promovido esquemas financieros para la participación del sector privado en proyectos de saneamiento del agua, tanto para la contratación de servicios específicos, como para la construcción, operación y mantenimiento de plantas de tratamiento o venta de agua en bloque, y para la concesión de sistemas de agua potable y saneamiento. En particular, se promovió la concesión de los sistemas de agua potable y alcantarillado en Colima-Villa de Alvarez, Cancún, Isla Mujeres, Tlaxcala, Mazatlán y Ciudad Acuña.

En 1993, se puso en operación un programa piloto para el mejoramiento del manejo y disposición final de residuos sólidos municipales mediante concesión en 15 municipios

## *Programa de 100...*

de 10 estados. A través de este programa, se estima atender a 5 millones 600 mil habitantes y manejar apropiadamente 5 mil 564 toneladas diarias de residuos.

Como resultado de lo anterior, en 1994 se licitó la concesión de la construcción y operación del relleno sanitario para la zona Amatlán de los Reyes-Córdoba-Fortín, en el estado de Veracruz; se concesionó el servicio de limpia municipal en Cancún así como el servicio integral de limpia en Nuevo Laredo.

En materia de renovación urbana de los centros de las ciudades, la participación social ha tenido relevancia en la medida en que, por un lado, ha conjuntado el interés de grupos sociales interesados en la preservación del patrimonio artístico e histórico de las ciudades, como la importante participación de arquitectos e ingenieros a nivel nacional.

Por otro lado, la respuesta de los particulares en las acciones de renovación urbana de los centros de las ciudades ha revestido importancia por la participación financiera directa de comerciantes, restauranteros y hoteleros que encuentran en la revitalización de los centros una oportunidad para la reactivación de sus actividades.

### **Eficiencia económica con equidad**

La conducción del desarrollo urbano en un marco de regulación del uso del suelo permite:

- a) otorgar mayor eficiencia a la aplicación de recursos, en la medida en que se basa en un conocimiento profundo de las necesidades locales;
- b) programar la realización de acciones en un horizonte de tiempo mayor a los de las gestiones locales;
- c) incidir en la redistribución del ingreso;
- d) distribuir con equidad los beneficios y las cargas del desarrollo;
- e) crear un marco de certidumbre para la inversión privada; y
- f) aumentar la capacidad recaudadora y financiera de los municipios.

El Programa de 100 Ciudades impulsa la modernización catastral con el objeto de que los municipios fortalezcan sus finanzas a través de una recaudación equitativa. Esta modernización permite ampliar la base tributaria para la recaudación del impuesto predial, dar mayor cobertura al cobro de otros ingresos de los municipios y apoyar la planeación y administración de los usos del suelo.

Se han desarrollado 31 proyectos de modernización catastral en 25 estados del país, con una cobertura de 10 millones de predios, cifra que representa al 80 por ciento de los predios urbanos del país, sin considerar al Distrito Federal y al Estado de México. En las mismas entidades, se

realiza la adecuación de los marcos jurídicos valuatorios y fiscales.

El establecimiento de estrategias económicas de apoyo al desarrollo urbano de los centros de población incide favorablemente en la eficiencia económica de las ciudades con equidad. Por una parte, propician la explotación de las ventajas comparativas, y, por otra, se enmarcan en la acción gubernamental de los municipios. Se conjugan así, elementos de eficiencia económica, al contemplar las combinaciones de ramas de actividad económica con mayores posibilidades de articular e impulsar las economías locales, con los criterios de equidad que rigen la acción del gobierno.

Entre las acciones realizadas, en el marco del Programa de 100 Ciudades, las relativas a la constitución de reservas territoriales y la oferta de lotes con servicios representan, de manera más inmediata la aplicación eficiente de recursos ante el combate a la pobreza y, por tanto, al desarrollo con equidad. En el universo de las 100 ciudades se constituyeron, en la presente administración, 8 mil 171.8 hectáreas como reserva territorial, que representan el 60 por ciento del total de reservas constituidas en el periodo. De éstas, el 63.5 por ciento se constituyeron en el plazo de vigencia del Programa. Las 13 mil 618.8 hectáreas constituidas en la presente administración benefician a una población de 2 millones 724 mil mexicanos.

En apoyo al Programa de Vivienda, que tuvo como meta realizar 350 mil acciones de vivienda en 1994, se detec-

taron 9 mil 180.4 hectáreas susceptibles de ocupación en el corto plazo.

En materia de regularización de la tenencia de la tierra, se dictaminó sobre una superficie de 65 mil 893 hectáreas en favor de la Coordinación para la Regulación de la Tenencia de la Tierra (Corett), lo que permitirá la titulación de lotes para 1 millón 300 mil familias.

La equidad es un concepto que implica la oportunidad de acceso a recursos para el desarrollo no sólo para las presentes generaciones sino también para las futuras. Es decir, una equidad intergeneracional, fundamentalmente en términos de medio ambiente. En términos de estudios, resaltan: el diagnóstico ambiental del sur del estado de Querétaro, el diagnóstico para detectar las causas de afectación por lluvias en Tijuana y los estudios de siete ciudades fronterizas para conocer y evaluar el impacto ambiental del transporte.

Asimismo, se promovió la integración de los criterios para la conservación del medio ambiente en las ciudades a través de la regulación del uso del suelo en la totalidad de planes o programas de desarrollo urbano actualizados, así como la prevención de desastres de ocurrencia repentina o acumulativos por deterioro del medio ambiente, igualmente a través de la regulación del uso del suelo.

En cuanto a obras, sobresalen el saneamiento de las presas de los Gringos y El Cedazo, en Aguascalientes; la ampliación del alcantarillado y construcción del cárcamo de

bombeo en Los Cabos; la construcción de colectores pluviales en Colima; los colectores y obras complementarias a la planta de tratamiento en Durango; los colectores de Chilpancingo, Taxco, Iguala, Linares, Cancún, Chetumal, Ciudad Valles, San Luis Potosí, Guasave, Topolobampo, Hermosillo, Ciudad Obregón y Ciudad Cárdenas; la construcción y rehabilitación de la Presa El Gavión, en Acapulco; las plantas de tratamiento y colectores en Sahuayo, La Piedad y Morelia, así como las obras de revestimiento pluvial.

Se promueve la construcción de colectores y emisores de aguas negras en apoyo a la concesión para la construcción de siete plantas de tratamiento en 5 ciudades del país, en donde destaca la planta de Nuevo Laredo, como compromiso binacional.

Con el fin de mejorar los niveles de atención en la recolección, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición de residuos sólidos, se llevaron a cabo proyectos ejecutivos de rellenos sanitarios y estudios de impacto ambiental en las ciudades de Mexicali, del Carmen, Piedras Negras, Torreón, Tapachula, Irapuato, Pachuca, Puerto Vallarta, Cuernavaca, Querétaro, San Luis Río Colorado y Matamoros.

Se ha puesto en operación el Plan Maestro de Residuos Sólidos, que consiste en un diagnóstico de los residuos sólidos para 50 ciudades y anteproyectos de recolección y transporte en 25 de ellas, así como los correspondientes

estudios de impacto ambiental y los anteproyectos de disposición final de los residuos sólidos.

En términos de inversión, se realizaron acciones importantes de construcción y equipamiento de 15 rellenos sanitarios en Durango, Tehuacán, San Pedro Cholula, Zacatlán y Querétaro así como equipamiento para la recolección de basura en Cancún e Isla Mujeres y sistemas de manejo de residuos sólidos en las ciudades de Nuevo Laredo y Matamoros.

En cuanto al saneamiento de los cauces de ríos, se continuó con el proyecto de Rescate del Río Nazas y se concluyó el estudio y proyecto ejecutivo de Saneamiento de Aguas del Río Jonacatepec. Las obras en este renglón abarcan también la rectificación del cauce del Río Asunción en Caborca y el saneamiento del estero San José en Los Cabos.

También, en lo que respecta a las acciones de saneamiento de cauces, se realizaron el embovedamiento del arroyo Las Canteras y la regeneración urbana de la zona de El Palomar en Chihuahua; el canal de saneamiento hidrológico Los Guayabos y el proyecto de rescate y saneamiento de la Laguna de Zapotlán; el embovedamiento del canal de aguas negras de Toluca; la rehabilitación de la Rivera del Río Valles, en San Luis Potosí y el saneamiento del estero del Infiernillo y del arroyo Jabalines, en Mazatlán.

## **Interrelación entre el desarrollo económico y urbano**

Reconocida la estrecha relación entre el desarrollo económico y el urbano, como actividad dentro del Programa de 100 Ciudades, se impulsa y proporciona asistencia técnica a los gobiernos locales para la instauración de estrategias económicas en apoyo al desarrollo urbano de los centros de población.

Con el establecimiento de estas estrategias se pretende, con la participación de autoridades, grupos económicos y académicos locales, contar con orientaciones para la promoción económica de las ciudades, con base en la explotación de las ventajas comparativas de cada una de ellas y del consenso entre los agentes económicos locales sobre el futuro de cada ciudad.

Bajo criterios de ubicación territorial y situación de las economías locales, se ha prestado asistencia técnica a las ciudades de Campeche, Ciudad Valles, San Luis Potosí, Martínez de la Torre, Mérida, Aguascalientes, Colima, Manzanillo, Hidalgo del Parral, Ciudad Delicias, Ciudad Cuauhtémoc y Tampico.

Las acciones de inversión que se realizan en el marco del Programa de 100 Ciudades inciden favorablemente en la eficiencia económica de las ciudades en dos sentidos. El primero, al responder a las necesidades sociales en un marco de planeación, que les otorga certidumbre y el segundo, en la medida en que se apoya la generación de



externalidades para la localización de actividades económicas.

Las acciones en materia de renovación urbana de los centros de las ciudades guardan estrecha relación con la capacidad de las ciudades para fortalecer sus actividades económicas, especialmente comerciales y turísticas, al poner en valor las zonas tradicionales de las ciudades y rescatar el patrimonio histórico-urbanístico, concentrado en la mayoría de los casos, en los centros de las ciudades.

En apoyo a la eficiencia económica de las ciudades, se han realizado 22 estudios integrales de vialidad y transporte, como base para la realización de obras en 45 ciudades, particularmente accesos a colonias populares, vialidades primarias, restauración y mantenimiento de vialidades primarias, circuitos alimentadores, anillos periféricos, libramientos, puentes vehiculares, señalización y semaforización.

### **Gobernabilidad para la conducción del desarrollo urbano local**

El Programa de 100 Ciudades incide positivamente en la gobernabilidad para la conducción del desarrollo urbano local mediante:

- a) la racionalización de los procedimientos técnico-administrativos para la conducción del desarrollo urbano;
- b) el fortalecimiento de las haciendas municipales;

c) la generación de consensos para la definición de acciones en la materia; y

d) la promoción del desarrollo económico y social local.

Uno de los aspectos fundamentales que inciden en la posibilidad de las autoridades locales para la conducción de las políticas de desarrollo urbano local, es la participación social en la medida en que la generación de consenso sobre el futuro de la ciudad permiten a las autoridades locales mayor margen de gestión, sobre todo al considerar la relación cara a cara que mantienen los presidentes municipales con su ciudadanía, que los exponen a presiones de índole económica en la toma de decisiones sobre el desarrollo urbano.

Asimismo, el establecimiento de estrategias de desarrollo económico de apoyo al desarrollo urbano realizado de manera conjunta entre autoridades, grupos económicos y académicos locales, posibilitan que los presidentes municipales asuman con mayor fuerza el papel de promotores del desarrollo de su ciudad.

Dentro de las acciones relativas a vialidad y transporte, se han desarrollado en todas las ciudades del Programa los componentes relacionados al fortalecimiento institucional para una administración adecuada en esta materia, tales como capacitación y desarrollo de metodologías y apoyo para la formación de recursos humanos.

Asimismo, el fortalecimiento de las haciendas municipales que permite la modernización catastral incide favorablemente en el margen de acción de los gobiernos municipales, para la conducción del desarrollo urbano de las ciudades.

A través de la renovación urbana de los centros de las ciudades, se realza ante la ciudadanía el patrimonio histórico de la ciudad y se refuerza el sentido de identidad de sus habitantes, lo cual propicia mayor consenso para la consecución de un desarrollo urbano ordenado.

La concreción de acciones a favor del bienestar de la población en las ciudades, en el marco del Programa, ha resaltado las actividades de las autoridades locales como promotoras del desarrollo. De igual manera, el establecimiento de estrategias económicas de apoyo al desarrollo urbano otorga un marco de certidumbre para la dinámica económica local que posibilita la acción de gobierno en los plazos corto, mediano y largo.

### **Estrategias a futuro para el desarrollo urbano**

La operación del Programa de 100 Ciudades ha dejado lecciones que, eventualmente, bajo una perspectiva gubernamental que sea afín no sólo en propósitos sino en métodos de trabajo, posibilitarían que la política de desarrollo urbano corresponda, en la práctica, al horizonte de mediano y de largo plazo que requiere para efectivos resultados, bajo la responsabilidad del Gobierno Federal.

## *Programa de 100...*

El pensamiento económico contemporáneo acorde a la globalización y el nuevo papel de nuestro país en el escenario internacional, señalan la necesidad de articular las políticas macroeconómicas nacionales con el desarrollo de las ciudades.

Bajo las anteriores consideraciones, dos premisas fundamentales son:

1.- Continuar bajo la conceptualización de las ciudades como entes económicos a diferencia de objetos arquitectónicos, sujetos a un simple ejercicio de acomodo de objetos urbanos.

2.- Enfatizar los vínculos entre el desarrollo económico y el urbano.

La experiencia acumulada, durante los dos años de operación del Programa de 100 Ciudades, y las expectativas de los gobiernos locales, en relación a la actuación del Gobierno Federal en materia de desarrollo urbano, apuntan a las siguientes líneas de acción para consolidar el renovado empuje que presenta el desarrollo urbano en todo el país:

a) Mantener la promoción federal del desarrollo urbano local bajo un esquema que asocie inversiones específicas, estructuradoras de las redes de asentamientos y de las ciudades, con lineamientos de planeación y regulación;

- b) Mantener las actividades de asistencia técnica del Gobierno Federal a las autoridades locales en materia de desarrollo urbano y la ampliación de ésta a aspectos relativos al ordenamiento territorial;
- c) Promover la profesionalización de los técnicos estatales en materia de desarrollo urbano, con base en un perfil que pondere el conocimiento de la interrelación de los aspectos socioeconómicos, demográficos y del medio ambiente con el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano;
- d) Consecuente con lo anterior, promover la adecuación administrativa de las áreas estatales de desarrollo urbano, con una mayor orientación al ordenamiento territorial; y
- e) En el marco del Artículo 52 de la Ley General de Asentamientos Humanos, establecer una instancia federal de coordinación de inversiones, cuyo marco de actuación sean los planteamientos de ordenamiento territorial nacionales, estatales y municipales.



# Reestructuración territorial y política urbano-regional en México, 1988-1994

Daniel Hiernaux<sup>1</sup>  
Diana Villarreal<sup>2</sup>

## Introducción

La finalidad de este ensayo, es plantear una serie de interrogantes sobre los procesos territoriales recientes en México y su relación con las políticas urbano-regionales que fueron implementadas en el pasado sexenio. Se dividirá el trabajo en dos componentes: la primera referida a los cambios territoriales recientes; la segunda a relacionar éstos con las políticas urbano-regionales del estado mexicano en el citado plazo.

## 1. Reestructuración territorial reciente en México

*1.1. Los aspectos más significativos de la reestructuración territorial de México en los años pasados, son los siguientes:*

- 1 Profesor investigador titular del Departamento de Teoría y Análisis de la UAM-X, e investigador nacional.
- 2 Profesora investigadora titular del Departamento de Producción Económica de la UAM-X, e investigadora nacional.

### **1.1.1 Una indiscutible redistribución de la población en el territorio.**

Este proceso se inicia en los setentas, principalmente por el agotamiento del modelo substitutivo de importaciones que concentró recursos y potenciales en torno a la ciudad de México, pero también por la puesta en práctica de un modelo intervencionista agresivo del estado mexicano, que desembocó en fuertes inversiones y en flujos migratorios hacia áreas de provincia.

Varias de las ciudades consideradas, hoy, como "medias" surgieron en este proceso (ciudad Lázaro Cárdenas, Cancún, Ixtapa Zihuatanejo, los Cabos, etcétera) y corresponden a un proceso de inversión masiva del estado mexicano, entre 1970 y 1985 aproximadamente, con un incremento sustancial de esta inversión durante el auge petrolero.

Si asumimos la regionalización oficial del territorio en nueve regiones, la *región centro* redujo su participación de 34.1 por ciento en 1980, la participación histórica más alta que se haya tenido, a 32 por ciento en 1990. Se presume que esta participación sigue reduciéndose aceleradamente.

Las regiones "ganadoras" son esencialmente la *noroeste*, cuya participación pasa de 7.1 a 7.4 por ciento en el mismo plazo, y la *centro-norte*, que pasa de 10.6 a 11.1 por ciento de 1980 a 1990. La segunda logra, así, revertir un proceso de pérdida de importancia relativa que había en-



frentado desde 1950, mientras que la primera muestra un continuo ascenso en su participación.

Cabe señalar, de paso, que el Distrito Federal (DF) ve reducida su participación en forma drástica, de 13.2 a 10.1 por ciento, y la zona metropolitana (16 delegaciones del DF y 27 municipios del estado de México) logra una participación del 20.72 por ciento en 1980, contra 18.52 por ciento en 1990.

Por otra parte, la tendencia a la concentración de la población en las ciudades principales se hace cada vez más evidente: en todos los estados, a excepción de Campeche, se nota un crecimiento, de varios puntos porcentuales, en la distribución de la población estatal a favor de las principales ciudades. La década marca la confirmación de una urbanización creciente de la población nacional.

### **1.1.2. Una desindustrialización relativa del centro del país con relación al resto del territorio, particularmente el norte de la República**

La *región centro* ha padecido un proceso de fuerte retroceso relativo en su participación en la manufactura nacional: en 1993, recupera, apenas, el nivel absoluto de empleo industrial de 1988. Pero falta observar que en materia relativa, su participación se restringe de 44.17 por ciento en 1985 a 41.44 por ciento en 1989 y sólo 37.48 por ciento en 1993, reducción más importante que la correspondiente de la participación demográfica. De hecho, la tasa media de crecimiento del empleo manufacturero

### *Reestructuración territorial...*

fue negativa en el primer periodo, pero se incrementó en el segundo a 2.55 por ciento, lo que le permitió la citada recuperación.

En cuanto a las entidades de la *región centro*, cabe señalar que el DF padece una reducción constante de su empleo manufacturero desde 1985, aunque en el plazo 1988 se haya frenado la pérdida de empleo industrial. De 1985 a 1993, se redujo el empleo a 92 por ciento del valor original. Asimismo, el estado de México padeció una fuerte reducción del empleo entre 1985 y 1988, pero se recupera ampliamente de 1988 a 1993, lo que tiene un peso sensible en el porcentaje positivo logrado por la *región centro* en el último periodo.

Por otra parte, es significativo que las regiones *pacífico sur* y *península*, hayan logrado un crecimiento sistemático del empleo manufacturero en términos absolutos, de tal suerte que sus tasas medias de crecimiento del empleo industrial son de las más elevadas del país, en el último plazo.

Vale señalar la incapacidad de la *región occidente* para insertarse en este nuevo proceso territorial, de tal suerte que su participación en el empleo manufacturero se redujo considerablemente de 1985 a 1988 y sólo se recuperó un poco entre 1988 y 1993.

Indudablemente es el conjunto de las tres regiones *norteñas* (*noroeste*, *norte* y *noreste*) que sacan el mayor provecho de las condiciones actuales, de tal suerte que su participación conjunta se incrementa de 25.58 por ciento

en 1985, a 30.42 por ciento en 1988 y 32.22 por ciento en 1993, acercándose rápidamente a la participación de la *región centro* y con toda la evidencia que la rebasará para el año 2 mil, si siguen las tendencias crecientes de la primera y de retroceso de la segunda.

### **1.1.3. Una diferenciación territorial importante en el tipo de procesos industriales en curso, en diversas regiones del país.**

Los datos censales muestran que el proceso de industrialización del norte del país no es uniforme, y además representa un cambio significativo de lo que ocurrió en la *región centro* durante la etapa de sustitución de importaciones.

Las diferencias esenciales son las siguientes:

- La industrialización de la franja fronteriza es esencialmente maquiladora, y se refleja en el crecimiento de empresas de poca generación de empleo, de baja inversión y de fuerte volatilidad frente a las crisis. Este proceso maquilador se extiende cada vez más hacia otros estados y ciudades, en un movimiento norte-sur. Corresponde a un proceso "neotayloriano posfordista" con base en la clasificación de Lipietz.

- Por otra parte, las ciudades ubicadas a cierta distancia de la frontera, como Hermosillo, Chihuahua, Saltillo-Ramos Arizpe, Monclova y Monterrey, se asemejan más al modelo "saturniano" o "toyotista", liderado por empresas

de mayor tamaño, con nuevas relaciones con el Estado y entre capital y trabajo, que no se asemejan a las del capitalismo salvaje de la frontera. Constituyen, en nuestro entender, una segunda frontera de México.

- En el caso de la *región centro-norte*, la expansión de las empresas nuevas de la segunda frontera será lo que explica su particular crecimiento, así como su posición geográfica central, que articula además los tres grandes subsistemas macroregionales de México. Cabe señalar que esta posición geográfica y las condiciones particulares de la *región centro-norte*, le permiten, a partir de 1989 pero más notoriamente en 1993, rebasar ampliamente el empleo manufacturero de la *región occidente*.

- En lo que se refiere a la *región centro*, existen evidencias de que la reestructuración se hace mediante la desaparición de las empresas menos competitivas, la modernización de la planta productiva, y un creciente control de la actividad manufacturera nacional a partir del DF.

- En cuanto a ciudades, un primer análisis de los datos de los Censos Económicos de 1993, demuestra que todas las ciudades fronterizas han tenido un crecimiento considerable de la participación de la Población Económicamente Activa (PEA) manufacturera que en el caso más bajo es de

42.93 por ciento en Mexicali, con un tope de 65.58 por ciento en ciudad Juárez y 69.44 por ciento en Matamoros<sup>3</sup>.

- Resulta interesante notar que a medida en que aumenta la distancia a la frontera, se reduce el porcentaje de población manufacturera en la (PEA) total ocupada, lo que es, sin duda, un cambio sustantivo en el modelo territorial del país.

#### **1.1.4. Una concentración evidente de los procesos de apertura en dos áreas beneficiadas, la ciudad de México y Monterrey.**

Los dos procesos claves de la política económica, durante el pasado sexenio, han sido la apertura de los mercados con un esfuerzo exportador sin precedentes, y la invitación a la inversión extranjera directa (no de cartera sino especulativa).

Nuestra conclusión central a este respecto, es que ambos procesos han reforzado la primacía de la ciudad de México y accesoriamente la de Monterrey sobre el sistema urbano nacional, inclusive eclipsando radicalmente a Guadalajara, como lo demostraremos a continuación:

3 Porcentaje referido al empleo en los tres principales sectores considerados predominantemente "urbanos": industria, comercio y servicios para 1993.

## *Reestructuración territorial...*

- Tan sólo el DF concentró 64.89 por ciento del total de las empresas con Inversión Extranjera Directa (IED) creadas entre 1989 y 1994, así como 91.38 por ciento del capital social. Es seguido por Nuevo León con 3.72 por ciento y, más atrás aún, Baja California Norte. La concentración es evidente, así como la total falta de oportunidades de la mayor parte de los estados de la República frente al proceso de invitación al capital extranjero.

- En materia de comercio exterior, de 1990 a 1994, el DF ha conocido una situación interesante: de 1989 a 1992, se incrementa su participación en el control del proceso exportador, de 19.44 por ciento a 48.24 por ciento, para luego declinar esta cifra a 17.85 por ciento a septiembre de 1994. Pareciera ser, aunque no es del todo claro por lo parcial de la información, que algunos estados con fuerte vocación automotriz son los que se llevan la mayor parte de las exportaciones, pero que estas siguen registradas en el DF, debido a la presencia de la sede social en esta ciudad.

- Finalmente, en relación a este control del proceso productivo, se ha podido calcular que sobre las 500 empresas más grandes de México, registradas por la revista *Expansión*, la participación del DF no ha hecho más que aumentar de 1989 a la fecha, de 31.2 por ciento en 1989 a 46.8 por ciento en 1994. Del total de empresas en 1994, 232 se ubicaban en el DF y otras 32 en municipios conurbados, llevando a que 274 empresas, o sea el 54.8 por ciento, se localizan en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). Muy atrás aparecen Nuevo León con 71

empresas a 1994, o sea 14.2 por ciento del total, y Jalisco con 37 empresas, 7.4 por ciento del total.

- Lo anterior es un signo más de la creciente primacía de la ciudad de México, ya no en empleo industrial o población, sino como sede de las grandes empresas y del control financiero y político del país.

### **1.1.5 La fractura evidente entre norte y sur, mayor que en el pasado**

La fractura norte-sur no se mide solamente en relación a su limitada participación en los procesos industriales o de modernización, sino en la existencia de un retraso atávico señalado claramente por los indicadores de bienestar, medidos en términos diferentes por diversas instituciones, pero indudablemente congruentes en cuanto a sus resultados. Los estados del sur, particularmente del *pacífico sur*, tienen pocas oportunidades frente a los procesos actuales de modernización, de tal suerte que las perspectivas ofrecidas a sus ciudades "medias" se limitan al aprovechamiento de ciertos recursos naturales, entre los cuales el turismo parece un elemento clave.

### **1.1.6 La fractura entre ciudades ganadoras y perdedoras en el proceso**

A pesar de no haber podido documentar con detalle esta aseveración, nos parece evidente que si bien el conjunto de ciudades medias demostrará un crecimiento demográfico significativo, no es menos cierto que algunas tienen

fuertes dificultades para constituir un patrón propio de desarrollo, y encontrar una posición clara en los procesos modernizadores.

Pareciera que las ciudades que más ganan en el proceso son las áreas metropolitanas de la ciudad de México y Monterrey, ya que a pesar de fuertes problemas urbanos, sociales y ambientales, logran consolidar progresivamente un modelo de reestructuración a largo plazo de sus actividades económicas.

En segundo término, ciudades como las de la *región centro-norte*, se constituyen en plataformas industriales con localizaciones ventajosas, buena articulación con los tres grandes mercados metropolitanos, apertura al exterior, y un crecimiento demográfico aún controlable.

En tercer lugar, las *ciudades fronterizas* y la *segunda frontera*, ganan posiciones, pero la flexibilización de su modelo económico, así como de su población, además de fuertes problemas ambientales (agua, contaminación, etcétera) y la presión de la emigración hacia los Estados Unidos, ponen en tela de juicio los avances en materia económica.

A parte de éstas, es en forma puntual como podemos observar ciertas ventajas a ciudades aisladas en la macroregión sur del país.

Lo anterior está dejando de lado a buen número de las llamadas 100 Ciudades, de tal suerte que dudamos seria-



mente de la validez de este recuento de nuevos centros para impulsar.

*En conclusión*, se puede plantear:

1. La emergencia de un nuevo modelo territorial, modelo diferente pero no forzosamente más igualitario o más descentralizado.
2. La obligación del Estado para asumir nuevos costos, de gran relevancia, mismos que corresponden a la necesidad de reestructurar el territorio y construir los nuevos soportes, las nuevas infraestructuras para el modelo emergente.
3. La dificultad creciente de asumir la solución a desigualdades regionales atávicas con el consecuente costo social de esta situación.

## **2. Política territorial en México**

La política territorial en México, no puede ser vista exclusivamente como el resultado de las acciones de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), sino como la confluencia de medidas, implícita o explícitamente, territoriales emprendidas por el conjunto de organismos e instituciones de las cuales se ha dotado el estado mexicano.

Una caracterización preliminar de las políticas territoriales en México puede basarse en las siguientes rasgos:

**1. La carencia de un marco nacional de referencia que tome en cuenta las transformaciones territoriales más evidentes,** surgidas del mismo modelo económico promovido por el gobierno. Entre otros, desde el sexenio de Miguel de la Madrid y más aún en el pasado, se ha observado una retirada del estado mexicano de las políticas territoriales. La "amenaza" de fusionar las Subsecretarías de Vivienda y de Desarrollo Urbano reforzarán esta tendencia.

Por otra parte, la cuestión regional ha sido cada vez más eludida, y transformada en una determinación localizada de políticas sociales emergentes a través del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

**2. Un enfoque sin precedentes hacia las ciudades medias, en detrimento de una política para áreas metropolitanas.**

La radicalización del discurso descentralizador favoreció una política de refuerzo a las ciudades llamadas "medias" sin que medie un estudio racional de la pertinencia de apoyar tal número de centros urbanos, ni recursos suficientes para respaldar esta política.

El olvido de las áreas metropolitanas es tanto más imperdonable que se observa su claro protagonismo en materia económica, aún si se reduce su participación demográfica en el total nacional, en el caso de la ZMCM.

### **3. Una falla en inducir en forma radical, la descentralización hacia los estados y municipios de responsabilidades en el proceso de desarrollo económico territorial**

El reciente debate sobre la necesidad de un nuevo modelo federal, reabre la llaga de la incongruencia entre discurso y realidad: datos de participaciones federales *per cápita* demuestran que el DF aún ocupa el quinto lugar a pesar de ser la entidad con menos marginación según el Consejo Nacional de Población (Conapo).

Por otra parte, mientras que en otros países son los estados y las ciudades los verdaderos líderes de la competencia internacional, tanto en el modelo neoliberal (Inglaterra o Estados Unidos) como en el social-demócrata europeo, en México se sigue centralizando las funciones en manos federales, restándole capacidad a las entidades locales.

**4. El carácter determinante de las políticas macro y de las políticas comerciales en general, para marcar las orientaciones generales de la política territorial del estado mexicano.** Al mismo tiempo, la falta de una visión territorial de los hacedores de la política económica, véase el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), por ejemplo.

El sexenio pasado ha sido caracterizado por la predominancia de las políticas económicas macro, particularmente las de apertura, sobre el resto del quehacer nacional; así, políticas centrales para el desarrollo de carreteras, por

ejemplo, han sido remitidas a las reglas del mercado, lo que implica, en última instancia, el no reconocimiento de intereses nacionales que superan las necesidades de ganancia de algunos.

A su turno, la política social no ha sido adecuadamente focalizada a los sitios más necesitados, ni menos a los grupos sociales más desfavorecidos, por no enfrentarse la escasa modernización de las instancias locales en el sur, sobre todo.

Si bien resulta evidente que la política macroeconómica es relevante, lo micro es imprescindible, como lo han manifestado los empresarios organizados, recalcando la relevancia de un enfoque micro asociado a uno macro. Lo anterior deberá, en nuestra opinión, llamar la atención sobre los problemas territoriales locales, las diferencias en las ventajas competitivas de las diversas regiones y ciudades frente al modelo económico, entre otros factores.

##### **5. La fusión entre lo social y lo territorial, de tal forma que lo segundo se diluyó en lo primero, tanto en el nivel discursivo como en el nivel programático**

La dominación de la política social sobre la urbano-regional ha sido, en nuestra opinión, una de las caras más nefastas de la política del sexenio pasado. La fuerza del Pronasol impuesto desde las esferas de la Presidencia de la República, opacó así la necesidad de una política autónoma en materia urbano regional.

## **6. Algunas propuestas**

Finalmente, queremos hacer unas propuestas concretas frente a la situación descrita y el estado actual del país:

- La necesidad de construir un marco de referencia que articule la política económica con la territorial, bajo la forma de lineamientos claros para un modelo territorial aceptable por todos.
- La necesidad de "territorializar" las políticas económicas, es decir de obligarlas a considerar los impactos del modelo territorial actual en sus definiciones.
- La reivindicación de las regiones a través de la revisión del pacto federal, dando mayor participación a los estados en la definición de la cuestión territorial por lo que nos concierne aquí.
- La recuperación de la rectoría del Estado sobre los procesos claves, como la creación de nuevas infraestructuras, para garantizar mejores impactos territoriales para regiones desfavorecidas.
- La insistencia en la creación de un Fondo Regional Trinacional en el contexto del North American Development Bank, así como el reforzamiento de las participaciones estatales, de los Fondos especiales, etcétera.

**CUADRO 1**

**Población total por entidad federativa y región,  
1950-1990  
(Tasa media de crecimiento anual)**

Región y Estado	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990
Población Total Nacional	3.08	3.28	3.32	1.97
<b>Noroeste</b>	<b>4.48</b>	<b>4.23</b>	<b>3.53</b>	<b>2.36</b>
Baja California Norte	8.85	5.28	3.07	3.50
Baja California Sur	2.97	4.61	5.33	3.98
Sinaloa	2.81	4.21	3.86	1.77
Sonora	4.37	3.44	3.26	1.88
<b>Norte</b>	<b>2.80</b>	<b>2.39</b>	<b>2.61</b>	<b>1.96</b>
Chihuahua	3.76	2.77	2.20	1.99
Coahuila	2.34	2.08	3.40	2.39
Durango	1.91	2.13	2.33	1.33
<b>Noreste</b>	<b>3.73</b>	<b>4.13</b>	<b>3.48</b>	<b>1.88</b>
Nuevo León	3.84	4.62	4.02	2.12
Tamaulipas	3.61	3.59	2.82	1.57
<b>Centro Norte</b>	<b>2.36</b>	<b>2.41</b>	<b>2.88</b>	<b>2.47</b>
Aguascalientes	2.61	3.34	4.39	3.31
Guanajuato	2.71	2.72	2.85	2.85
Querétaro	2.18	3.18	4.30	3.56
San Luis Potosí	2.05	2.03	2.70	1.81
Zacatecas	2.08	1.52	1.80	1.16
<b>Costa del Golfo</b>	<b>2.98</b>	<b>3.58</b>	<b>3.48</b>	<b>1.83</b>
Tabasco	3.18	4.47	3.30	3.52
Veracruz	2.95	3.41	3.51	1.46
<b>Occidente</b>	<b>3.10</b>	<b>2.82</b>	<b>2.64</b>	<b>1.97</b>
Colima	3.69	3.90	3.68	2.15
Jalisco	3.41	3.04	2.86	1.95
Michoacán	2.67	2.30	2.13	2.15
Nayarit	3.00	3.39	2.93	1.28
<b>Centro</b>	<b>3.42</b>	<b>3.96</b>	<b>3.97</b>	<b>1.33</b>
Distrito Federal	4.79	3.50	2.54	-0.7
Hidalgo	1.56	1.84	2.63	2.01
México	3.14	7.28	7.03	2.64
Morelos	3.54	4.78	4.39	2.35
Puebla	1.96	2.42	2.93	2.11
Tlaxcala	2.00	1.95	2.84	3.18
<b>Pacífico Sur</b>	<b>2.42</b>	<b>2.31</b>	<b>2.39</b>	<b>3.04</b>
Chiapas	2.93	2.63	2.88	4.41
Guerrero	2.59	3.02	2.82	2.19
Oaxaca	1.98	1.55	1.63	2.46
<b>Península de Yucatán</b>	<b>2.26</b>	<b>2.81</b>	<b>4.53</b>	<b>3.41</b>
Campeche	3.26	4.11	5.27	2.44
Quintana Roo	6.40	5.80	9.87	8.12
Yucatán	1.74	2.13	3.44	2.51

Fuente: Consejo Nacional de Población, con base en los censos correspondientes

## CUADRO 2

**Población total por entidad federativa y región,  
1950-1990**  
(Miles de habitantes)

Región y Estado	1950	1960	1970	1980	1990
<b>Población Total Nacional</b>	<b>25 778 160</b>	<b>34 923 122</b>	<b>48 225 238</b>	<b>66 846 833</b>	<b>81 249 645</b>
<b>Noroeste</b>	<b>1 434 117</b>	<b>2 223 541</b>	<b>3 363 688</b>	<b>4 756 635</b>	<b>6 006 279</b>
Baja California Norte	226 965	520 165	870 421	1 177 886	1 660 855
Baja California Sur	60 864	81 694	128 019	215 139	317 764
Sinaloa	635 681	834 404	1 266 528	1 849 879	2 204 054
Sonora	510 607	783 378	1 098 720	1 513 731	1 823 606
<b>Norte</b>	<b>2 196 907</b>	<b>2 895 363</b>	<b>3 686 889</b>	<b>4 745 062</b>	<b>5 763 591</b>
Chihuahua	846 414	1 226 793	1 612 525	2 005 477	2 441 873
Coahuila	720 619	907 734	1 114 956	1 557 265	1 972 340
Durango	629 874	760 836	939 208	1 182 320	1 349 378
<b>Noreste</b>	<b>1 458 358</b>	<b>2 103 030</b>	<b>3 151 547</b>	<b>4 437 528</b>	<b>5 348 317</b>
Nuevo León	740 191	1 078 848	1 694 689	2 513 044	3 098 736
Tamaulipas	718 167	1 024 182	1 456 858	1 924 484	2 249 581
<b>Centro Norte</b>	<b>3 324 615</b>	<b>4 200 026</b>	<b>5 327 463</b>	<b>7 075 877</b>	<b>9 032 997</b>
Aguascalientes	188 075	243 363	336 142	519 439	719 659
Guanajuato	1 326 712	1 736 490	2 270 370	3 006 110	3 962 593
Querétaro	266 238	355 045	485 523	739 605	1 051 235
San Luis Potosí	856 066	1 048 297	1 261 996	1 673 893	2 003 187
Zacatecas	665 524	817 831	951 462	1 136 830	1 276 323
<b>Costa del Golfo</b>	<b>2 402 947</b>	<b>3 224 239</b>	<b>4 583 749</b>	<b>6 450 641</b>	<b>7 729 983</b>
Tabasco	362 716	496 340	768 327	1 062 961	1 501 744
Veracruz	2 040 231	2 727 899	3 815 422	5 387 680	6 228 239
<b>Occidente</b>	<b>3 571 939</b>	<b>4 849 509</b>	<b>6 405 996</b>	<b>8 313 235</b>	<b>10 104 041</b>
Colima	112 321	164 450	241 153	346 283	428 510
Jalisco	1 746 777	2 443 261	3 296 586	4 371 996	5 302 889
Michoacán	1 422 717	1 851 876	2 324 226	2 866 824	3 548 199
Nayarit	290 124	389 922	544 031	726 120	824 643
<b>Centro</b>	<b>7 476 882</b>	<b>10 470 125</b>	<b>15 446 178</b>	<b>22 794 278</b>	<b>26 022 342</b>
Distrito Federal	3 050 442	4 870 876	6 874 165	8 831 079	8 235 744
Hidalgo	650 394	994 598	1 193 845	1 547 493	1 888 368
México	1 392 623	1 897 851	3 833 185	7 564 335	9 815 795
Morelos	272 842	366 264	616 119	947 069	1 195 059
Puebla	1 625 830	1 973 837	2 508 226	3 347 665	4 126 101
Tlaxcala	264 551	346 699	420 638	556 597	761 277
<b>Pacífico Sur</b>	<b>3 246 831</b>	<b>4 124 852</b>	<b>5 181 837</b>	<b>6 663 308</b>	<b>8 850 693</b>
Chiapas	907 028	1 210 870	1 569 053	2 064 717	3 210 496
Guerrero	919 386	1 166 718	1 597 360	2 109 513	2 620 637
Oaxaca	1 420 219	1 727 266	2 015 424	2 369 076	3 019 560
<b>Península de Yucatán</b>	<b>665 964</b>	<b>832 437</b>	<b>1 098 061</b>	<b>1 710 271</b>	<b>2 391 402</b>
Campeche	122 098	166 219	251 566	420 553	535 185
Quintana Roo	26 967	50 189	88 150	225 985	493 277
Yucatán	516 899	614 049	758 355	1 063 733	1 362 940

Fuente: Consejo Nacional de Población, con base en los censos correspondientes.

**CUADRO 3**

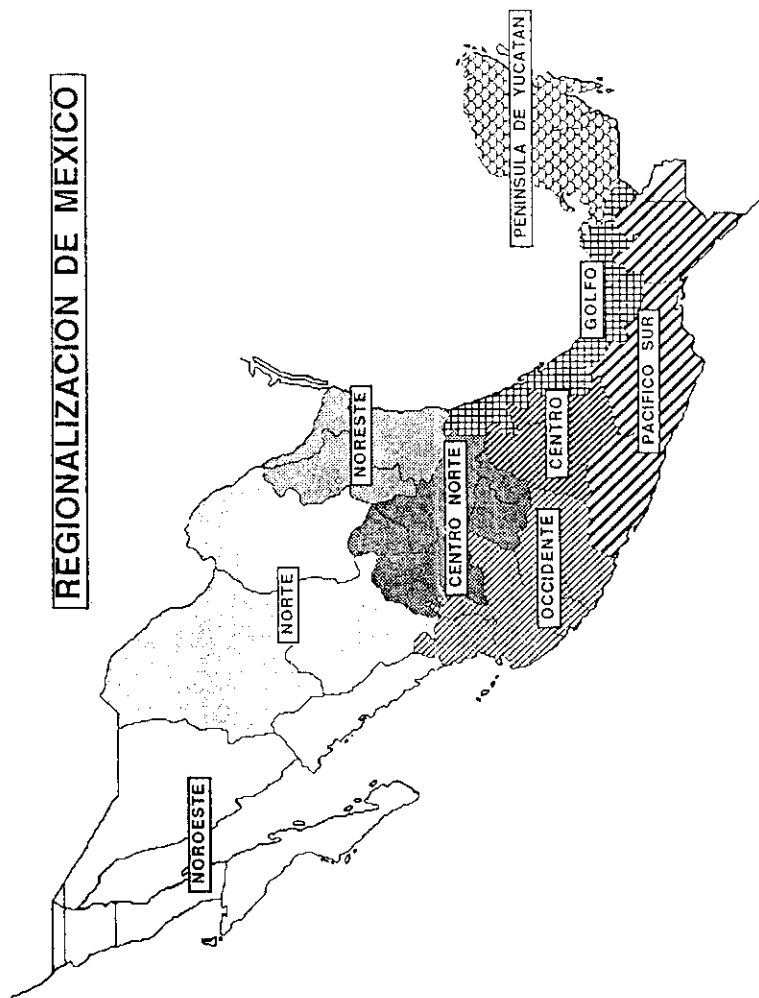
**Población total por entidad federativa y región,  
1950-1990  
(Porcentajes)**

Región y Estado	1950	1960	1970	1980	1990
<b>Población Total Nacional</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>
<b>Noroeste</b>	<b>5.56</b>	<b>6.37</b>	<b>6.97</b>	<b>7.12</b>	<b>7.39</b>
Baja California Norte	0.88	1.49	1.80	1.76	2.04
Baja California Sur	0.24	0.23	0.27	0.32	0.39
Sinaloa	2.47	2.40	2.63	2.77	2.71
Sonora	1.98	2.24	2.28	2.26	2.24
<b>Norte</b>	<b>8.52</b>	<b>8.29</b>	<b>7.80</b>	<b>7.10</b>	<b>7.09</b>
Chihuahua	3.28	3.51	3.34	3.00	3.01
Coahuila	2.80	2.60	2.31	2.33	2.43
Durango	2.44	2.18	1.95	1.77	1.66
<b>Noreste</b>	<b>5.88</b>	<b>6.02</b>	<b>6.54</b>	<b>6.64</b>	<b>6.58</b>
Nuevo León	2.87	3.09	3.51	3.78	3.81
Tamaulipas	2.79	2.93	3.02	2.88	2.77
<b>Centro Norte</b>	<b>12.90</b>	<b>12.03</b>	<b>11.05</b>	<b>10.59</b>	<b>11.12</b>
Aguascalientes	0.73	0.70	0.70	0.78	0.89
Guanajuato	5.15	4.97	4.71	4.50	4.90
Querétaro	1.11	1.02	1.01	1.11	1.29
San Luis Potosí	3.32	3.00	2.66	2.50	2.47
Zacatecas	2.58	2.34	1.97	1.70	1.57
<b>Costa del Golfo</b>	<b>9.32</b>	<b>9.23</b>	<b>9.50</b>	<b>9.65</b>	<b>9.51</b>
Tabasco	1.41	1.42	1.59	1.59	1.85
Veracruz	7.91	7.81	7.91	8.06	7.67
<b>Occidente</b>	<b>13.86</b>	<b>13.89</b>	<b>13.28</b>	<b>12.44</b>	<b>12.44</b>
Colima	0.44	0.47	0.50	0.52	0.53
Jalisco	6.78	7.00	6.84	6.54	6.53
Michoacán	5.52	5.30	4.82	4.29	4.37
Nayarit	1.13	1.12	1.13	1.09	1.01
<b>Centro</b>	<b>29.00</b>	<b>29.98</b>	<b>32.03</b>	<b>34.10</b>	<b>32.03</b>
Distrito Federal	11.83	13.95	14.25	13.21	10.14
Hidalgo	3.30	2.85	2.48	2.31	2.32
México	5.40	5.43	7.95	11.32	12.08
Morelos	1.08	1.11	1.28	1.42	1.47
Puebla	6.31	5.85	5.20	5.01	5.08
Tlaxcala	1.10	0.99	0.87	0.83	0.94
<b>Pacífico Sur</b>	<b>12.59</b>	<b>11.81</b>	<b>10.75</b>	<b>9.82</b>	<b>10.89</b>
Chiapas	3.52	3.47	3.25	3.12	3.95
Guerrero	3.57	3.40	3.31	3.16	3.23
Oaxaca	5.51	4.95	4.18	3.54	3.72
<b>Península de Yucatán</b>	<b>2.58</b>	<b>2.38</b>	<b>2.28</b>	<b>2.56</b>	<b>2.94</b>
Campeche	0.47	0.48	0.52	0.63	0.68
Quintana Roo	0.10	0.14	0.18	0.34	0.61
Yucatán	2.01	1.76	1.57	1.59	1.68

Fuente: Consejo Nacional de Población, con base en los censos correspondientes.

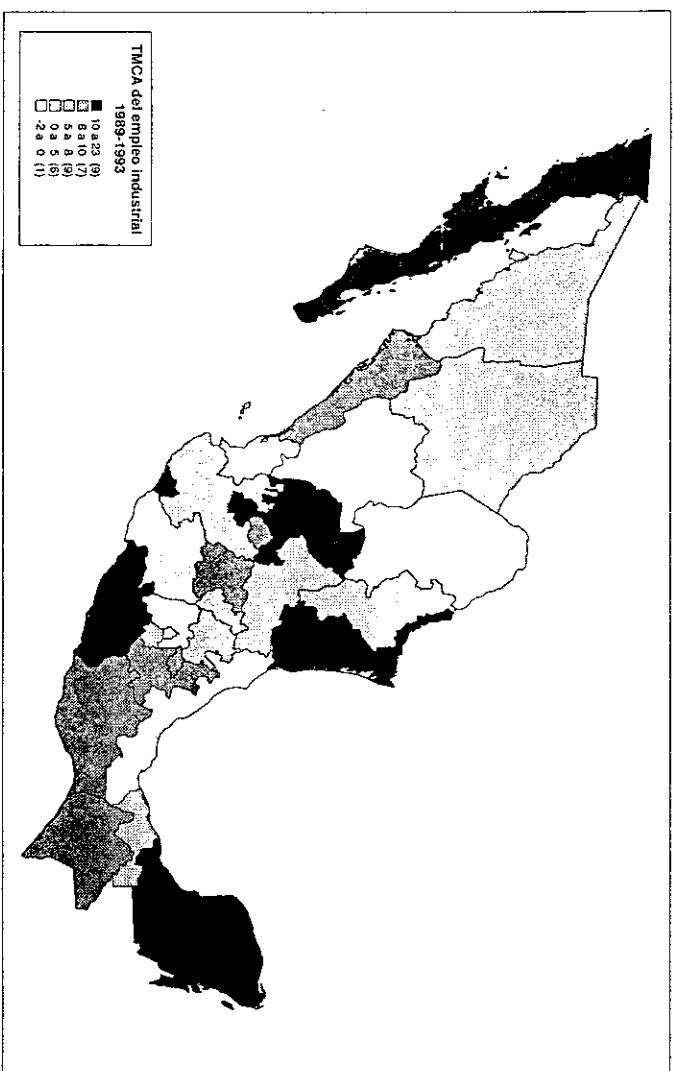


**REGIONALIZACION DE MEXICO**

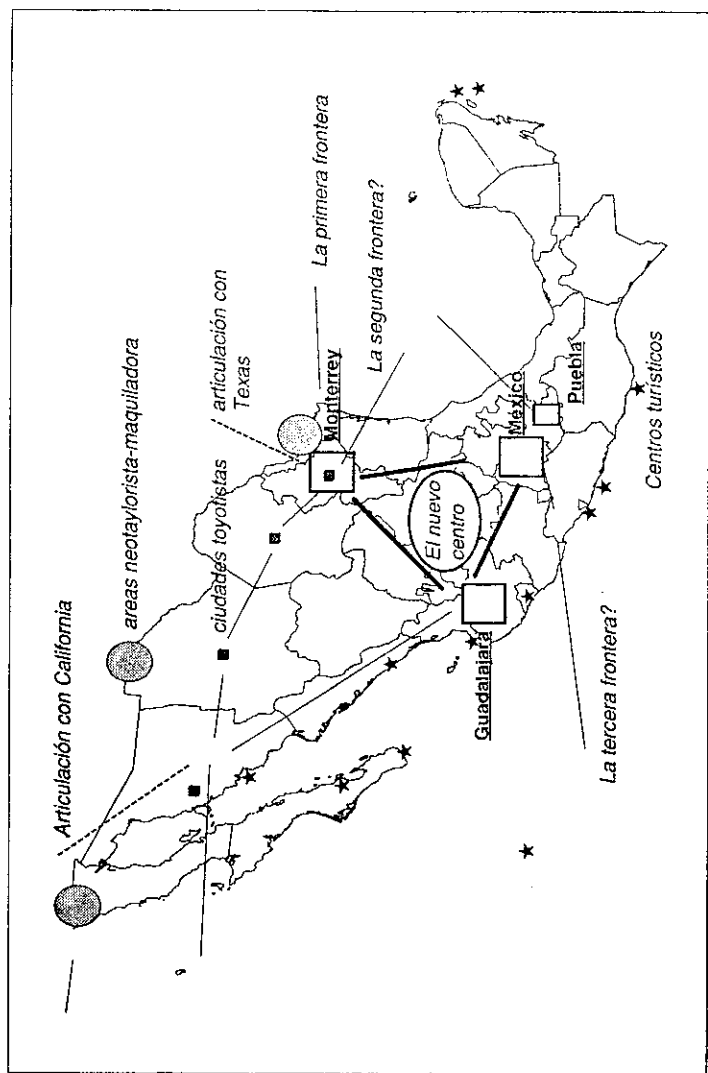


**MAPA 1**

Tasa media de crecimiento anual del empleo industrial, 1989-1993



MAPA 2



MAPA 3

## **Bibliografía**

Aguilar Barajas, Ismael (1994). "Industrialización regional y apertura comercial en los ochentas: el sector automotriz de Nuevo León", en *Investigación Económica*, UNAM, México, abril-junio, núm. 208, vol.LIV, pp.11-38.

Consejo Nacional de Población (1994). *Indíces de marginación por municipios*, Conapo, México.

Gutiérrez Haces, Teresa y Daniel Hiernaux (1995). "Reorganización territorial en el Norte de México, y pacto federal", en *Problemas del Desarrollo*, UNAM, México, vol.26, enero-marzo, núm.100, pp.191-222.

Hiernaux, Daniel (1985). "Globalizing economies and cities: a view from Mexico", en Kresl, Peter Karl and Gary Gappert (editores), *North American Cities and the global economy, Urban Affairs Annual Review*, Sage, Thousands Oaks, pp.112-132.

Hiernaux, Daniel (1995). *Reestructuración económica y cambios territoriales en México, un balance 1982-1995*, Presentado en el Seminario Internacional sobre Impactos Territoriales de los procesos de reestructuración, Red Iberoamericana de Investigación sobre Impactos Territoriales de la Reestructuración, Santiago de Chile, julio, pp.33 y anexos.

Hiernaux, Daniel (1994). "L'impact différentiel de l'Accord de Libre Echange nord américain sur les régions du Mexique", dans Christian Deblock et Dorval Brunelle (comp.1994) *l'Amérique du Nord et l'Europe Communautaire. Intégration économique, intégration sociale?*, Presses de l'Université du Québec, Sainte Foy, Quebec, pp.215-228.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (varios años). *Censos Económicos de 1989, resultados definitivos; Censos Económicos de 1994, resultados preliminares; Censos Generales de Población y Vivienda, 1950 a 1990.*

Jacobs, Jane (1992). *Les villes et la richesse des Nations, reflexions sur la vie économique*, Boréal, Montréal, p.296.

Kresl, Peter Karl (1992). *The urban economy and regional trade liberalization*, Praeger, New York, p. 214.

Kresl, Peter Karl and Gary Gappert (editores). "North American Cities and the global economy", en *Urban Affairs Annual Review*, Sage, Thousands Oaks, p.336.

Porter, Michael (1990). *The competitive advantage of Nations*, The Free Press-McMillan, New York, 855 p.

(varios años). "Las 500 empresas más grandes de México", en *Expansión*, México, D.F.

Villarreal, Diana R. (1995). "Procesos de reestructuración industrial y efectos en el área metropolitana de Monterrey,

*Reestructuración territorial...*

Nuevo León, México", en *Seminario Internacional sobre impactos territoriales de los procesos de reestructuración*, Santiago de Chile, julio, Instituto de Estudios Urbanos.

Zepeda, Eduardo (1994). "El TLC y la industrialización de la frontera Norte de México", en *Investigación Económica*, UNAM, México, abril-junio, núm. 208, vol.LIV, pp.39-54.

# Cambios en la estructura productiva y el empleo en las ciudades medias de 1988-1994

*Diana R. Villarreal G<sup>1</sup>*  
*Daniel Hiernaux Nicolás<sup>2</sup>*

## Introducción

Desde los años setenta, el Gobierno Federal propuso en el primer Plan Global de Desarrollo, 1979-1982, la desconcentración de las actividades económicas con el objeto de conseguir un desarrollo regional más equilibrado y contrarrestar la fuerte tendencia a la concentración en las tres grandes metrópolis del país. En 1984, en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, se diseñó una estrategia explícita de desarrollo industrial para 22 ciudades medias y en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994, las ciudades medias aparecen como la alternativa para consolidar el desarrollo regional y la descentralización de las actividades económicas. El Programa de las "100 Ciudades" se elaboró para cumplir con los objetivos del PND y su primera versión se remonta a la primera parte del periodo salinista.

- 1 Profesora e investigadora del Departamento de Producción Económica, DCSH de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco (UAM-X).
- 2 Profesor e investigador del Departamento de Teoría y Análisis, CYAD de la UAM-X.

En 1990, al sistema urbano nacional, lo componían 309 ciudades<sup>3</sup>, de las cuales 116 forman parte del Programa "100 Ciudades" de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y se estima que estas ciudades concentran el 34.3 por ciento de la población total nacional en 1995 y el 51.4 por ciento de la población urbana. Las ciudades medias crecieron al 3.6 por ciento anual entre 1988 y 1994, tasa superior al promedio nacional.

En este artículo, destacaremos los cambios más significativos, dados en las principales ciudades medias, en la estructura productiva y el empleo industrial y que reflejan la tendencia de localización de la inversión nacional y extranjera. Hemos ubicado a las ciudades medias en las macroregiones, para mostrar como se está configurando un nuevo patrón en el sistema de ciudades que se adapta a la nueva división internacional del trabajo y al proceso de globalización.

Los cambios experimentados por las ciudades son reflejo del proceso de ajuste estructural que experimenta la economía mexicana desde 1982 así como los efectos de la apertura comercial y la integración al mercado de Norteamérica resultante de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá en diciembre de 1994.

3 Datos tomados de V. G. Garza y S. Rivera (1995). *Dinámica macroeconómica de las ciudades de México*, Cuadro 1.3. p.6



## **1. Redistribución de la población en el territorio nacional de 1980 a 1990**

La economía mexicana experimentó una profunda crisis estructural de 1982 a 1987, etapa durante la cual termina el modelo de desarrollo basado en la substitución de importaciones. A partir de 1984, se impulsa la modernización y reestructuración industrial para lograr la competitividad a nivel internacional y conseguir que las exportaciones se conviertan en el eje del modelo de acumulación.

En 1986, México, firma el Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (GATT), por el cual elimina gran parte de los aranceles a las importaciones de bienes de consumo, intermedios y de capital. Como efecto de esta política, salieron del mercado numerosas empresas que no eran competitivas pero que subsistían porque habían estado protegidas por el estado mexicano. A nivel urbano, las áreas metropolitanas de la ciudad de México y de Monterrey, fueron las que experimentaron los mayores efectos negativos, porque se especializan en producir bienes duraderos y de capital, mientras que las áreas metropolitanas de Guadalajara y Puebla, no sufrieron tanto los efectos de la apertura porque producen bienes de consumo necesario<sup>4</sup>.

4 G. Rivera y S. Rivera, *op. cit.*, p.13

Entre 1980 y 1990, se da un cambio importante en la distribución de la población en el territorio y una de las explicaciones es el cambio en las tendencias migratorias por la pérdida de empleos en las dos principales áreas metropolitanas y en las ciudades medias que experimentan los efectos de la reestructuración industrial, mientras que los flujos de población, se dirigen hacia los centros urbanos donde se observa una mayor dinámica en la actividad económica.

En el periodo 1980 a 1990, la redistribución de la población en las zonas urbanas, se puede observar con los siguientes datos:

Las ciudades que tienen un rango de población de 15 mil a 100 mil habitantes, aumentan en números absolutos, pasando de 177 a 249; concentraban el 14.7 por ciento de la población total en 1990, y el 16.5 por ciento de la población urbana, aumenta también el número de ciudades de mayor rango de población, (de 500 mil a un millón de habitantes), que eran 4 en 1980 y pasan a 11 en 1990. Estas concentraban el 6.8 por ciento de la población en 1980 y para 1990 contaban con el 15.2 por ciento. En cambio las 4 grandes metrópolis que en 1980 concentraban el 51.3 por ciento de la población, ven disminuir su participación en términos relativos al 45.1 por ciento<sup>5</sup>. Estos datos nos indican que las ciudades medias tienden a

5 *ibidem*, p.15

concentrar mayor población, mientras que las grandes metrópolis experimentan un descenso en términos relativos. ¿Significa que se está dando un mayor equilibrio en el sistema de ciudades y que las ciudades medias resultan ganadoras en el proceso de desconcentración industrial?

Como veremos, se pueden observar varias tendencias en el crecimiento de la población que siguen la dinámica de la actividad económica.

### *1.1. La dinámica de la población en las ciudades medias*

En el país, la tasa promedio de crecimiento de la población disminuyó a 2.3 por ciento en el periodo 1980-1990, sin embargo, en las tres grandes metrópolis, ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, se presenta la tendencia a una disminución de la Tasa de Crecimiento Medio Anual (TCMA), en el área central, pero sin embargo, crece la zona periférica. Así el Distrito Federal (DF), vio disminuir su TCMA a 0.7 por ciento, pero la zona conurbada aumenta a una tasa de 3.52 por ciento<sup>6</sup>. La TCMA de Monterrey fue negativa (-0.2 por ciento) y la de Guadalajara de 0.15 por ciento, en cambio algunos municipios conurbados de estas ciudades, experimentaron tasas de crecimiento explosivas como el de Apodaca, Nuevo León de

6 Tomado del *Plan Regional Metropolitano del Valle de México*, Cuadro 9, 1-22 (borrador).

10.3 por ciento y el de Tlaquepaque, Jalisco de 6.32 por ciento.

En el Cuadro 1, hemos diferenciado a las ciudades según el rango de población en el cual se ubican y la localización geográfica. En el mismo se observa, que son las ciudades de la *frontera norte*, especialmente las de mayor tamaño, como Tijuana y Ciudad Juárez las que tuvieron las mayores tasas de crecimiento medio anual y les siguen otras de menor rango como Matamoros, Piedras Negras y Tecate. Solamente Nuevo Laredo tuvo una TCMA inferior a la unidad.

Las ciudades que se localizan en la *segunda frontera norte* tuvieron TCMA superiores al promedio nacional, aún cuando, algunas de ellas experimentaron los efectos de la reestructuración industrial, como es el caso de Monclova y la empresa Altos Hornos de México (AHMSA) que es la más importante en la región y al privatizarse despidió a miles de personas.

La *región centro norte* presenta altas tasas de crecimiento medio anual, especialmente en las ciudades industriales como San Juan del Río y Querétaro, así como Allende, Irapuato, Celaya, Aguascalientes y Guanajuato. En cambio las ciudades de León y Salamanca, donde se han dado procesos de reestructuración industrial, tuvieron un menor crecimiento .

En la *región occidente*, las ciudades localizadas en la Costa del Pacífico, muestran las mayores tasas de crecimiento,

especialmente Puerto Vallarta, Lázaro Cárdenas, Manzanillo y Guaymas, así como Colima y Uruapan.

En la *región centro*, como ya se señaló, disminuye la población del DF pero aumenta en cambio en la periferia y en las ciudades de los estados vecinos, especialmente en Puebla y en Tlaxcala.

La *región golfo*, donde predominan las actividades petroleras que experimentaron profundos procesos de reestructuración, es donde se observan las menores tasas de crecimiento poblacional, principalmente en Veracruz, Poza Rica, Córdoba-Orizaba. Mientras que Coatzacoalcos-Minatitlán y Villahermosa, tuvieron tasas de crecimiento positivas, al lograr reconvertir sus actividades industriales, ofreciendo empleo a la población.

En la *región pacífico sur*, las ciudades turísticas experimentaron las mayores tasas de crecimiento, especialmente Ixtapa-Zihuatanejo, Cancún, Quintana Roo y Acapulco, así como las ciudades de Tuxtla Gutiérrez, Chetumal y Tapachula que se han convertido en centros comerciales regionales.

En la *región de la península* (de Yucatán), las ciudades donde predominan las actividades petroleras, Ciudad del Carmen y Campeche, tuvieron tasas de crecimiento poblacional inferiores al promedio nacional y Mérida apenas logra sobrepasarlo.

A partir de la información anterior, podemos observar que la tendencia que sigue el crecimiento poblacional es desigual tanto entre las regiones como entre las ciudades y como ha sido señalado por diversos autores, el menor crecimiento de la población en el DF es acompañado, por un mayor crecimiento en la periferia, tendiendo a conformarse una megaregión con los estados vecinos. Al mismo tiempo, se está conformando un corredor industrial entre Monterrey-Saltillo y Ramos Arizpe.

Nuestra hipótesis es que: esta tendencia refleja la dinámica de la actividad económica y la generación de empleos y, por ende, los flujos de población se orientan hacia donde se les presenten mejores oportunidades de empleo, alejándose de aquellos centros que no ofrecen alternativas.

## **2. Cambios en la estructura productiva y el empleo de las ciudades medias**

### *2.1. La especialización de las ciudades medias*

Para analizar los cambios que se generan en la estructura productiva de las ciudades medias, partimos de la clasificación, realizada por G. Garza y S. Rivera para 1990<sup>7</sup>. Tomaremos a las ciudades clasificadas como manufac-

7 V. Garza y S. Rivera, *op. cit.*, Cuadro 4.2, pp. 75-77.

tureras, mineras y petroleras, para mostrar algunos cambios importantes de 1988 a 1994.

El índice de especialización de Garza y Rivera, incluye las cuatro áreas metropolitanas, lo cuál permite también analizar los cambios en las principales ciudades mexicanas y apoyar la hipótesis de los cambios experimentados en la estructura productiva de las ciudades medias.

Garza y Rivera clasifican a 28 ciudades como manufactureras, entre ellas, se encuentran las áreas metropolitanas de Monterrey y Puebla y las ciudades medias de Torreón, Juárez, León, Cuernavaca, Saltillo, Toluca, San Luis Potosí, Querétaro, Matamoros, Monclova, Orizaba, Cuautla, Nogales, Tehuacán, Ciudad Acuña, San Juan del Río, Lagos de Moreno, Ocotlán, Tulancingo, Agua Prieta, Tecate, Tuxtepec, Lázaro Cárdenas, Moroleón, Uriangato y Tepeji.

Las ciudades petroleras son 11: Ciudad del Carmen, Coatzacoalcos, Villahermosa, Salamanca, Poza Rica, Reynosa, Salina Cruz, Cárdenas, Juchitán, Frontera y Tula Hidalgo.

Las ciudades especializadas en actividades mineras son 9: entre ellas, Chihuahua, La Paz (Baja California Sur), Colima, Piedras Negras, Pachuca, Zacatecas, Hidalgo del Parral, Fresnillo, Guanajuato, Ciudad Valles, Matehuala e Hidalgo.

Algunas de estas ciudades, también se especializan en otros sectores, por ejemplo, Monterrey en comercio y Puebla en comercio y transportes.

Se observa que las ciudades que experimentan un incremento relativo positivo, son las que se ubican en la *frontera norte*, en la *segunda frontera* y en la *región centro*. Algunas de estas ciudades, están conformando un corredor industrial, que va desde la *región central*, hasta la *frontera norte*, organizado en torno a la industria automotriz y de autopartes.

Las ciudades, que experimentaron los efectos de la reestructuración industrial, son aquéllas donde predomina, la industria petrolera y la siderúrgica, sin embargo en algunos casos no se observan claramente los efectos, porque participaron activamente en la generación del Producto Interno Bruto (PIB), durante algunos años del periodo 1980-1990, sin embargo, a finales del mismo experimentaron los efectos de la reestructuración, (refinerías de PEMEX) y de la privatización (industria siderúrgica y la minería).

Además, algunas ciudades lograron reestructurar sus principales actividades adecuándolas a las exigencias del mercado mundial y otras que no estaban consideradas como manufactureras, adquieren importancia por las inversiones realizadas entre 1990 y 1994; entre ellas, Mérida, Chihuahua y Tijuana.

En cambio, otras ciudades experimentaron un descenso en el número de empresas manufactureras y del personal ocupado debido a que dependen de un solo tipo de actividad y no lograron adaptarse a los nuevos cambios, como es el caso de algunas ciudades petroleras.



### **3.- Cambios experimentados en la estructura productiva y el empleo en las ciudades medias de 1988 a 1994**

Para analizar los cambios en la estructura productiva y el empleo en las ciudades medias, utilizaremos los datos de los Censos Económicos de 1989<sup>8</sup> y los Resultados Oportunos de los Censos Económicos de 1994. En el Cuadro 1, se observa la distribución sectorial del empleo, así como las tasas de crecimiento medio anual.

Se incluyen en el análisis, las tasas de inflación y dos índices que permiten observar la diferencia de salarios reales promedio percibidos en las diferentes ciudades. En 1988 contamos con el índice que resulta de la sumatoria de las Remuneraciones Totales al Personal Ocupado dividido por el Personal Ocupado Total (RTPO/POT) y para 1994, empleamos como indicador el promedio de Pagos al Personal Ocupado Total (POT). Aunque estos índices no son exactamente iguales, muestran sin embargo, una tendencia que permite diferenciar el promedio de remuneraciones en las ciudades medias.

8 El Censo Industrial de 1989 se basa en información de 1988 y el de 1994 en datos de 1993.

Además hemos tomado en cuenta la tasa de inflación y el índice de marginación del Consejo Nacional de Población Conapo para 1990<sup>9</sup> para evaluar mejor las condiciones de vida de la población.

Los datos de los Censos Económicos nos permiten analizar los cambios en la estructura formal de la economía, sin embargo dado que no toman en cuenta las actividades informales, no expresan el total de actividades realizadas por la población. Para evitar la sobreponderación de los datos de los Censos Económicos, tomaremos como base de comparación, la distribución sectorial de la población económicamente activa del XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, donde se toma en cuenta a toda la Población Económicamente Activa (PEA).

Para analizar los cambios estructurales, hemos seguido el criterio de diferenciar a las ciudades según su localización geográfica y por rangos según el tamaño de su población en 1990.

Con base en el dato de población, hemos construido nuevos rangos tratando de evaluar si la localización geográfica y el tamaño de la población son variables que influyen en la instalación de nuevas empresas manufactureras.

9 Conapo, *Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal 1990*, 1993.

### *3.1 Cambios en la estructura productiva y el empleo en las diez principales ciudades medias*

En 1988, las diez ciudades medias, más importantes, por el número de empresas manufactureras eran León, Mérida, San Luis Potosí, Aguascalientes, Juárez, Morelia, Tijuana, Chihuahua, Torreón y Saltillo. Sin embargo, en cuanto a la ocupación el orden era diferente, ya que Juárez ocupaba el primer lugar y le seguían León, Toluca, Chihuahua, Torreón, San Luis Potosí Matamoros, Saltillo, Querétaro y Tijuana que ocupaba el 10º lugar.

Para 1994 se observa un cambio en el orden de importancia de las ciudades medias por el número de industrias; las ciudades de Torreón y Juárez ocupan el 3º y 4º lugar respectivamente desplazándose Aguascalientes al 5º lugar. Sin embargo, para 1994, Tijuana ocupaba ya el 2º lugar en la generación de empleos, Matamoros el 4º, Reynosa el 10º lugar y no aparecen entre las diez primeras ciudades Toluca y Mérida.

## **4.- Ubicación de las ciudades medias por región geográfica**

### *4.1 Las ciudades de la Frontera Norte*

La importancia creciente de la industria en las ciudades medias de la *frontera norte*, se observa en las tasas de crecimiento medio anual de las unidades manufactureras que alcanzan el 12.8 por ciento en Tijuana, el 10 por ciento en Ensenada, el 15 por ciento en Acuña, el 13

por ciento en Chihuahua y el 10.5 por ciento en Ciudad Juárez. Al mismo tiempo, en Tijuana la ocupación creció a una tasa de 18 por ciento y en las demás ciudades las tasas son muy superiores al crecimiento de la población, excepto en Tecate y San Luis Río Colorado, donde disminuye el empleo de manera dramática (ver Cuadro 1).

En estas ciudades, en 1990, la PEA ocupada en el sector manufacturero, variaba entre el 51.4 por ciento en Tecate hasta el 25 por ciento en Ensenada, indicándonos que gran parte de la población se ocupaba en el sector manufacturero.

En el Cuadro 1 podemos observar, como se modifica la estructura productiva por el incremento porcentual del personal empleado. Las ciudades que experimentan los mayores aumentos son Tijuana, Reynosa, Nuevo Laredo y Matamoros, mientras que en algunas otras disminuye en términos relativos el personal ocupado o aumenta pero de forma poco significativa.

En 1988, la tasa de inflación era alta en las ciudades fronterizas y el índice de remuneraciones se encontraba por debajo del promedio de otras ciudades industrializadas. En 1994, la tasa de inflación estaba dentro del promedio nacional y se observan tasas de desempleo abierto, bastante altas en varias ciudades entre ellas, Matamoros (6.7 por ciento) y Chihuahua (5.6 por ciento), esto indica que a pesar del crecimiento del empleo en el sector manufacturero, había una mayor demanda de puestos de trabajo que oferta de los mismos.

Además de las ventajas de localización y el régimen de maquiladoras con que cuentan las empresas que se ubican en la frontera; en las ciudades de Tijuana, Juárez y Reynosa encontramos, en 1994, los índices más bajos de pagos totales al personal empleado, lo cual representa una ventaja adicional para las empresas intensivas en fuerza de trabajo que se instalan en esta zona.

En cuanto al índice de marginación, solamente San Luis Río Colorado, Ciudad Juárez y Acuña se clasificaban con un índice de marginación "bajo", y las demás ciudades, se clasificaban con un "muy bajo" índice de marginación. Este índice que resume las condiciones de vida de la población debe tomarse en cuenta al diseñar políticas públicas, ya que deben resolverse aún, problemas de infraestructura, vivienda y servicios, antes de atraer nuevas inversiones extranjeras directas, que son las que están prefiriendo a la *frontera norte*. De no hacerse, a mediano plazo, se agravará aún más la problemática urbana.

Esta información permite concluir que gran parte de la inversión nacional y extranjera se ha dirigido hacia las ciudades de la *frontera norte*, especialmente las de mayor rango de población, lo que explica la dinámica del empleo y la atracción de población inmigrante. Sin embargo, la implantación de industrias, intensivas en fuerza de trabajo mal remunerada, cuya producción se destina al mercado externo, como es el caso de las maquiladoras, genera condiciones de vida precarias para la población trabajadora.

#### *4.2 Las ciudades de la segunda Frontera Norte*

En este grupo de ciudades, solamente Torreón y Saltillo, aparecen entre las diez primeras en 1989 y en 1994. Las ciudades que presentan un incremento relativo en el número de industrias, son tres de la *cuenca del pacífico*, La Paz, Ciudad Obregón y Hermosillo y en el *centro-norte*, las ciudades de Saltillo-Ramos Arizpe y Torreón-Lerdo y Gómez Palacio, además también Ciudad Victoria y Durango ven aumentar el número de industrias. En cambio las ciudades de Nogales y Monclova, pierden industrias y personal ocupado, esta última ciudad, debido a la privatización de AHMSA y su reestructuración.

Solamente las tres ciudades de la *cuenca del pacífico*, así como Saltillo-Ramos Arizpe, Torreón y Ciudad Victoria presentan tasas de crecimiento positivo de la PEA ocupada en manufacturas, en cambio Nogales, Monclova y Durango, son negativas. El efecto es mayor si tomamos en cuenta que en 1990 Nogales tenía al 46 por ciento de su PEA ocupada en manufacturas y Monclova al 36.5 por ciento, lo que agrava la situación. Este efecto es menor en ciudades como Torreón y Durango donde la mayor parte de su PEA se dedicaba a actividades comerciales y de servicios.

Las tres ciudades de la *cuenca del pacífico* y Ciudad Victoria, experimentan cambios importantes en la estructura ocupacional, ya que aumenta el número de industrias y la importancia relativa de la PEA ocupada en este sector, sin embargo, en todas las demás hay una disminución especialmente en Monclova y Nogales. En Saltillo-Ramos Ariz-

pe se incrementa la ocupación por la instalación de empresas automotrices y de autopartes para esta industria.

A pesar de la pérdida de empleos, en Monclova se registran los índices más altos de remuneraciones totales al personal ocupado en 1988 y los pagos totales al personal en 1994, indicándonos que al reestructurarse AHMSA, se ha elevado el índice de productividad y competitividad de esta industria y se manifiesta en mayores salarios. Al volverse competitiva la industria siderúrgica a nivel internacional, también las ciudades donde se localizan estas empresas, asumen un rol competitivo a nivel internacional y se ubican entre las "ganadoras" en el proceso de globalización.

Las ciudades de Hermosillo y Saltillo-Ramos Arizpe, donde se encuentran las grandes empresas automotrices, de Ford, Chrysler y General Motors, le siguen en importancia en los pagos promedios al personal total en 1994, observándose, además, que en todas estas ciudades ha aumentado este índice. La Paz tiene el índice más bajo de remuneraciones a la vez que una tasa de inflación alta, lo que empeora las condiciones de vida de la población.

En Monclova encontramos la tasa más alta de desempleo abierto en 1994, 7.8 por ciento, así como en las ciudades de Durango, Saltillo-Ramos Arizpe y Torreón. Todas estas ciudades, están clasificadas con un índice de marginación, "muy bajo", y significa que deben resolverse aún muchas carencias para la mayoría de los pobladores, especialmente en aquéllas ciudades donde la instalación de em-

presas atrae a una mayor población en busca de empleo, y cuyas necesidades se suman a las ya existentes.

Las ciudades que muestran mayor dinamismo son aquellas donde se han instalado las plantas armadoras automotrices y son las que están generando corredores industriales, que relacionan a las armadoras con las empresas que producen autopartes automotrices. Estos corredores se prolongan hacia las ciudades de la *costa oeste* de los Estados Unidos y las de la *costa del pacífico* se relacionan con los países asiáticos.

#### *4.3 La región Centro Norte*

Las industrias de las ciudades de San Luis Potosí, Zacatecas, León, Aguascalientes y Querétaro, presentan las tasas de crecimiento medio anual más altas en esta región, sin embargo, el empleo crece en menor proporción, especialmente en Aguascalientes y Querétaro. Se debe probablemente a que las empresas que se instalan son intensivas en bienes de capital o de menor tamaño y no logran compensar la pérdida de empleos por la reestructuración industrial.

La ciudad de Salamanca, a pesar de que logra reconvertir la actividad industrial, tuvo una tasa negativa de crecimiento del empleo al igual que Guanajuato y Celaya; como efecto del cierre de algunas empresas y la reestructuración de otras.



En 1988, las tasas de inflación fueron muy altas en las ciudades de Aguascalientes y León; en cambio en San Luis Potosí fueron más altas en 1994.

A pesar de la reestructuración industrial, Salamanca, contaba en 1988 con el índice de RTPO más alto, explicable por los mayores salarios percibidos por los trabajadores de la refinera de PEMEX que elevan el promedio. También las ciudades industriales de Querétaro, Celaya y San Juan del Río, presentan un índice elevado, el cual es mucho menor en las demás ciudades.

Por el índice de marginación, las ciudades de menor rango como San Miguel Allende y San Juan del Río, se clasifican en el nivel "medio", sin embargo Celaya, Salamanca, Irapuato y Guanajuato, se clasifican con "baja" marginación, mientras que las otras ciudades incluyendo Aguascalientes, Querétaro y San Luis Potosí, tienen un índice "muy bajo" de marginación social.

San Juan del Río, si bien es una ciudad pequeña, ha experimentado una tasa de crecimiento del empleo industrial muy elevada, con remuneraciones más altas que las otras ciudades. Para fomentar un desarrollo regional equilibrado es preciso solucionar los problemas de infraestructura, servicios y vivienda, ya que de no hacerlo se agravarán por el crecimiento poblacional.

Se puede concluir que: las inversiones nacionales y extranjeras, se están instalando en ciudades que cuentan con condiciones de infraestructura, servicios y vivienda

adecuadas para el desarrollo de sus actividades. Pero si se logra atraer nuevas inversiones a ciudades de menor tamaño pero bien localizadas, como es el caso de San Juan del Río, que se ubica sobre la carretera México-Laredo y cerca de la ciudad de Querétaro, debe hacerse con una planeación adecuada para que al generarse nuevas oportunidades de trabajo también se ofrezcan mejores condiciones de vida para la población trabajadora.

#### *4.4 La Región Occidente*

En la *costa del pacífico* se ubican algunas ciudades turísticas y puertos como es el caso de Manzanillo, Mazatlán, Guaymas y Puerto Vallarta; también se encuentra el complejo industrial Lázaro Cárdenas. Estas ciudades son las que tienen las mayores tasas de crecimiento poblacional. De ellas, solamente Lázaro Cárdenas es una ciudad industrial y perdió dinamismo en la generación de empleos por la privatización y reestructuración de la empresa Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas (SICARTSA) hoy del grupo Villacero y de ISPAT-Mexicana.

En Lázaro Cárdenas así como en Zamora y en Guaymas, encontramos tasas negativas de crecimiento del empleo industrial, aún cuando, en términos relativos, haya crecido positivamente el número de empresas. Los empleos generados en éstas no compensan la pérdida en las grandes industrias.

En 1988, Lázaro Cárdenas presentaba el índice de remuneraciones promedio más altas de esta región y aún cuan-

do no contamos con información para todas las ciudades en Mazatlán y Morelia eran más altos los índices de pagos al personal total.

Las ciudades de Colima, Manzanillo, Culiacán, Tepic y Morelia, se clasificaron con índices de marginación "muy bajo" y las demás se clasifican como de "baja" marginación. Pero es importante señalar que también tienen tasas de inflación y de desempleo abierto muy altas algunas ciudades como Lázaro Cárdenas y Colima, lo cual nos indica una menor actividad económica y deterioro en las condiciones de vida .

#### *4.5 La Región Centro*

Esta región, se caracteriza como una "megaregión" en proceso de formación y ya habíamos observado que se está dando una desconcentración del DF, hacia las ciudades de los estados vecinos. El crecimiento poblacional ha sido muy alto en Cuautla y en Tlaxcala-Chiautempan y en las demás ciudades, hay tasas de crecimiento superiores al promedio nacional.

Los cambios observados entre 1989 y 1994, indican que las tasas de crecimiento del número de industrias fueron muy altas en todas las ciudades, en cambio la tasa de crecimiento del empleo, fue negativa en las ciudades de Toluca y Tlaxcala-Chiautempan. En Toluca la reestructuración de algunas industrias y la aplicación de nuevas tecnologías explicaría el decrecimiento en el empleo, que no

logra ser superado por el aumento en el número de industrias.

La ciudad de Toluca, así como Tehuacán tienen los mayores porcentajes de la PEA ocupada en el sector secundario, por lo cual la pérdida de empleos en el sector industrial afecta a un mayor número de personas.

Los indicadores de pagos al personal, muestran que Toluca y Cuernavaca, tenían los salarios más altos en esta región<sup>10</sup>, sin embargo, en 1994, el promedio de pagos totales al personal es muy superior en la ciudad de Toluca, comparativamente a Cuernavaca, Cuautla y Puebla donde el promedio es mucho menor.

Las ciudades de Tulancingo, Cuautla y Tehuacán se clasifican como ciudades con "baja" marginación, mientras que las otras tienen "muy baja" marginación.

Al igual que en las regiones anteriores, las ciudades que resultan atractivas para la inversión industrial cuentan con condiciones de infraestructura adecuadas y una política de desarrollo regional debería apoyarlas para que eviten las carencias existentes en las grandes ciudades capitales.

10 Excluyendo a la zona metropolitana de la Ciudad de México.

#### *4.6 La región del Golfo*

Esta región ha sido una de las más afectadas por la crisis económica, debido a que se especializan en la extracción y refinación de petróleo. Las ciudades de Veracruz y Poza Rica, tuvieron una TCMA de la población inferior a la unidad, mientras que Córdoba-Orizaba no alcanzaron el promedio nacional. En las otras ciudades, las tasas de crecimiento medio anual se mantuvieron por arriba del promedio nacional.

Solamente Coatzacoalcos-Minatitlán y Villahermosa, mejoraron de posición debido, en el primer caso, a la reconversión industrial que experimentaron algunas industrias, mientras que en Villahermosa, se puede explicar a partir del efecto de arrastre que tuvo la actividad petrolera al inicio del sexenio que eleva el promedio.

Veracruz, Poza Rica y el corredor Córdoba-Orizaba, se pueden considerar dentro de las ciudades "perdedoras", ya que, a pesar de que se observan tasas de crecimiento positivas en el número de industrias, las tasas de crecimiento del empleo fueron negativas, sumándoseles Coatzacoalcos-Minatitlán. Los efectos son mayores si tomamos en cuenta que en 1990, en Coatzacoalcos-Minatitlán y Poza Rica el 38.2 por ciento y el 37.5 por ciento de la PEA se dedicaba a actividades industriales y según los Resultados Oportunos del Censo de 1994, hay un descenso importante en la PEA ocupada en manufacturas en estas ciudades (ver Cuadro 1).

Al mismo tiempo, se observa que el índice de remuneraciones promedio al personal ocupado total en 1988 era relativamente más alto en Coatzacoalcos-Minatitlán y en Poza Rica. Aún con la reconversión industrial, Poza Rica tiene el mayor índice de pagos al personal en 1994 y en las demás ciudades, este índice es mucho menor. En ese mismo año se observa que Coatzacoalcos Minatitlán presenta altos índices de desempleo abierto (5.2 por ciento), al igual que Veracruz (4.1 por ciento). Este índice no está disponible para el resto de ciudades, sin embargo, es probable que muchos desempleados hayan emigrado a otras ciudades y regiones tal como lo muestra el descenso en la TCMA de la población.

Veracruz y Villahermosa desde 1988 tienen altas tasas de inflación y es sabido que en las ciudades petroleras se elevan los precios por los salarios más altos de los trabajadores de PEMEX.

Coatzacoalcos-Minatitlán y Córdoba-Orizaba están clasificados en 1990, con índices de marginación "bajos", mientras que las otras ciudades, se clasifican con "muy baja" marginación.

Como conclusión, podemos observar con base en los indicadores anteriores, que esta región es una de las más afectadas por la crisis económica y por la reestructuración de la industria petrolera. Sería necesario implementar políticas de desarrollo regional, que permitieran el aprovechamiento de los recursos naturales en beneficio de la

población y lograsen así mejorar sus condiciones de empleo e ingresos.

#### *4.7 Región Pacífico Sur*

En esta región, se ubican Acapulco, Ixtapa-Zihuatanejo y Cancún, tres de los principales polos turísticos nacionales. También se encuentra el puerto industrial de Salina Cruz, así como Tuxtepec y Oaxaca.

En Tuxtepec y en Salina Cruz, encontramos los mayores porcentajes de PEA ocupada en el sector manufacturero en 1990, empleándose ahí el 30 y el 38 por ciento de la PEA total.

Las tasas de crecimiento medio anual de la población, en Cancún e Ixtapa-Zihuatanejo son muy altas alcanzando cifras explosivas de 17.7 y 18.4 por ciento, indicándonos la atracción que ejercen las actividades de tipo turístico. En las otras ciudades las tasas de crecimiento poblacional son muy altas, explicables por la inmigración causada por la pobreza de la región circundante.

Las ciudades industriales tenían, en 1988, los índices de remuneraciones al personal ocupado total más altos de la región, pero en 1994 Cancún supera a todas las demás ciudades; sin embargo, es conocido que en las ciudades turísticas es mayor el índice inflacionario, y, por lo mismo, la pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores.

En 1994, los índices de desempleo abierto son bajos para las ciudades de esta región, que se explican por las actividades desarrolladas en el sector terciario.

#### *4.8 La Región Península*

En esta región, hay tres ciudades medias, de las cuales dos se especializan en actividades petroleras -Campeche y Ciudad del Carmen.

La ciudad de Mérida, es la de mayor tamaño y es una de las "ganadoras", ya que ha logrado atraer nuevas inversiones extranjeras. En 1989 y en 1994, ocupa el segundo lugar por el número de industrias, sin embargo no aparece entre las diez primeras ciudades por el personal ocupado.

La población de las ciudades campechanas, es menor al promedio nacional, indicándonos que la emigración parte de su población mientras que Mérida se mantuvo por arriba del promedio nacional de 1980-1990.

En 1990, en Ciudad del Carmen y en Mérida encontramos los promedios más altos de su PEA ocupada en el sector manufacturero. Sin embargo en Ciudad del Carmen hay un descenso significativo de la PEA ocupada en este sector entre 1988 y 1994 y se observa una tasa de crecimiento medio anual negativa y una disminución del personal ocupado en este sector.

La tasa de inflación de Mérida era bastante alta en 1988 y en 1994, en cambio los índices de las remuneraciones al



personal y de los pagos totales eran muy bajos en las tres ciudades en 1988. En 1994, aumentan significativamente en Mérida y Campeche pero no alcanzan los niveles de las ciudades más industrializadas.

### **A manera de conclusión:**

Con base en los datos que hemos proporcionado, podemos concluir que las ciudades medias representan una buena alternativa para la localización de las actividades industriales nacionales y extranjeras, especialmente si se encuentran ubicadas en las regiones de la *frontera norte*, *centro norte* y *región central*.

El tamaño de población y la localización geográfica, son variables que influyen en la selección de una ciudad para la instalación de las empresas, sin embargo, otros factores que también intervienen son las condiciones de infraestructura, servicios y vivienda así como los salarios promedio pagados al personal.

Así las ciudades que presentan un mayor dinamismo son aquéllas de mayor rango de población ubicadas en la *frontera norte* y que además tienen bajos salarios promedio. En cambio, las ciudades más afectadas por la crisis hasta 1994 son aquéllas que han sufrido los efectos de la reestructuración industrial, especialmente la siderurgia y la extracción y refinación de petróleo, así como aquéllas ciudades donde predominan actividades tradicionales como la industria textil.

Las ciudades de menor rango también han resultado atractivas para la inversión nacional y extranjera, si se localizan sobre los corredores industriales que se están conformando con base en la industria automotriz y de autopartes.

Una política de desarrollo regional que busque un mayor equilibrio entre las ciudades y regiones debería apoyar a aquéllas que han mostrado ser más competitivas en la atracción de inversión productiva y de población.

Este apoyo deberá ser no sólo de facilidades de tipo fiscal sino de soluciones a los problemas de infraestructura, vivienda y servicios que afectan a los pobladores de estas ciudades. Otro factor a considerar para evaluar el por qué la selección de una ciudad para la inversión, son las políticas que llevan a cabo los gobiernos estatales y los municipios ya que para atraerlas generan ventajas comparativas de una ciudad sobre otra, lo que podría resultar en una "guerra" entre ciudades para conseguir la inversión extranjera directa.

## Cuadro 1

## Distribución Porcentual y Tasas de Crecimiento Medio Anual del Personal Ocupado, 1989-1994

REGIONES	RANGO	POBLACIÓN TOTAL TCMA 1980-1990		MANUFACTURAS PEA		COMERCIO PEA		SERVICIOS PEA		TCMA MANUF.	TCMA COMERCIO	TCMA SERVICIOS
		% 1989	% 1994	% 1989	% 1994	% 1989	% 1994	% 1989	% 1994			
<b>Frontera Norte</b>												
Eresnadá	3	3,4	30,29	32,56	34,51	33,7	32,93	26,01	1	5,28	10,89	
Mexicali	1	2,53	42,93	45,26	25,07	28,82	29,67	28,26	4,32	7,72	4,4	
Tijuana	1	4,99	51,57	35,24	32,5	23,51	32,26	24,92	18,43	5,3	6,47	
Tecate	4	3,47	60,99	5,66	25,41	48,79	13,6	45,66	-37,56	3,77	13,9	
San Luis Río Colorado	4	2,21	33,86	17,28	33,54	46,69	32,6	36,03	-13,28	4,83	8,43	
Ciudad Juárez	1	3,79	68,07	65,58	16,81	16,49	17,12	17,94	4,05	3,85	5	
Chihuahua	1	2,96	49,94	47,52	27,71	27,7	22,35	24,78	2,98	3,83	5,64	
Acuña	4	2,31	68,68	66,52	12,29	9,99	19,03	23,49	5,8	2,76	10,16	
Piedras Negras	4	3,61	50	55,91	29,25	21,8	20,75	22,29	5,42	-1,47	4,71	
Reynosa-Río Bravo	2	2,90	51,59	56,12	28,12	22,74	20,29	21,13	4,21	-0,82	3,45	
Nuevo Laredo	3	0,80	39,36	43,79	27,61	24,19	33,04	32,02	6,4	2,26	3,98	
Matamoros	2	3,49	67,61	69,42	18,09	15,95	14,3	14,63	6,2	3,54	6,14	
<b>2a Frontera Norte</b>												
La Paz BCS	3	4,17	17,55	23,29	49,5	44,65	32,95	32,05	9,14	2,34	3,64	
Cd.Obregón	2	2,88	27,15	30,33	46,46	39,03	26,39	30,64	5,21	0,33	5,89	
Hermosillo	2	3,18	25,03	28,89	45,36	40,58	29,61	30,53	8,06	3,56	6,04	
Nogales	3	4,90	75,03	64,26	13,71	15,85	11,26	19,9	-2,04	2,97	10,52	
Monclova	3	4,38	69,39	43,14	19,1	28,41	11,51	28,45	11,88	1,91	10,92	
Saltillo-Ramos Arizpe	2	4,05	54,68	49,84	25,85	26,43	19,47	23,73	2,98	4,97	8,08	
Torreón	2	3,25	44,17	39,17	30,63	27,84	25,19	33	3,75	4,97	8,08	
Cd. Victoria	3	3,36	14,49	19,17	47,01	38,94	36,5	41,88	14,06	5,48	10,4	
Durango	2	3,04	38,22	27,17	37	40,47	24,78	32,36	-3,45	3,74	9,86	
<b>Región Centro Norte</b>												
San Luis Potosí	2	3,05	46,99	42,1	29,95	31,86	23,05	26,04	2,96	5,95	7,02	
Zacatecas	3	3,34	12,23	14,28	49,54	44,87	38,23	40,85	7,72	3,26	6,14	

continuación...

Cuadro 1

REGIONES	RANGO	POBLACIÓN		MANUFACTURAS		COMERCIO		SERVICIOS		TCMA MANUF.	TCMA COMERCIO	TCMA SERVICIOS
		TOTAL TCMA 1980-1990	% 1989	PEA	% 1994	PEA	% 1989	PEA	% 1994			
Ledón	1	2,49	53,31	46,81	28,04	30,17	18,65	23,03	3,62	7,19	9,68	
Irapuato	2	4,53	37,16	37,38	37,69	37,53	25,16	25,09	4,98	4,8	4,82	
Calera	2	4,25	39,72	27,53	33,87	34,53	26,41	37,94	-3,52	2,88	8,94	
Salamanca	3	2,45	63,21	37,4	21,54	36,92	15,25	25,68	12,62	3,97	3,66	
Guaymas	4	4,09	10,84	9,13	38,71	45,63	50,44	45,24	0,51	5,21	0,54	
Aguascalientes	1	4,15	45,7	35,42	31,91	32,97	22,38	31,61	0,34	5,26	10,89	
San Juan del Río	4	8,53	71,66	65,53	17,12	18,27	11,21	16,2	6,23	9	14,64	
Querétaro	2	5,96	49,88	39,51	27,5	29,61	22,62	30,88	0,39	5,66	9,92	
<b>Región Occidente</b>												
Colima	3	5,2	15,25	16,44	44,22	41,49	40,54	42,06	8,9	6,4	8,2	
Manzanillo	4	5,66	5,12	13,03	33,4	30,71	61,48	56,25	27,36	7,48	7,39	
Culiacán	2	3,13	17,9	20,52	48,15	41,47	33,95	38,01	11,16	5,98	10,72	
Mazatlán	2	2,77	18,12	23,27	33,29	27,82	48,58	48,92	5,58	1,72	1,39	
Guaymas	4	4,78	28,95	22,68	38,22	37,02	34,83	40,3	7,98	3,8	1,79	
Tepec	3	3,57	23,04	19,33	40,05	42,19	33,83	34,89	1,64	4,8	4,43	
Puerto Vallarta	4	9,24	3,08	2,1	32,14	53,67	84,78	44,33				
Morelia	2	3,71	24,76	20,36	42,91	41,99	32,33	37,65	2,88	5,91	9,02	
Uruapan	3	4,33	24,07	20,06	44,06	42,61	37,33	37,33	0,85	3,38	6,73	
Zamora, Jiçacone	3	2,21	36,3	23,09	38,73	43,61	24,98	33,3	8,04	1,14	4,03	
Lázaro Cárdenas	4	7,41	67,94	30,36	16,92	34,42	15,14	35,21	15,92	8,24	10,68	
Apatzingán	4	3,28	16,73	14,69	50,98	46,09	32,29	39,23	4,55	5,05	10,36	
Pátzcuaro	4	3,30	27,83	23,21	38,54	44,85	32,63	31,94	1,65	3,5	0,99	

Cuadro 1

REGIONES	RANGO	POBLACION TOTAL TCMA 1980-1990		MANUFACTURAS		COMERCIO		SERVICIOS		TCMA MANUF.	TCMA COMERCIO	TCMA SERVICIOS
		PEA		PEA		PEA		PEA				
		% 1989	% 1994	% 1989	% 1994	% 1989	% 1994	% 1989	% 1994			
<b>Región Centro</b>												
Pachuca	3	4.66	19.24	21.55	48.06	40.77	30.39	40	6.86	5.96	14.01	
Tulancingo	4	3.52	25.95	27.03	44.49	42.78	23.48	31.27	4.83	4.85	7.2	
Toluca	2	5.08	42.4	59.95	25.03	32.83	15.01	24.78	-6.87	3.22	7.27	
Cuernavaca	2	3.77	19.33	23.04	40.38	38.13	36.58	42.54	3.22	5.28	8.99	
Cuatla	3	16.40	18.54	15.94	48.4	49.29	37.66	32.17	4.37	2.8	-0.87	
Tehuacan	3	5.77	50.22	28.5	28.5	21.09	21.28	9.22	-7.99	5.14	0.05	
Tlaxcala Chihuitempan	4	10.51	38.88	51.78	28.75	28.83	19.47	32.29	-12.33	8.74	10	
Apizaco	4	3.65	24.17	25.91	47.68	41.77	28.14	32.33	8.74	5.14	10	
<b>Golfo</b>												
Veracruz Boca del Río	2	0.63	14.78	28.4	56.85	67.85	36.66	22.1	-10.56	-6.21	9.32	
Coatzacoalcos Minatitlán	2	3.84	21.88	52.15	27.72	48.61	20.13	29.52	-18.86	2.89	-0.03	
Xalapa Banderilla	2	3.17	17.05	14.9	44.71	53.83	40.83	29.12	3.5	4.38	-4.16	
Poza Rica	3	0.94	25.68	22.2	43.95	45.58	30.48	32.22	-2.17	0.79	1.11	
Córdoba Orizaba	2	1.32	32.83	42.1	34.21	38.23	23.68	28.94	-9.61	-4.03	-2.59	
Villa Hermosa	3	5.14	22.32	17.15	46.87	44.48	30.8	38.37	0.83	4.44	9.29	
<b>Pacífico Sur</b>												
Acapulco	1	5.45	9.08	8.15	39.89	42.38	51.95	48.54	7.05	6.21	3.96	
Chilpancingo	4	3.71	13.09	12.74	52.83	50.57	34.43	36.34	6.24	5	6.73	
Igualea	4	2.37	20.5	25.26	48.57	51.41	26.18	28.09	2.94	5.01	6.73	
Zihuatanejo	4	18.41	4.21	2.14	25.21	31.18	72.65	64.62	21.52	12.48	6.46	
Tuxtla Gutiérrez	2	8.25	13.95	13.35	48.33	43.88	38.32	42.16	7.81	5.29	8.72	
Tlapachula	3	4.94	14.55	13.63	48.15	47.47	38.21	37.98	7.46	6.04	6.19	
Chetumal	4	5.20	22.34	21.27	50.38	39.04	28.35	38.62	3.22	-1.37	8.36	
Cancún	3	17.7	15.09	5.7	27.59	47.73	66.7	37.18	2.83	-4.48	-20.91	
Oaxaca	2	3.27	12.88	20.31	50.06	45.66	29.62	41.45	-3.82	2.19	9.75	
San Juan B. Tuxtitepec	4	8.01	42.67	42.67	38.94	35.77	23.79	25.3	2.56	5.26	5.2	
Salina Cruz	4	4.42	32.8	58.44	23.3	36.25	18.26	30.95	-12.78	3.37	4.85	
<b>Península</b>												
Campeche	3	1.6	22.42	22.42	45.78	44.61	31.79	33.42	4.42	4.32	5.64	
Ciudad del Carmen	4	1.46	15.73	8.64	41.38	34.14	42.89	57.22	-1.78	5.1	13.86	
Mérida	1	2.72	29.74	27.14	40.26	38.54	30	34.22	3.82	4.5	7.55	

Fuente: Datos Calculados a partir de los Censos Económicos 1994, Resultados Oportunos, INEGI  
XIII Censo Industrial, Resultados Definitivos, 1989, X Censo Comercial y Censo de Servicios, Resultados Definitivos

## **Bibliografía**

Conapo (1994). *Evolución de las ciudades en México 1900-1990*, México.

Conapo (1993). *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal 1990*, México.

Garza Villarreal G. y Rivera S. (1995). *Dinámica macroeconómica de las ciudades en México*, INEGI, Colegio de México, IIS-UNAM, México.

Sedesol (1994). "Tratado de Libre Comercio y Estrategias de apoyo al Desarrollo Urbano" en *Programa de 100 ciudades*, Dirección General de Desarrollo Urbano, México.

Sedesol (1994). "Módulo de Información para el Sistema Mexicano de Promoción Externa "(SIMPEX), en *Programa de 100 ciudades*, sedesol, México.

INEGI (1995). *Resultados Oportunos de los Censos Económicos 1994*, México.

## Neoliberalismo y antidesarrollo rural en México

*Carlos Cortez Ruiz*

*Roberto Diego Quintana*

*María Tarrío García*

*Arturo León López*

*Luciano Concheiro Bórquez<sup>1</sup>*

**L**a comprensión de los procesos políticos, económicos y sociales que se desarrollan actualmente en el México rural, nos remite cuando menos a cuatro temas centrales: la globalización económica, las nuevas políticas gubernamentales, la pobreza rural y el desarrollo sustentable. Este trabajo tiene por objeto presentar una síntesis sobre cada uno de estos ejes de discusión. En ello, los autores, hemos contribuido con nuestras concepciones a fin de lograr un escrito consensado que trascienda las limitaciones del trabajo individual en un producto de amplia cobertura. Este esfuerzo, en esencia, materializa algunas reflexiones que sobre estos temas estamos llevando a cabo al interior de la Maestría en Desarrollo Rural de la UAM-X.

1 Profesores de la Maestría en Desarrollo Rural de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco (UAM-X).

## **1.- Las condiciones impuestas por la globalización**

El tema de la globalización constituye uno de los más importantes por su repercusión sobre las actividades productivas agropecuarias y sobre la vida de la población rural. El proceso de globalización sintetiza algunas de las tendencias dominantes a nivel mundial, ya que, por una parte, se asocia a la denominada revolución científico-tecnológica y, por otra, a la configuración de una verdadera economía mundial. Asimismo impacta desde el qué y cómo se produce; las relaciones que se establecen en el interior de cada cadena productiva; las formas y condiciones de vida de sectores cada vez más amplios de la población mundial. En gran medida, como resultado de los cambios generados por las nuevas tecnologías de comunicación e información, los tiempos entre la producción, el intercambio, la realización monetaria y el consumo se acortan, dando origen a lo que se ha dado en llamar la "Aldea Global"<sup>2</sup>. Por otro lado, la biotecnología contribuye a reducir considerablemente las rigideces del sector agropecuario, cuestionando seriamente las llamadas "ventajas comparativas", asociadas básicamente a la disponibilidad de determinados recursos naturales y a las bondades climáticas, ventajas que paradójicamente han sido mencionadas para justificar la apertura comercial indiscriminada.<sup>3</sup>

2 Sobre el particular, ver: M.Koc, "La globalización como discurso".

3 Sobre las distorsiones y tendencias adversas para América Latina del



Precisamente uno de los ámbitos que mejor expresa el significado del proceso de globalización y donde se evidencian los efectos de los cambios tecnológicos y la consolidación de un mercado mundial, es el financiero. Destaca, en este sentido, la eliminación de los controles cambiarios y la aceleración de los movimientos internacionales de capital, con mínimas o nulas regulaciones. En los hechos, esto significa el dominio de la "economía ficción" frente a la "economía real", identificada con la producción directa.

En el marco de este proceso se han establecido un conjunto de políticas, la mayoría de las cuales han sido instrumentadas, por no decir impuestas, en los países que denominamos de menor desarrollo económico (PMDE's)<sup>4</sup>. Estas políticas tienen como componentes centrales el retiro total del Estado como agente interventor y regulador de la sociedad y la aceptación del libre mercado como la vía más adecuada para la asignación de los factores de

---

mercado internacional de productos agropecuarios, ver: Luis Llambi, "Economías abiertas y mercados cerrados: La difícil inserción de las agriculturas latinoamericanas en la economía global", *mimeo*.

- 4 Los autores no consideran correctos términos como: países del tercer mundo, subdesarrollados, menos desarrollados o en vías de desarrollo debido a connotaciones dominadoras o peyorativas en los primeros conceptos e interpretaciones economicistas, e incluso optimistas, con cierto aire de cinismo, en la última. En este sentido se ha preferido referirse a los países que muestran un menor desarrollo económico como tales "países de menor desarrollo económico" (PMDE).

la producción y para la satisfacción de las necesidades de la población. En esta perspectiva, cuestiones como: (i) la autosuficiencia alimentaria, (ii) el mantenimiento de los equilibrios con la naturaleza, (iii) el freno a la destrucción ecológica, (iv) la satisfacción de las necesidades básicas de una población creciente, y (v) el freno a los procesos de pauperización de amplios sectores de la población rural, deberán ser resueltas por la vía del mercado.

En esta dinámica, muchos PMDE's han perdido su competitividad y se han convertido en importadores crecientes de productos controlados por un pequeño grupo de empresas transnacionales. Como contraparte, algunos países con mayor desarrollo económico (PMDE's) (fundamentalmente los E.U. y la Comunidad Europea) se han convertido en los principales exportadores de alimentos a nivel mundial<sup>5</sup>. Es evidente que esta situación no resulta ni de las ventajas comparativas, ni de las condiciones del mer-

5 En términos históricos, el proceso de globalización está marcado, desde principios de los años sesentas, por una profunda reestructuración que implicó desde una serie de cambios tecnológicos y de organización del trabajo hasta modificaciones de las propias fronteras. Desde esa época, Estados Unidos y los países miembros de la Comunidad Económica Europea definen una serie de políticas de fomento a su producción agropecuaria -en el supuesto de alcanzar la autosuficiencia alimentaria- que van a desplazar en muy breve tiempo a las exportaciones de otros países tradicionalmente importantes. A partir de entonces, los países mencionados elevan su producción vegetal y animal en un 2 por ciento cada año, llegando a controlar en tres décadas más del 50 por ciento del comercio mundial agropecuario (León, 1992).

cado o de la eficiencia productiva, sino que se ve influida por la existencia de elevados subsidios y apoyos destinados a la agricultura de estos países, tal y como se demostró en las negociaciones del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) entre Estados Unidos<sup>6</sup>, países asiáticos y la Comunidad Europea o tal y como lo han denunciado los países integrantes del grupo CARNIS<sup>7</sup>.

México es quizás el ejemplo más claro de la aplicación acelerada e indiscriminada de estas políticas así como de sus implicaciones, ya que en la última década, a medida que se ampliaba la apertura comercial y se daba el retiro del Estado, se incrementaba la dependencia de la importación de alimentos, proceso que se espera se agudice a medida que el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre en operación<sup>8</sup>. En una declaración reciente de funcionarios

6 Sobre el particular, ver: Luis Fernández y María Tarrío, "El contexto de la apertura de la agricultura mexicana: de la Ronda de Uruguay Tratado de Libre Comercio de América del Norte", *mimeo*.

7 Estados Unidos y Europa han ido desplazando a otros importantes exportadores de granos como Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Brasil, obligando a estos a constituirse en 1986 en el grupo de CARNIS (14 países que se autodenominan "exportadores reales"), cuya principal unidad se da en torno a su oposición a que se sigan subvencionando a los productores de los Estados Unidos y Europa, argumentando que es la principal razón para que ellos no puedan competir (León: *op. cit.*)

8 Entre 1980 y 1990, México gastó 18 mil 626 millones de dólares en importaciones agropecuarias, de los cuales sólo en maíz, soya, sorgo, trigo y pieles se gastaron 11 mil 581 millones, es decir el 62 por ciento

del Banco Mundial, éstos "recomiendan" al gobierno mexicano acelerar este proceso hasta establecer la apertura total del mercado a las importaciones agropecuarias, incluyendo el maíz, alimento básico fundamental en la dieta de la mayoría de los mexicanos; por supuesto sin hacer ninguna referencia a sus implicaciones sobre la seguridad y la soberanía alimentarias<sup>9</sup>.

A la apertura comercial del país, se han sumado términos de intercambio cada vez más desfavorables, particularmente para las materias primas y muy claramente para la producción agropecuaria. No importa que estos productos sean café, cacao u hortalizas<sup>10</sup>, todos tienen algo en común: sus precios se han depreciado en los últimos años. Esto significa que cada día se requiere más trabajo y recursos de la población rural para su intercambio por bienes básicos o para el pago de las crecientes tasas de interés, además de que se les restringe cada vez más el acceso a insumos y tecnologías requeridas para el desarrollo de sus actividades productivas.

---

(Robles y Moguel: 1990).

9 La dependencia alimentaria de México hacia los Estados Unidos es peligrosa. En ella se debe tomar en cuenta que las transnacionales norteamericanas son abastecedoras de alimentos básicos a México. Estas cubren cerca de la mitad de las importaciones de alimentos de toda la región y hasta dos tercios de las oleaginosas (Gómez, 1994).

10 Ver Luis Llambi, *op. cit.*

En los últimos meses, el país ha vivido precisamente los efectos de haber subordinado la "economía real" a las condiciones e intereses de esta "economía ficción"; de haber privilegiado los intereses de un pequeño grupo de especuladores internacionales sobre las necesidades reales de la población. Esta preeminencia de la "economía ficción" le ha dado una nueva dimensión a la falta de recursos económicos y ha derivado en la reciente crisis financiera del país<sup>11</sup>.

La globalización económica, por su parte, ha implicado la inserción subordinada de la producción agropecuaria nacional en un modelo mundial de producción y consumo cada vez más especializado y más excluyente para la mayoría de la población nacional y mundial al grado de poner en riesgo la soberanía alimentaria, al mismo tiempo de generar problemas ambientales y sociales cuya magnitud pone en peligro el futuro no sólo de los productores agropecuarios, sino el de toda la sociedad.

La apertura de la economía al comercio internacional se ha justificado en la perspectiva de aprovechar las supuestas ventajas comparativas que la economía nacional tiene,

11 Sobre el particular ver: Jorge Calderón, "Crisis económica en México. Un enfoque desde la perspectiva internacional", *mimeo*. Otro artículo que ilustra el cambio de una economía real a una economía de ficción en relación al tipo de inversión de las empresas transnacionales en PMDE's es el de David Brooks y Jim Cason, "Noam Chomsky: el poder mundial, en manos de organizaciones totalitarias".

en particular respecto a Estados Unidos. En este sentido, la actividad agropecuaria es una de las que se encuentran en peor situación para su inserción en el mercado internacional<sup>12</sup>. Particularmente, no puede dejar de considerarse que los socios de México en el TLC son dos de las principales potencias a nivel mundial en lo que se refiere a las exportaciones agropecuarias, y específicamente en lo relativo a granos (maíz, trigo, etcétera), a la producción forestal y a la ganadería.

Así, las supuestas ventajas comparativas del sector agropecuario del país están en la ganadería bovina (para exportar ganado en pie para su engorde en E.U.), en las hortalizas y frutas así como en la cafecultura<sup>13</sup>. En pocas palabras puede decirse que corresponde al denominado modelo de traspaso de los riesgos, es decir nos mantendremos como compradores de bienes básicos y como exportadores de los denominados bienes superfluos, acentuando la dependencia alimentaria frente a "socios" que no han vacilado

12 Ver: J.L. Calva, *Probables efectos de un Tratado de Libre Comercio en el campo mexicano*.

13 Sobre las aparentes ventajas competitivas de México sobre sus principales socios comerciales en hortalizas, ver: Manuel Angel Gómez Cruz y Rita Rindermann, "El sistema ortofrutícola en México frente al TLC. Sobre productos forestales", ver: Leticia Merino, "Contrastes en el sector forestal: Canadá, Estados Unidos y México", y Carlos Cortez Ruíz, "El sector forestal mexicano ante el TLC". En ganadería, ver: Rosario Pérez Espejo, *Productos pecuarios: situación actual y perspectivas*.

en usar los alimentos como arma estratégica cuando conviene a sus intereses.

## **2.- El estado y la política neoliberal hacia el campo**

El modelo económico y político neoliberal que se ha impulsado en México por más de una década, se ha orientado a la reestructuración productiva a fin de insertarla en el mercado internacional y a la reducción de la intervención estatal para dejar toda actividad en manos del libre mercado. La reducción del papel del Estado incluye desde su intervención en la economía hasta su responsabilidad en acciones orientadas a mejorar el bienestar de la población. Ahora el mercado se presenta como el gran y único mecanismo de asignación eficiente de los recursos productivos y como la mejor vía para resolver todos los problemas económicos y sociales.

En esta perspectiva, a lo largo de los últimos años, se han llevado a cabo una serie de acciones y definiciones que, en conjunto, configuran las bases del modelo neoliberal para el campo mexicano. Estas acciones se pueden agrupar en las siguientes líneas:

- las reformas constitucionales y los cambios a las leyes agraria, forestal y de aguas, orientadas a dar por terminado el reparto agrario y a facilitar la privatización y concentración de la tierra y los recursos naturales a escalas adecuadas a las necesidades del capital;

## *Neoliberalismo y antidesarrollo...*

- la apertura comercial y la reorientación de la producción a las condiciones de competitividad definidas por el mercado internacional, con el objeto de insertarla en un sistema de producción, comercialización y consumo cada vez más especializado;<sup>14</sup>

- la reforma del Estado, que incluye la reducción de la acción institucional en el campo y la liquidación o venta de organismos públicos que operaban en el ámbito del financiamiento, la producción, la comercialización y el consumo. La reorientación de la acción pública en lo relativo a la planificación y regulación de la actividad productiva y al bienestar social;

- el establecimiento de nuevas formas de relación del Estado con la sociedad y muy especialmente con los productores agropecuarios y con sus organizaciones.

A través de este conjunto de acciones se ha buscado impulsar un modelo cuyo paradigma es la agricultura estadounidense, sin considerar que las condiciones económicas, sociales y de recursos de nuestro país son totalmente diferentes. Lo más grave, quizás, es que todos estos cambios se han llevado a cabo sin considerar las diferencias de la demografía rural entre los dos países, dado que el vecino del norte apenas tiene poco más del 1 por ciento

14 Un elemento central en este sentido lo constituye el TLC con Estados Unidos y Canadá.



de su población económicamente activa dedicada a las labores agropecuarias, mientras que en México ésta representa cerca de la cuarta parte del total.

No obstante que el gobierno salinista hizo gala de todo tipo de prácticas "corporatistas" y "clientelares" para mostrar el supuesto apoyo campesino al nuevo marco institucional en materia agraria, poco a poco sectores cada vez más amplios del campesinado y de los empresarios agropecuarios han ido mostrando una abierta oposición a las reformas, mismas que fueron impuestas por el gobierno, cerrando toda posibilidad a un amplio debate sobre las repercusiones de los propios cambios, así como del modelo de desarrollo deseable para el campo y para el país.<sup>15</sup>

La importancia de las modificaciones instrumentadas ha dado pie a un debate sobre el modelo de esquema productivo e inclusive sobre el tipo de sociedad que se está pretendiendo impulsar. Uno de los elementos centrales ha

15 Sobre el particular ver las declaraciones del Movimiento Nacional de Agrupaciones Revolucionarias Campesinas (MONARCA), en donde con relación a las reformas al Artículo 27 Constitucional se menciona que: "...no se consultó a las bases del agro mexicano, que se resolvió por la forma rápida, en una deformada exposición de motivos y en la negativa gubernamental a un debate nacional, además de una presión económica y política del ejecutivo sin límites, como lo mostraron los 10 puntos y el manifiesto firmado en Los Pinos." Esta organización en su momento llegó incluso a cuestionar la legitimidad del Congreso de la Unión para modificar el proyecto original del constituyente de 1917.

sido el relativo a las causas de las ineficiencias<sup>17</sup> del México rural contemporáneo; para los instrumentadores del modelo neoliberal, los culpables de la crisis productiva y ecológica parecían ser los campesinos y su minifundio, particularmente los más pobres, por sus "ineficiencias". Para amplios sectores sociales y de estudiosos, estas causas se ubican precisamente en el modelo productivo impulsado por el Estado, particularmente los procesos de ganaderización y la agricultura especializada en gran escala que el modelo neoliberal pretende acelerar dadas las supuestas "ventajas comparativas" para nuestra inserción en el mercado mundial<sup>18</sup>.

- 17 Una muestra de los críticos del minifundismo y del ejido se tiene en: Alfonso Cebreros, "La reorganización productiva del campo mexicano: el caso del minifundio" Jesús C. Morett, *Alternativas de modernización del ejido*, y Luis Téllez, *Nueva Legislación de tierras, bosques y aguas*.
- 18 Ver E. Escárcega y C. Botey, *La recomposición de la propiedad social como precondition necesaria para refuncionalizar el ejido...*, Roberto Diego, "El debate socioeconómico y la Nueva Ley Agraria, y Las razones, los sentidos y la fe y la Reforma al Artículo 27 Constitucional", y John Richard Heath, *Evaluating the impact of Mexico's land reform on agricultural productivity*.

## *2.1.- Los cambios al marco legal y sus implicaciones*

### *i).- Las reformas al Artículo 27 Constitucional*

La modificación al artículo 27 constitucional y a las leyes reglamentarias deja clara la concepción que se tiene respecto al modelo de desarrollo que se pretende impulsar en el campo<sup>19</sup>. La privatización de los recursos naturales (tierra, bosques, agua) se justifica como la vía más adecuada para lograr el aprovechamiento racional de los recursos, ya que al haber incertidumbre para inversiones a largo plazo éstos se sobreexplotan; y al no haber seguridad en la tenencia, no se introducen nuevas inversiones y tecnologías. La pobreza aparece, así, ligada a la depredación de los recursos naturales y a su desperdicio. La gran empresa y la privatización se presentan, entonces, como los agentes defensores de los recursos naturales y la mejor utilización de los recursos es confiada a mecanismos espontáneos, es decir, al mercado.

En lo general, la nueva legislación agraria es anticampe-  
sina, representa un apoyo directo al modelo de agricultura industrial, orientada a la exportación. No sólo da por terminado el reparto agrario, sino que busca revertirlo, acentuando la concentración de los recursos y de la riqueza.

19 Ver: C. Salinas, *Iniciativa de Ley Agraria*.

En el discurso gubernamental, se plantea que al hacer posible la asociación entre poseedores de la tierra y empresarios, se permitirá hacer un uso más racional y sustentable de los recursos naturales. Sin embargo, la nueva ley se orienta a beneficiar a sectores muy específicos como los ganaderos y los grandes agricultores, siempre y cuando se modernicen, las transnacionales y las compañías madereras que son precisamente quienes, en el pasado, han encabezado los más graves procesos de depredación de los recursos naturales y de contaminación ambiental.

Los defensores del ecologismo neoliberal llegan incluso a asegurar que los problemas ambientales surgen de la ausencia de racionalidad mercantil, y que son culpa de la racionalidad comunal. Esta "visión" olvida que "...el mercado no garantiza que la economía encaje en la ecología, ya que el mercado infravalora las necesidades futuras y no cuenta los prejuicios externos de las transacciones mercantiles" (Martínez, 1992: 8).

Un aspecto fundamental en el nuevo marco jurídico es el que posibilita la asociación de los propietarios con el gran capital, modificando un elemento central de la legislación anterior donde estaba prohibida la propiedad de predios agropecuarios agrupados en sociedades por acciones. La eliminación de esta última restricción es uno de los principales cambios de las reformas al marco constitucional. Esto representa la apertura al gran capital, y en especial en el marco del TLC, dota de seguridad a las transnacionales, al permitir que sociedades extranjeras sean propietarias de tierras e integren nuevos latifundios por accio-

nes, principalmente en ciertas zonas del noroeste, el Bajío y el sudeste del país (Llanos, 1992).

La instrumentación de las reformas a la ley agraria no es sencilla; de hecho, gran parte de los cambios se espera que se den en el mercado de tierras<sup>20</sup>. El inicio de la instrumentación del nuevo esquema, se ha centrado en: (i) finiquitar el rezago agrario, (ii) parcelar y ubicar con exactitud las parcelas y predios urbanos en comunidades indígenas y ejidos, y (iii) incorporar las tierras de estos últimos a empresas de asociación bajo el control del capital privado.

Para iniciar la instrumentación de las reformas al artículo 27 constitucional, en relación a la tenencia de la tierra, se creó el Tribunal Agrario cuya función es la de dirimir posibles conflictos agrarios y una Procuraduría Agraria, cuya principal función ha consistido en la instrumentación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos conocido por sus siglas como PROCEDE.

El discurso explícito del PROCEDE se ha fundamentado en la necesidad de dar certidumbre en la tenencia de la tierra a los ejidatarios en lo individual, al dotarlos de certificados de derechos agrarios (de pleno dominio) en donde

20 Sobre el particular ver: Luciano Concheiro, 1993, *Mercados de Tierras y campesinos*; y 1994, *Modernización, nuevas leyes y mercado de tierras*.

se indica la ubicación y la superficie de su parcela. Esta filosofía pragmática ha sido sumamente útil tanto para tratar de convencer a los ejidos a entrarle al PROCEDE, como para construir la razón de ser del programa y para todos los individuos encargados de instrumentarlo. Es cierto que los frecuentes conflictos por linderos entre ejidatarios y entre ejidos, así como el ilegal rentismo, la venta de tierras y la concentración de la misma por unos cuantos caciques en muchos casos hacían necesario un programa similar al PROCEDE. El problema no estriba por lo tanto en la justificación explícita, superficial, pragmática y coyuntural de este programa, sino en su estrategia generalizada, trátese de ejidos urbanos, comunidades indígenas del norte o del sur del país, ejidos colectivos o parcelados, y principalmente en su contralectura implícita al contextualizarlo dentro del modelo neoliberal.

Tanto énfasis en dotar de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra a ejidatarios debe necesariamente trascender el discurso populista de dar seguridad a quienes el mismo modelo neoliberal excluye de entre los agentes económicos protagónicos, al considerarlos como "no rentables".

En congruencia, el PROCEDE tiene lógica si contribuye a los objetivos del planteamiento neoliberal mexicano de eliminar toda distorsión del mercado de tierras, de privatizar la tierra ejidal y comunal y de reconcentrar la tenencia de la tierra en México. Dentro de esta lógica neoliberal, tal vez a través de este programa se quiera documentar y ubicar la tierra del sector social para, a partir de ello, poder privatizarla y transferirla de manos consideradas "inefi-

cientes" a manos "empresariales". Lo anterior tendría como consecuencia la expulsión de cerca de 3 millones de ejidatarios y comuneros<sup>21</sup>, indígenas y no indígenas, de sus parcelas a fin de que se incorporen a la esfera de la producción ahora como jornaleros en lo que fueron sus tierras, que entonces deberán de pertenecer a grandes consorcios transnacionales agroexportadores.

*ii). - La nueva ley forestal*

Las modificaciones al artículo 27 constitucional y la Nueva Ley Agraria son el marco general de regulación del sector agropecuario y tienen diversas implicaciones sobre la actividad. En lo particular, la nueva ley forestal sintetiza el modelo de aprovechamiento que se pretende impulsar en este sector.

La legislación y la política hacia el sector forestal, están claramente orientadas a impulsar un modelo productivo especializado, de elevadas inversiones y en un marco mínimamente regulado. En este marco, se pone énfasis en el logro de dos grandes objetivos para el sector forestal: *i)* el impulso a la asociación entre empresarios y ejidatarios o comuneros, *ii)* la promoción del desarrollo de

21 Estas cifras han sido mencionadas tanto por críticas como por funcionarios gubernamentales impulsores de estas políticas, ver: J.L. Calva, *El modelo de desarrollo agropecuario impulsado mediante la Ley Agraria y el TLC*, Santiago Levy y S. van Wijnbergen, 1991, "El maíz y el Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos".

plantaciones industriales, que se presentan como la principal alternativa para resolver los problemas de la producción forestal y para satisfacer la creciente demanda principalmente de celulósicos. Se pretende impulsar el establecimiento de unidades productivas en gran escala y especializadas en la producción de pino o eucalipto (una sociedad puede tener 20 mil hectáreas de propiedad, o más según algunas interpretaciones de la ley agraria), sin importar los efectos ecológicos de este modelo productivo<sup>22</sup>.

En la ley se hace abstracción de la diversidad que caracteriza a los recursos forestales del país y la diferente situación en que éstos se encuentran en cuanto a degradación. Es una ley diseñada exclusivamente para las regiones forestales maderables más comerciales y para los espacios susceptibles de desarrollar plantaciones.

Con las modificaciones señaladas, se han establecido condiciones que le permiten al capital apropiarse de los medios necesarios para su expansión, incluyendo los recursos naturales renovables. Paralelamente se promueven e impulsan proyectos para el aprovechamiento forestal o para el establecimiento de plantaciones en diferentes regiones del país, que tendrán repercusiones sobre la naturaleza y sobre la población.

22 Como ejemplo ver: Luisa Paré, "Las plantaciones forestales de eucalipto: ¿Para quién es el negocio?".



Estas inversiones se anuncian bajo la idea de que la producción en gran escala no sólo es un modelo deseable sino que es el único modelo aceptable, cuya viabilidad requiere la concentración de los recursos, la riqueza, el poder y el conocimiento para poder operar en las escalas adecuadas y garantizar la rentabilidad deseada. Se apuesta a la eficiencia del capital privado para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos forestales. La promesa es que por esta vía, se elevará la producción y la productividad mediante la capitalización y la incorporación de la más moderna tecnología, garantizando además el uso sostenido del recurso forestal<sup>23</sup>.

No se toma en cuenta a los habitantes de las regiones forestales ni la problemática social que estos enfrentan, ya que la mayoría de la población rural que habita las regiones forestales del país vive en condiciones de pobreza. En la política no se toma en cuenta que las regiones forestales del país están habitadas principalmente por grupos étnicos. De hecho, existe un retroceso respecto al papel asignado a los poseedores del bosque en el aprovechamiento sostenido de los recursos, que se había logrado en anteriores legislaciones.

Si bien México es un país con un 73.3 por ciento de su superficie cubierta por áreas forestales, esto es, 143 millones 600 mil hectáreas, se estima que anualmente se

23 Sobre la versión oficial ver: Luis Téllez, *op. cit.*, pp. 73-103.

pierden entre 300 mil y 800 mil hectáreas de esta cubierta arbolada. Los bosques "comerciales", por la posibilidad de ser aprovechados en el esquema dominante, sólo representan un 20 por ciento. La pérdida de la superficie arbolada ha resultado, básicamente, del avance de la ganadería extensiva que cubre ya 99 millones 860 mil hectáreas, muchas de ellas localizadas en áreas de un precario equilibrio ecológico como son las zonas semiáridas, los trópicos y, en general, la mayoría de las superficies cubiertas por bosques que tienen fuerte pendiente, poca precipitación y son propensas, una vez que quedan al descubierto, a la erosión del suelo<sup>24</sup>.

El proceso de deforestación del país no se ha dado en forma pacífica. Durante décadas numerosas comunidades y ejidos han sufrido la invasión de sus bosques, el despojo de sus recursos por parte de caciques, ganaderos y empresas madereras privadas y estatales. Ahora, con el nuevo marco legal, seguramente muchos de estos recursos serán del interés de compañías transnacionales.

### iii).- La nueva legislación de aguas

El nuevo marco legal para el campo incluye una nueva Ley de Aguas nacionales, enmarcada en los mismos principios señalados. Esta ley representa un retroceso importante

24 Ver Carlos Cortez, *op. cit.*, pp. 79-80 y Leticia Merino, *op. cit.*

para el control del destino, la distribución y los niveles de explotación del líquido<sup>25</sup>.

El carácter mercantilista y privatizador se expresa claramente a través de la Ley de Aguas que consagra la movilidad de los derechos de aguas, disociándolos de la tierra y abandonando la orientación social de la anterior ley que protegía, preferentemente, el uso doméstico y agrícola de los núcleos ejidales y comunales. Otorgada al mejor postor, éste ahora puede darle el uso que quiera ya que no hay distinción entre el uso doméstico, agrícola, industrial y el turístico; en esencia, para el neoliberalismo da igual dar de beber al pueblo o producir alimentos con riego que lavar coches o limpiar banquetas en un lujoso barrio urbano.

A partir de los cambios a la Ley de Aguas, los recursos hidráulicos pueden ser cedidos a inversionistas sin beneficiar a terceros, lo que contradice con la conservación del equilibrio ecológico. En esencia, a mayor cantidad de agua explotada y vendida habrá mayores ganancias. Desaparece, asimismo, el orden prioritario para la asignación del recurso, mismo que será destinado a aquellos consumidores que más paguen y no de acuerdo a las necesidades de bienestar social y de desarrollo de las regiones del país. Esta mercantilización del agua, en un país donde no están resueltas las necesidades mínimas de agua pota-

25 Sobre la versión oficial ver: Luis Telléz, *op. cit.*, pp. 104-128.

ble para un alto porcentaje de la población y especialmente de la rural, tendrán efectos sumamente severos.

## *2.2.- Los efectos de la política neoliberal*

### *i).- El estancamiento productivo*

La política neoliberal hacia el campo, en el camino del retiro estatal, de la apertura comercial y de la regulación de la actividad económica, por medio del accionar del libre mercado, ha ido dejando una secuela de efectos que distan con mucho de beneficiar a la sociedad rural de México; entre ellos destacan: una agricultura crecientemente descapitalizada; una asignación cada vez más ineficiente de los factores de la producción; una producción estancada en la mayoría de los cultivos básicos; la contracción y segmentación del mercado interno; el deterioro de la agricultura campesina; el aumento de las importaciones agropecuarias y el incremento del déficit comercial del sector; la disminución del consumo de alimentos de la mayor parte de la población; el incremento, profundización y diversificación de la pobreza rural como una de las expresiones de la creciente polarización social.

La difícil situación del sector se ha reflejado en los últimos años. A lo largo de la década de los ochentas y principios de los noventas la superficie cosechada de los diez principales cultivos presentó una ligera tendencia a la baja al pasar de 12 millones 350 mil hectáreas en el trienio 1982-1984 a 11 millones 929 mil hectáreas en 1992-1994, representando un porcentaje medio anual de -0.34 por

ciento. Si se consideran los 10 productos principales, en 1994, en relación a 1991, con excepción del maíz y frijol, en todos se dió, en mayor o menor proporción, un descenso de la superficie cosechada que globalmente representó un 10 por ciento<sup>26</sup>.

La caída de los niveles de producción siguió un patrón similar al de la superficie cosechada con la siguiente precisión: cultivos que tradicionalmente se producían bajo riego como el sorgo, el cártamo, el ajonjolí y la soya fueron sustituidos por el maíz que junto con el frijol fueron los únicos cultivos que se mantuvieron bajo el régimen de precios de garantía. Esta situación ocasionó una caída en la superficie sembrada de los cultivos desplazados y un incremento en la superficie y en los rendimientos del maíz. El frijol, por su bajo rendimiento no fue en general tan atractivo como el maíz en este proceso de sustitución.

El impacto de la política neoliberal en el cambio de uso del suelo entre los trienios de 1982-84 y 1992-94, queda reflejado por la caída general de producción en la mayoría de los cultivos, entre ellos el ajonjolí, el algodón, el arroz y el cártamo que prácticamente desaparecieron al presentar una caída porcentual promedio para el periodo de -78 por ciento. Para el mismo periodo, el sorgo presenta una reducción de un millón 700 mil toneladas que repre-

26 Cálculos de los autores con datos tomados de: María Tarrío *et. al.*, "La modernización en crisis: análisis de la evolución de los principales productos agroalimentarios"

senta una caída porcentual de -31.5 por ciento, el trigo, por su parte, cae en 400 mil toneladas o sea un 10 por ciento para todo el periodo, la soya también tiene una tendencia a la baja con un 7.6 por ciento. Los únicos cultivos que no presentan una reducción en su producción son el maíz, el frijol y la cebada. El maíz manifiesta un impresionante incremento en la producción de 5 millones 800 mil toneladas al pasar de 12 millones en 1982-84 a 17 millones 800 mil en 1992-94, representando un incremento porcentual del 47.81 por ciento. El frijol, por su parte, permanece prácticamente estable en un millón 60 mil toneladas y la cebada pasa de 524 a 556 mil toneladas<sup>27</sup>.

Si se considera la relación producción-población, la situación de la agricultura y sus tendencias se revelan más difíciles. Considerando la producción *per cápita* de alimentos, en todos los productos básicos se ha presentado una tendencia a la caída de la producción *per cápita* entre 1980 y 1993, con excepción de los dos últimos años para el maíz. Si se compara este indicador respecto a 1981, la caída ha sido mayor y, en este caso, para todos los productos<sup>28</sup>.

La política neoliberal de apertura comercial y alineamiento de los precios internos a los internacionales tam-

27 Elaboración con datos de M. Tarrío, *et. al.*, *op. cit.*

28 M. Tarrío *et. al.*, *op. cit.*

bién ha ocasionado una seria caída en la producción de carne avícola, porcícola y bovina, así como en la producción de huevo y leche. Esto se refleja a nivel general en un crecimiento del déficit de la balanza comercial del sector agropecuario que actualmente representa alrededor del 20 por ciento del déficit comercial total.

Esta situación, en gran parte, es resultado de la sobrevaluación del peso, más del 30 por ciento en cuando menos la mitad del sexenio de Carlos Salinas, y las diferencias en niveles de subsidio a los productores entre México (cerca del 3 por ciento) y los Estados Unidos y Canadá (cerca del 35 por ciento)<sup>29</sup>, socios comerciales del primero en el TLC. Estos dos elementos, combinados hicieron que por más de tres años los productores agropecuarios nacionales compitieran en el mercado internacional en términos totalmente desventajosos, mientras que como contraparte los productos agropecuarios de los demás países ingresaban a México doblemente subsidiados tanto por la irreal paridad del peso mexicano como por los subsidios otorgados a los productores y a los exportadores en los países de origen.

A lo anterior habría que aunar la contracción del gasto público hacia el sector rural, la reducción drástica de la inversión estatal y especialmente la restricción del financiamiento para la producción, que afectó principalmente

29 Sobre el particular ver: J.L. Calva, *Probables efectos de un tratado de libre comercio en el campo mexicano*, pp. 27-31.

a los campesinos cuya producción es destinada al mercado interno. En el periodo comprendido entre 1988 y 1994, el crédito público para la actividad agropecuaria decreció en términos reales alrededor del 50 por ciento, al pasar de 10 mil 31 millones de nuevos pesos a 5 mil 267 millones (a precios de 1994). La política contraccionista del crédito agropecuario parece no cambiar, ya que para 1995 el presupuesto anunciado es de 6 mil 100 millones, el cual parece que difícilmente se utilizará si se consideran las desmesuradas tasas de interés vigentes. En cuanto a la superficie acreditada por la banca oficial, ésta cayó de 7 millones 200 mil hectáreas en 1988 a un millón 100 mil en 1994 y el número de cabezas de ganado habilitadas, de 890 mil a 447 mil para el mismo periodo<sup>30</sup>.

*ii).- El PROCAMPO o los límites de la política de subsidios directos al productor*

En un contexto marcado por la falta de financiamiento para la actividad agropecuaria, por un aumento en las importaciones agropecuarias, por un incremento de las protestas sociales en el campo, pero particularmente frente a la proximidad de las elecciones presidenciales de 1994, se pone en marcha el Programa de Apoyos al Campo (PROCAMPO). Este programa es concebido con el objeto de dar apoyo directo a los productores rurales y facilitar, así, la transición al mercado totalmente abierto en un plazo de

30 *La Jornada*, 12 de abril de 1995.



quince años. En cierto modo, la puesta en marcha de este Programa significó el reconocimiento de que el retiro total del Estado y de los subsidios a la actividad agropecuaria no era posible y que los productores agropecuarios de otros países -destacadamente de Estados Unidos y de la Comunidad Europea- recibían importantes subsidios. En su primer año de operación este programa fue utilizado con fines claramente electorales ya que los subsidios se entregaron aceleradamente en los meses y días previos a las elecciones presidenciales de agosto.

Actualmente el PROCAMPO está en redefinición. Se ha anunciado que el programa otorgará subsidios a un total de 3 millones 300 mil productores rurales, de los cuales 2 millones 200 mil no recibían ningún tipo de apoyo. Asimismo, el programa es importante por el monto de recursos comprometidos que, en su primer año, ascendió a 11 mil 700 millones de nuevos pesos. Sin embargo, las nuevas condiciones económicas y la severa restricción en la disponibilidad de recursos estatales hacen muy difícil cumplir estas metas<sup>31</sup>.

Este subsidio sigue los esquemas de apoyo de los Estados Unidos y Europa, ya que, de acuerdo con las condiciones establecidas en el TLC, los precios de garantía y los aranceles no se aceptan por considerar que distorsionan los precios internos, pero sí se permiten apoyos directos al

31 *La Jornada*, 12 de abril de 1995.

ingreso del productor a través de un subsidio por hectárea o un pago de diferencia por tonelada, que se denomina Precio de Intervención en la Comunidad Económica Europea y Precio Objetivo en los Estados Unidos<sup>32</sup>. Esta modalidad de apoyos por hectárea, parece recomendable para los productores de países que tienen grandes excedentes y tratan de disminuir la producción, pero no en el caso de México donde lo que se requiere es aumentar la producción con objeto de disminuir la creciente dependencia del país en materia agropecuaria. El hecho de que se haya optado por un apoyo por hectárea corresponde con la concepción que el grupo en el poder tiene sobre la agricultura mexicana, desconociendo la importancia de la soberanía alimentaria y de la autosuficiencia en la producción de alimentos e ignorando o negando la importancia fundamental que el sector agropecuario y forestal tienen para el desarrollo del país.

- 32 Si se comparan los subsidios recibidos por los productores a través del PROCAMPO, con los que reciben los productores de E.U. y de la Unión Europea, encontramos que un productor norteamericano recibe un promedio de 36 mil 100 dólares anuales, un europeo de 17 mil 700, mientras que un productor mexicano apoyado por el Programa recibe un mil 7 dólares. Por otra parte, los subsidios recibidos por el sector agropecuario estadounidense equivalen al 27 por ciento del PIB sectorial; al 47 por ciento en la Unión Europea; al 71 por ciento en Japón y en México al 10 por ciento (León, 1994).

### **3.- La población rural y sus condiciones de vida**

Al hacer referencia a las políticas agropecuarias y a la situación del campo mexicano, un aspecto central es precisamente el de la pobreza rural, que sin duda constituye uno de los temas principales en la agenda económica, política y cultural de la sociedad mexicana. Si el desarrollo ha sido el gran objetivo justificatorio de todas las políticas hacia el campo, la pobreza ha sido la gran limitante.

En lo que se refiere a las condiciones de vida de la población rural, destaca durante los últimos años, precisamente la extensión y profundización de la pobreza. Más que en las estadísticas oficiales al respecto<sup>33</sup>, la gravedad de la situación se evidencia en el resurgimiento de enfermedades que hasta hace unos años se consideraban prácticamente erradicadas, como el cólera y la tuberculosis.

33 Las cifras sobre pobreza y extrema pobreza en México han sido motivo de discusión. En círculos académicos y de organismos no gubernamentales se cuestionan las cifras presentadas por el INEGI en 1993, en que se presenta una tendencia a reducir los porcentajes de población indigente. Esta reducción parece ser resultado de una flexibilización de los criterios para caracterizar a la población en situación de pobreza. Antes de estos anuncios, las cifras oficiales del PRONASOL hablaban de que aproximadamente el 50 por ciento de la población vivía en situación de pobreza y alrededor del 20 por ciento en pobreza extrema. Es difícil cuantificar los efectos sociales de la actual crisis pero sin duda ha repercutido ya en un incremento de los porcentajes señalados (Landázuri, Cortez, 94).

La población rural representa un poco más de la tercera parte de la nacional y se caracteriza además por su diversidad cultural pues en ella conviven 57 pueblos indios o grupos étnicos, que le dan a la población rural un carácter pluriétnico y que definen un escenario sumamente complejo desde el punto de vista social, cultural y político.

De esta población, alrededor de 5 millones aparecen como trabajadores dedicados a la agricultura, la ganadería y la silvicultura, con un ingreso mensual equivalente a un salario mínimo o menos. Asimismo, hay 4 millones 460 mil unidades productivas agrícolas, pecuarias y forestales, de los cuales 45 por ciento percibe ingresos de un salario mínimo o menos. Existen 2 millones 200 mil productores de maíz con predios inferiores a 5 hectáreas y con ingresos, todos menores que un salario mínimo. Estos datos tomados de la encuesta del INEGI de 1992, son sólo indicativos de la magnitud de la pobreza en el campo, sobre todo si se considera que entre 1981 y 1994 el salario mínimo se deterioró en términos reales en 67 por ciento y esto sin considerar lo que se ha depreciado en los últimos meses como resultado de la devaluación del peso en diciembre de 1994 y del proceso inflacionario.

Las principales categorías de pobres rurales en México incluyen aproximadamente a un millón de pequeños productores, 1 millón 150 mil minifundistas (que cultivan parcelas muy pequeñas de tierra, de 1.7 hectáreas por término medio, y que representan el 50 por ciento de los productores propietarios de la tierra), de los cuales el 72

por ciento pertenecen al sector de los ejidos, y alrededor de 1 millón 200 mil campesinos sin tierras (INEGI, 1992).

La expresión pobreza, usada para describir situaciones de privación, es insuficiente para entender sus implicaciones en el desarrollo y su impacto sobre el medio natural. En el caso específico de la pobreza rural, ésta es resultado: de las condiciones para la apropiación y el uso de los recursos naturales; del ritmo de crecimiento económico; del acceso al conocimiento y la tecnología; de las políticas gubernamentales y, por supuesto, de las relaciones de poder. En síntesis, es el resultado del modelo de desarrollo seguido durante las últimas décadas.

El modelo neoliberal, lejos de incidir en una reducción de la pobreza rural, se finca en una estrategia concentradora de los recursos, excluyente para la mayoría de la población rural. La promesa para todos aquellos que en el proceso de privatización y concentración de la tierra, sean desplazados como productores, es que se integrarán al mercado de trabajo. Sin embargo, en los últimos años, la economía no ha podido generar empleo para la población joven que se integra a la actividad económica, mucho menos para incorporar a los desplazados del campo.

En un marco de impulso a la propiedad privada y de restricción a las funciones del Estado, las acciones para hacer frente a la pobreza se caracterizan porque el gobierno debe financiar, no proveer, servicios como educación y salud a la población pobre, particularmente éstos que generan las llamadas externalidades positivas en la población. Se

pretende que la equidad y la eficiencia económica deben ir juntas. La relación entre los objetivos macro-económicos (particularmente en su componente de lucha contra la inflación) y el efecto en términos de la equidad social, no es una de las preocupaciones centrales del gobierno.

Un componente de la política económica introducido durante el pasado gobierno, fue el de enfrentar la pobreza a través de esquemas de focalización de las acciones estatales hacia sectores de la población muy específicos y limitando las actividades gubernamentales a aquello que el sector privado no puede realizar satisfactoriamente. Así, en un marco de disminución del gasto público, la acción contra la pobreza aumentó proporcionalmente respecto al total del gasto.

Durante décadas la acción estatal en el campo se orientó a incidir sobre los factores considerados como causales de la pobreza, tales como la concentración de las tierras y la dificultad de acceder a recursos; la existencia de sistemas de financiamiento y comercialización desfavorables a los productores, etcétera. Con la nueva política, la concentración de las tierras dejó de ser un problema para convertirse en una necesidad y la intervención estatal en el financiamiento y la comercialización fue considerada como distorsionadora de la operación de los mercados. Ahora, en el discurso gubernamental, los factores de la pobreza pasaron a ser el crecimiento demográfico y la ineficiencia productiva.

Es innegable que el crecimiento de la población nacional en general y de la rural en particular, tiene varios efectos y plantea serios retos. Uno de ellos es sin duda el bajo promedio de edad de la población, lo que repercute en la relación de dependencia, la demanda de servicios mínimos de salud y de educación, pero también de trabajo lo que, en muchas regiones rurales donde no existen otras alternativas, significa la exigencia de tierra para sembrar.

Uno de los resultados de la nueva política económica y, probablemente, uno de sus objetivos fue precisamente el de acentuar procesos de migración principalmente desde las regiones más pobres hacia otras con mayores posibilidades de empleo temporal y hacia los Estados Unidos.

Si para la economía nacional, el trabajo de los migrantes en el extranjero, de acuerdo con la OCDE, representa anualmente una cantidad estimada en más de 3 mil millones de dólares, el impacto que estos recursos tienen en las regiones de origen de los migrantes es fundamental<sup>34</sup>. En efecto, estos recursos no sólo ayudan a la subsistencia familiar sino que son determinantes para la economía regional (producción, consumo), constituyen la única fuente de inversión y hasta una cierta capitalización de las unidades productivas más pobres e inclusive sirven en forma creciente para la realización de obras sociales que no son realizadas por el gobierno. Estos recursos han permitido

34 *La Jornada*, 6 de julio de 1995.

atemperar la presión social en amplias regiones del país e inclusive amortiguar los efectos del retiro del Estado.

La modernización neoliberal implica la expulsión de un importante porcentaje de la población rural y de la fuerza de trabajo del agro a través de una reestructuración de las economías rurales, especialmente las de los campesinos.

El resultado es el crecimiento de la pobreza histórica y el surgimiento de los denominados "nuevos pobres", es decir los pobres generados primero por el ajuste estructural y ahora por la política neoliberal. Los procesos de ajuste primero, y las políticas neoliberales después, han venido a acentuar y profundizar la situación de pobreza en que se encuentran amplios sectores de la población. Estos son las víctimas directas del ajuste estructural y de las nuevas políticas, son los que han perdido su trabajo en empresas públicas y privadas; los que estaban en la frontera de la pobreza y por lo tanto eran muy sensibles a los incrementos en los precios, son los grupos particularmente vulnerables como los ancianos, los "sin tierras", los campesinos pobres, los niños y las mujeres.

Un componente central del nuevo modelo económico, es el referido a la focalización de los beneficios estatales a partir del reconocimiento de la heterogeneidad de la pobreza y de sus causas; asimismo considera la complejidad y los costos asociados a este enfoque y sus efectos perversos. En este sentido, es necesario considerar el significado que en el nuevo modelo económico tienen las relaciones entre el Estado y las organizaciones no gubernamentales



como mecanismo para la transferencia de ingresos primarios, que permitirán efectos más directos sobre la situación de los pobres rurales.

A partir de las políticas agropecuarias de 1995, cabe esperar que se agudice el deterioro en las condiciones de producción, de trabajo y de vida, cuyos efectos apenas se están sintiendo. Esta política, actualmente pone en peligro la siembra de cerca de diez millones de hectáreas en el ciclo agrícola ya que los productores no disponen de recursos para la siembra.

### *3.1.- Las políticas de amortiguamiento frente a la pobreza: el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)*

La magnitud de la pobreza y el riesgo político que esta implica para el modelo, obligaron al establecimiento de programas gubernamentales para administrar la pobreza. De hecho, ante los tremendos efectos sociales del modelo neoliberal, este tipo de programas forma parte de las "recomendaciones" de instituciones como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), con el fin de enfrentar los problemas de pauperización y de patología social, e indudablemente para prevenir la inestabilidad política. Así, las estrategias estatales derivadas de la línea política neoliberal han incluido una política específica para enfrentar el problema de la pobreza o de las pobrezas.

En particular la atención de la población de escasos recursos mediante un Programa específico: El Programa Nacio-

nal de Solidaridad (Pronasol), está orientado, por una parte, a paliar los estragos de la aplicación del modelo neoliberal y por la otra a sustituir los erosionados mecanismos de control político del Estado mexicano.

La puesta en marcha del Pronasol, paralelamente al proceso de profundización del esquema neoliberal hacia el campo, sin duda, ha servido para amortiguar en cierta medida algunos de los efectos más negativos de este esquema, al menos durante los primeros años ya que a partir de 1994, y específicamente con el estallamiento de levantamiento popular en Chiapas se puso en duda al Programa, al gobierno, a las políticas neoliberales e inclusive hasta al modelo civilizatorio.

El Pronasol, desde su inicio en 1989, se orientó a zonas rurales y urbanas con niveles de vida deprimidos, definiendo grupos prioritarios entre los que destacan los grupos indígenas, los niños y las mujeres. Se pretendía realizar acciones eficaces para paliar la pobreza extrema, fundamentalmente a través de la dotación de infraestructura social. El Pronasol tuvo un espacio de acción muy amplio, tanto rural como urbano.

A nivel económico, el Pronasol cumplió una función de apoyo social a la población marginada del sistema productivo y que en gran proporción está conformada por los afectados por las políticas de ajuste. A pesar de que el programa está dirigido a los contingentes de población de escasos recursos, desempleada o semiempleada en las zonas urbanas y rurales, el Pronasol no ha sido fundamen-

talmente un programa productivo, ni se caracteriza por tratar de crear empleos y reactivar la demanda de bienes y servicios. Se ha centrado más bien en programas de asistencia social a través de la dotación de servicios básicos.

De acuerdo a los datos del quinto informe de gobierno, el Programa había favorecido hasta entonces a poco más de un millón de personas a nivel nacional. Si tenemos en cuenta que en 1990, el propio Pronasol estimaba que la población en condiciones de pobreza extrema era de 17 millones 300 mil personas, de los cuales aproximadamente del 75 al 80 por ciento habitan en el medio rural, se evidencia que los efectos de este programa oficial contra la pobreza fueron muy limitados en cobertura, y más aún si se considera que el millón de beneficiarios no dejaron de ser pobres, no obstante de disponer ahora de algunos servicios sociales mínimos<sup>35</sup>.

La pobreza tiene una expresión muy clara a nivel económico y social pero también ha tenido importantes repercusiones en el ámbito político y cultural. En el ámbito político, estas repercusiones han sido en dos sentidos ya que por una parte, paralelamente al proceso de empobrecimiento, la población rural ha visto disminuir sus espacios de participación política. Por otra parte, en el medio rural, han surgido algunos de los movimientos y actores políticos que más han cuestionado las políticas gubernamen-

35 Ver Carlos Cortez y G. Landázuri, *op. cit.*

tales y sus efectos, desde el Barzón<sup>36</sup> hasta el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, (EZLN).

#### **4.- La perspectiva neoliberal sobre el medio ambiente**

##### *4.1- Población, pobreza y medio ambiente*

La conexión entre población, pobreza y medio ambiente es una relación sumamente compleja que debe considerarse con cuidado si no se quiere caer en el esquema simplista de crecimiento demográfico igual a presión creciente sobre los recursos, igual a pobreza. Es innegable que la relación pobreza-medio ambiente adopta formas diversas; en términos generales, en las áreas rurales, los efectos más negativos pueden expresarse en la sobre-explotación de ciertos recursos naturales y en la reducción de su productividad.

En el caso de México, la tierra agrícola de amplias regiones del país ha sufrido, en los últimos años, fuertes procesos de deterioro. La fertilidad de los suelos ha sido afectada negativamente por factores como: la mecanización y la consiguiente erosión y compactación de suelos, los sistemas de riego ineficientes, que resultan en salinización, la contaminación por pesticidas y fertilizantes, que a su vez son también causa de pérdida de biodiversidad, etcétera. Si nos preguntamos:, ¿qué papel han tenido los

36 El caso de Barzón se trata más adelante.

pobres rurales en este proceso?, ¿quién, dónde y con qué objetivo de producción mecaniza, riega, utiliza agroquímicos?, ¿dónde son mayores los deterioros, en la agricultura moderna, mecanizada o en la realizada por los pobres?

Es cierto que todo aprovechamiento de la tierra inevitablemente implica una cierta medida de degradación, particularmente cuando los periodos de barbecho se tienen que acortar demasiado o cuando se desmontan áreas boscosas para destinarlas a la agricultura o, lo que es peor, a la ganadería. Sin embargo existen sistemas de ordenación de la tierra que han perdurado en los mismos sitios durante siglos y que son tan o más productivos hoy que en el pasado; incluyendo muchas tierras trabajadas por los campesinos más pobres que hacen esfuerzos para aprovechar sus limitados recursos de manera sostenible.

Sería exagerado decir que el objetivo de los campesinos es la conservación por sí misma, pero lo que sí requieren es la preservación de las condiciones aptas para la producción que garantice su reproducción. Sin embargo, este objetivo se encuentra hoy bajo una presión sin precedentes. La tendencia reciente de la producción agropecuaria hacia una mayor uniformidad de los cultivos y de los métodos de cultivo es contraria tanto a la garantía como a la biodiversidad. Se ha reconocido que la mayor uniformidad aumenta el riesgo y la fragilidad de los ecosistemas. Por otra parte, no puede olvidarse que la deforestación de las regiones tropicales del país ha sido impulsada por políticas gubernamentales de ganaderización

apoyadas y financiadas por los organismos internacionales como el Banco Mundial.

En síntesis, la relación pobreza-medio ambiente no puede reducirse a su componente demográfico; los vínculos entre bienestar, o su ausencia, y medio ambiente deben ser examinados en el contexto de las relaciones sociales, culturales, económicas y políticas. Si un alto porcentaje de pobres rurales viven en zonas de extrema fragilidad desde el punto de vista ambiental, esto no significa que la pobreza genere la fragilidad, sino más bien que los sectores más pobres han sido obligados a asentarse en estas condiciones, ya que las zonas de recursos más estables y productivos están en manos de los sectores en mejor situación.

Lo cierto es que los campesinos más pobres generalmente están más expuestos a los peligros de la erosión de los suelos, que gradualmente va eliminando su base productiva, ya de por sí escasa, y que éste es uno de los principales obstáculos para mantener una producción alimentaria sostenida. Sin recursos y sin apoyos de ningún tipo los campesinos más pobres no tienen la posibilidad de invertir en métodos de conservación de suelos y aguas. Asimismo, la falta de tierras suficientes los obliga a reducir los periodos de barbecho, lo que supone una presión adicional sobre su ya, de por sí, limitada base de recursos. La única posibilidad de frenar este deterioro es cambiando las condiciones en que se produce. Esta posibilidad es muy limitada ya que requeriría de cambios importantes en las políticas gubernamentales, además de que la reforma

agraria debería ser considerada como uno de los elementos de solución al problema de la pobreza rural y no como ahora que ni siquiera se considera esa posibilidad.

#### *4.2.- Los recursos naturales frente al embate neoliberal*

La justificación de la política neoliberal hacia el campo es que, con base en ella, se elevaría la seguridad en la tenencia de la tierra y en la inversión productiva. Esto repercutiría positivamente en la inversión, y como resultado de ello, se elevarían la producción y la productividad mediante la incorporación de la más moderna tecnología. Por esta vía se generarían empleos y se repercutiría positivamente sobre las condiciones de vida de la población, garantizando el sostenimiento de los recursos naturales.

Las políticas orientadas a la privatización de las tierras y la reasignación de los derechos de propiedad existentes particularmente desde ejidos y comunidades hacia propietarios privados, han tenido un efecto diferenciado y aparentemente menor a lo esperado por quienes veían en esta política un factor generador de confianza y de inversión. Asimismo la justificación de que por esta vía los productores tengan acceso al financiamiento se ha revelado como completamente falsa. De hecho las políticas orientadas a activar el mercado de tierras, por la vía de asignar derechos individuales, no han tenido el impacto esperado en materia de inversión o de financiamiento, mucho menos en la producción o el ingreso (Concheiro, 1994).

A través de los cambios constitucionales orientados a liberar el mercado de la tierra y los recursos naturales, se niega a la población rural el derecho a mantener el control sobre recursos que le son vitales para que éstos sean entregados al capital quién, por lo aquí sustentado, se asume que les dará un mejor uso. Además de las acciones legales, existen otras de tipo económico y político para obligar a comunidades y ejidos a entregar sus mejores recursos al capital transnacional. Por vías como la "asociación en participación", las comunidades y los ejidos se enfrentan no sólo al interés de industriales, terratenientes o del propio Estado por sus recursos, sino a la hegemonía económica de las invisibles pero omnipresentes fuerzas del mercado que se expresan en políticas a través de las instituciones del capital transnacional.

Desde la perspectiva de los promotores del modelo neoliberal, las regiones rurales aparecen sólo como reservas de recursos desaprovechados o mal utilizados. De esta manera, las formas específicas del desarrollo económico y de subordinación a un sistema mundial de producción y consumo, cada vez más especializado, han revalorizado la importancia económica de espacios que para los campesinos e indígenas son vitales y para el capital transnacional sólo representan recursos para su expansión. La resolución de esta contradicción es determinante para las posibilidades de control de los recursos de muchas comunidades campesinas e indígenas a lo largo del país.

Para inclinar la balanza a favor del capital transnacional, el Estado mexicano a hecho todo lo posible para quebrar



la producción campesina y "facilitar" la reestructuración productiva, es decir, posibilitar la concentración de los recursos en la escala adecuada para el capital.

A lo largo de las últimas décadas, las grandes obras y proyectos rurales, símbolo de la modernización (presas, carreteras, distritos de riego, etcétera) han resultado ser desastrosos al desarticular la economía, el hábitat y el sistema social y cultural de diversas regiones del país<sup>37</sup>. La actual modernización significa la ampliación y profundización de estos procesos. La diferencia es que ahora los daños sociales, ecológicos y económicos van a alcanzar dimensiones no conocidas en la historia del país. En la perspectiva de los instrumentadores del modelo, la población campesina aparece como una restricción. Para lograr la consolidación del modelo neoliberal cerca de 3 millones de campesinos tendrán que abandonar el campo, considerando una media de 5 dependientes por familia. Esto representaría una expulsión de cerca de 15 millones de mexicanos<sup>38</sup> que, a falta de forma de subsistir en sus co-

37 Ejemplos de este tipo de subordinación y sometimiento son citados por: Eckart Boege, *Los mazatecos ante la nación*, Evelyn Hu-DeHart, "Rebelión campesina en el noreste, los indios yaquis", y Pierre Beaucage, *Los estudios sobre los movimientos sociales en la sierra norte de Puebla (1969-1989)*.

38 Cifras similares han sido manejados por L.C. Calva en *La disputa por la tierra*, por Luis Téllez en varias de sus declaraciones e, implícitamente, por Santiago Levy y S. van Wijnbergen en "El maíz y el acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos".

comunidades y regiones se verían obligados a migrar hacia los principales centros urbanos del país o bien fuera de las fronteras nacionales, fundamentalmente hacia los Estados Unidos.

Evidentemente, lo que está en juego es mucho más que la viabilidad de un modelo económico o la pugna por un espacio físico. Lo que se está negociando es la posibilidad de preservación de la diversidad genética y natural que caracteriza a las regiones rurales del país como resultado de la homogenización y destrucción de recursos impulsadas en el marco del modelo dominante y cuyos efectos ecológicos son imprevisibles<sup>39</sup>.

Esto no quiere decir que, al igual que en toda intervención humana, antes de la imposición del modelo neoliberal, no existieran problemas de degradación de los recursos naturales. Sin embargo, es a partir de los postulados neoliberales y de la apertura del México rural a la inversión directa transnacional que este deterioro puede acentuarse al quedar los recursos naturales bajo el control de actores productivos fundamentalmente interesados en maximizar la rentabilidad de sus actividades productivas, pudiendo migrar hacia nuevos recursos en caso de que se agoten los que están siendo explotados en el corto o mediano plazo.

39 Sobre el particular ver: C. Cortez *et. al.*, *Modernización del campo, etnias y campesinos*.

Este deterioro, producto del uso intensivo de los recursos en México, no es de nuevo cuño<sup>40</sup>. Todas estas situaciones han sido en parte debidas a diversos factores, entre los que destacan: (i) la especialización productiva y la introducción indiscriminada de paquetes tecnológicos típicos de la Revolución Verde (mecanización, agroquímicos, etcétera), (ii) la sobreexplotación de recursos forestales y la amplia destrucción de las selvas tropicales para el establecimiento de monocultivos destinados a la agroindustria o, en el peor de los casos, para introducir ganadería extensiva<sup>41</sup>, a costa de la eliminación de miles de especies animales y vegetales, desconocidas y prácticamente imposibles de recuperar, (iii) la pérdida de fertilidad del suelo por ensalitramiento, acidificación, o sobreexplotación ha sido otro de los efectos del modelo de agricultura intensiva. Estos procesos han estado asociados a otro tipo de erosión, la cultural, es decir la pérdida del conocimiento

40 En el país ya existen tierras salitradas y acidificadas por el excesivo e inadecuado uso de fertilizantes que, a su vez, han llegado a envenenar esteros marinos abatiendo significativamente los volúmenes de pesca como es el caso de los esteros del estado de Nayarit. El uso inadecuado de suelos tropicales en Quintana-Roo para el establecimiento de pastizales ha presentado serios problemas para mantener niveles mínimos de producción. La erosión de los suelos por sobreexplotación de los bosques y la desertificación conducente como ha sido el caso de la región de Perote.

41 Entre 1950 y 1990, millones de hectáreas con vocación agrícola y forestal se dedicaron a la ganadería extensiva, actividad que se desarrolla con sistemas sumamente ineficientes, ver: Carlos Cortez, "Environment Solutions à la Mexicaine", p. 49.

generado durante siglos por los habitantes de estas regiones acerca de su entorno.

Frente a esta compleja problemática, existe una conciencia creciente de la necesidad de buscar alternativas que frenen la degradación ambiental y apoyen procesos de desarrollo ecológicamente sustentables, socialmente justos, económicamente viables. Alternativas que aprovechen el conocimiento generado a lo largo de los siglos por los habitantes de estas regiones y que incorporen el conocimiento científico desarrollado en centros de investigación para encontrar salidas al dilema al que se enfrenta no la población rural sino nuestra sociedad toda. Desde grupos de técnicos, organismos no gubernamentales, organizaciones de productores y comunidades indígenas, han surgido múltiples iniciativas para frenar los efectos negativos de las prácticas agrícolas (especialmente las relacionadas con la degradación de suelos) y para impulsar procesos sustentables de desarrollo.

En la últimas décadas, en un proceso cada vez más acelerado, mucho de este conocimiento tradicional se ha visto seriamente afectado y, en muchos casos, se ha perdido como resultado de la introducción de paquetes tecnológicos modernos o por la imposición de cambios en el uso de los recursos. Por ejemplo, la introducción de semillas mejoradas como resultado de la Revolución Verde, si bien tuvo logros importantes, aunque temporales, en lo productivo, significó a la vez el desplazamiento de una gran cantidad de variedades desarrolladas localmente a lo largo de siglos y adaptadas a condiciones muy particulares, con

la consecuente pérdida de la diversidad genética y homología de la producción.

Es claro que la perspectiva dominante no toma en cuenta los costos ecológicos del modelo de producción y consumo que está imponiendo. Pero aún desde el punto de vista estrictamente económico, algunas de las formas tradicionales de aprovechamiento de los recursos naturales se revelan a la larga mucho más eficientes que las asociadas a la producción especializada.

En la perspectiva de amplios sectores del campesinado, la eficiencia productiva parece estar más asociada a la capacidad de adaptarse a las condiciones naturales, sacando el mejor provecho posible. Esta situación expresa en sí misma un cuestionamiento a la propuesta basada en la especialización productiva con aparentes altos niveles de productividad, y podría ser la base para una alternativa productiva diversificada y menos depredadora. En ello hay que considerar que la agricultura intensiva dependiente de insumos externos llega incluso a consumir más energía que la cosechada, por lo que no sólo no es sustentable por el deterioro ambiental que llega a generar, sino que también contribuye al consumo de energía fósil en mayor medida que la energía que el proceso de producción genera.

## **5.- La situación política del campo y el neoliberalismo: crisis y respuestas campesinas**

Al escenario tan complejo configurado en los últimos años como resultado de la política neoliberal hacia el campo, corresponde también un complejo escenario político en el cual una diversidad de actores sociales (organizaciones campesinas, asociaciones empresariales, partidos políticos, etcétera) expresaron sus posiciones respectivas y demandas frente a la problemática agraria, política, social, productiva, financiera, etcétera.

A medida que el proyecto neoliberal se revelaba en toda su magnitud, fueron configurándose diversas experiencias de lucha y organizativas en busca de cambios. Las demandas centrales de los movimientos rurales de nuestros días combinan la lucha por tener un acceso a la tierra, al empleo, a un techo, a una educación propia, a la salud y a la alimentación, junto con un reclamo ético de dignidad, justicia y democracia.

Dentro de los interlocutores del gobierno, el Congreso Agrario Permanente (CAP) constituyó uno de los proyectos salinistas para integrar en un sólo órgano al conjunto de centrales campesinas más importantes a nivel nacional. Las 11 organizaciones que lo constituyen dicen representar a un total de 6 millones de campesinos.

En el seno del CAP existen diferencias importantes. Algunas de las organizaciones (CIOAC, Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos, y UGOCP, Unión Ge-

neral Obrera Campesina y Popular) han demandado cambios en el modelo económico y específicamente en las políticas hacia el campo, ya que el actual modelo ha afectado seriamente a la economía campesina y la actual crisis ha venido a agudizar los serios problemas que ya enfrentaban los productores rurales.

La CIOAC<sup>42</sup> ha considerado que el modelo económico impulsado por el anterior gobierno: (i) propició el abandono de alrededor de un millón de hectáreas de cultivo de maíz temporalero, (ii) agudizó la relación inequitativa entre el capital privado y los productores rurales, y (iii) disminuyó significativamente el crédito de la banca de desarrollo rural. Estos factores vinieron a afectar negativamente el trabajo, la producción y el ingreso de un amplio sector de la población rural.

La UGOCP, que en general mantuvo una posición de aceptación de la política salinista, señala que el anuncio sobre el financiamiento al agro para 1995 (de 27 mil 772 millones de nuevos pesos) difícilmente podrá cumplirse, precisamente frente al problema de las carteras vencidas y ante los niveles que han alcanzado las tasas de interés.

42 La CIOAC es una de las organizaciones que más consistentemente ha mantenido su posición crítica a las políticas gubernamentales hacia el campo, aún en los periodos de mayor auge del salinismo y particularmente en lo relativo a las reformas al artículo 27 constitucional y a las leyes agrarias.

Para las organizaciones miembros del CAP que son más críticas de la política gubernamental, lo que se requiere para enfrentar la situación actual incluye: acciones para apoyar la capitalización de los productores del sector social; instrumentos de asociación equitativa entre campesinos y capital privado; la integración de los campesinos a la producción agroindustrial; el impulso a instrumentos financieros como cajas de ahorro y uniones de crédito. Y para eso se precisa de subsidios.

En realidad, el CAP parece haber cumplido la función para la que fue creado, es decir la de servir de instancia validadora de las políticas neoliberales hacia el campo, ya que con la excepción de la CIOAC, todas las demás organizaciones, en mayor o menor grado, dieron su respaldo o se convirtieron en apologistas del anterior régimen y de su política neoliberal hacia el campo. Por supuesto que aquí hay que señalar que si bien las centrales nacionales, o mejor dicho sus direcciones, cumplieron la función señalada, a nivel de sus bases u organizaciones regionales hubo muchas protestas expresadas de múltiples formas.

Para el actual gobierno, el CAP no parece jugar ningún papel, ni siquiera el de validar su política agropecuaria, ya que ésta prácticamente no existe. Esto fue evidente en las reuniones que con el actual presidente ha tenido el CAP, a cuyas demandas ha respondido que no se daría ni un paso atrás en la política gubernamental heredada del salinismo. Por otra parte, la "representación" del sector campesino, en todos los actos de validación de la política oficial, se le



ha concedido a la Confederación Nacional Campesina (CNC).

*5.1.- El barzón, el problema del financiamiento y de las carteras vencidas*

En los últimos años, como resultado de las políticas económicas y financieras, se ha dado un incremento de las carteras vencidas del sector agropecuario, problema que ha crecido exponencialmente a partir de la reciente devaluación.

Ante la gravedad del problema, un sector creciente de productores constituyó una organización orientada a buscar soluciones al problema de las carteras vencidas. Esta organización, que agrupa fundamentalmente a productores medios, se denomina *El Barzón* y en los últimos meses ha tenido un crecimiento acelerado.

Sin embargo, a pesar de lo generalizado del problema de las carteras vencidas y de las exigencias y movilizaciones realizadas por los productores en cartera vencida, ni el gobierno ni las instituciones financieras han dado respuesta a las demandas ni han aceptado las alternativas de renegociación que los integrantes de la organización les han planteado de múltiples formas.

Son precisamente las entidades con mayor desarrollo tecnológico y donde se concentran las mayores inversiones en infraestructura, las que enfrentan los peores problemas de cartera vencida. Tan sólo en los estados de Sonora,

Chihuahua y Sinaloa se concentra la mayor parte de las deudas del sector agropecuario. Si la situación era ya difícil, la reciente devaluación y la crisis consecuente han venido a hacer muchísimo más complejo y amplio el problema que, de no resolverse, mantendrá paralizada la actividad agropecuaria en regiones que hasta hace unos años eran prósperas y que ahora enfrentan una tremenda crisis.

A pesar de la dimensión del problema, el gobierno sigue protegiendo el interés de las instituciones financieras y de los especuladores a quienes les ha dado todo tipo de garantías (incluyendo la obtención de recursos con el FMI y con el gobierno de E.U. a cambio del petróleo mexicano) y les ha seguido pagando los altísimos dividendos derivados de su inversión especulativa. Mientras tanto el sector agropecuario como el resto de la economía real están prácticamente paralizados.

### *5.2.- Los pueblos indios como nuevos actores*

Uno de los procesos sociales de los últimos años ha sido la presencia creciente de la población india en el escenario nacional a través de nuevas formas de lucha que han rebasado los canales tradicionales de control político, impulsando reivindicaciones y generando alternativas de cambio. La resistencia y la búsqueda de alternativas incluye el terreno de lo económico, de lo político y se apoya en el ámbito de lo cultural.

Desde la acción por mantener el control de sus territorios y recursos, por reproducir sus culturas milenarias, por desarrollar sus propias formas de organización social y participación política, los pueblos indios están resistiendo el embate del poder transnacional y negando al mercado como regulador absoluto de la vida social y de la cultura.

A lo largo de las regiones indias, desde el nivel local hasta la perspectiva regional, han ido integrándose y perfilando proyectos que cuestionan las estructuras económicas, sociales y políticas; se apoyan en la capacidad de resistencia y en la larga historia de sujeción-sublevación que caracteriza a los pueblos indios, proyectos que se enfrentan a los grupos de poder beneficiarios históricos del sistema de explotación de los recursos naturales y del trabajo.

El ejemplo más conocido por sus características e implicaciones es el del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Pero existen también otras experiencias, como la del Consejo 500 años de Resistencia, del estado de Guerrero, que, entre otras cosas, frenó la construcción de la presa de San Juan Tetelcingo que pretendía realizarse en la región del Río Balsas y que afectaría a las comunidades indígenas. A través de una lucha que se prolongó durante varios años y que se dio en una diversidad de instancias nacionales e internacionales. Con marchas, plantones, denuncias en organismos internacionales, entrevistas con todas las esferas, lograron no sólo la suspensión de la obra sino iniciar un proceso para un aprovechamiento de sus recursos naturales con base en las propuestas

sintetizadas en el Proyecto Alternativo para el Desarrollo del Alto Balsas.

La cancelación de la presa significa no sólo la posibilidad de que la riqueza biológica y cultural de la región se mantenga, sino la posibilidad de iniciar un verdadero proceso de desarrollo regional autogestionario que, de acuerdo con el Consejo, sea sustentable ambientalmente, respetuoso de la herencia cultural de los pueblos nahuas, económicamente viable y socialmente adecuado.

Son múltiples las movilizaciones y difíciles de reseñar aquí, pero lo que es importante señalar es que en estos procesos no sólo se expresan las demandas y necesidades, también y fundamentalmente se expresa la capacidad de lucha, la voluntad de hacer política en el sentido más amplio de la palabra, en el sentido de acción social.

A raíz del levantamiento zapatista, se ha dado un importante proceso de reorganización campesina e indígena en el estado de Chiapas y su expresión más importante es la Coordinadora Estatal de Organizaciones Campesinas e Indígenas (CEOIC), en donde participan decenas de organizaciones locales y regionales y que ha impulsado la lucha agraria y las demandas de tipo autónomo. En esta misma perspectiva se constituyó la Coordinadora de Organizaciones de Oaxaca, que agrupa a diversas organizaciones regionales y la Coordinadora Estatal de Pueblos indios de Sonora. Estas organizaciones, con todas las diferencias y especificidades que tengan, expresan una nueva situación de los pueblos indios en su exigencia de cambio de las

relaciones con el resto de la sociedad nacional. Por eso la cuestión de las autonomías aparece en un primer plano. Esto remite a lo que, a nivel internacional, se conoce como derechos humanos de segundo nivel, denominados así porque se refieren a los derechos colectivos.

En el caso de México, hace apenas unos años, se ha reconocido el carácter de país pluriétnico y pluricultural. Este avance de alguna manera responde al "Convenio 169", donde se establece el compromiso de reconocer el carácter pluricultural y el derecho colectivo a la tierra. En este marco, y como resultado de la creciente demanda de autonomía por parte de los pueblos indios, se ha puesto en el centro de la discusión, la posibilidad e implicaciones de definir una legislación de territorio en los pueblos indios.

No es sino hasta que se presenta el levantamiento popular del EZLN que se reconoce la tremenda situación imperante en materia de violación a los derechos humanos, sociales y políticos a que ha sido sometida la población india del país. Frente a la compleja situación del país, el levantamiento popular del EZLN y los planteamientos de las diversas agrupaciones campesinas e indígenas estatales que estuvieron agrupadas en los primeros meses del año de 1994 en la CEOIC incluyen: la exigencia de un cambio fundamental en la estructura agraria; el reconocimiento de los derechos históricos de los pueblos indios; cambios fundamentales en las estructuras y formas de poder regional, estatal y nacional. Significan en conjunto el cuestionamiento de las relaciones de poder y del modelo de desarrollo nacional.

Con la irrupción del EZLN, se expresa la crítica más profunda al modelo neoliberal y a las políticas a través de las cuales se ha instrumentado, pero también se expresa una crítica profunda al modelo civilizatorio. Desde ahí se exige otra modernidad, que dé un significado digno a los conceptos de democracia, libertad y justicia y esto se hace desde los campesinos más pobres, desde los indios<sup>43</sup>. La propuesta zapatista privilegia a la sociedad civil y con ello pone a discusión la posibilidad de un nuevo proyecto nacional a partir de planteamientos de autonomía, sustentabilidad ecológica, autogestión y territorialización de la democracia. Por el efecto de los planteamientos y consignas zapatistas -expresadas en la movilización regional y nacional-, este movimiento ha trastocado profundamente el conjunto de valores, normas y reglas compatibles con los métodos antidemocráticos y los mecanismos característicos del país para producir consenso y legitimidad por parte de las instituciones gubernamentales.

Así, todas estas prácticas significantes y planteamientos expresados, en forma implícita o explícita, exigen por un lado cambios, señalando las formas de cómo lograrlos, y por otro se les asigna nuevos papeles a los grupos sociales y al Estado, además de establecer principios de legitimidad. Su finalidad es construir una sociedad más democrática con una participación real más amplia y efectiva de

43 Ver: E. Dussel, *Sentido ético de la rebelión maya de 1994: dos juegos de lenguaje*.

los sectores mayoritarios, de la necesaria convivencia en la que las diferencias no se argumenten para encubrir desigualdades, de la impostergable distribución equitativa de la riqueza, pero también del poder; finalmente que los intereses nacionales se mantengan por encima de los ajenos.

Al modelo neoliberal excluyente, concentrador de poder y riqueza en unos cuantos y que margina a la gran mayoría de la población del país, se contraponen la posibilidad de avanzar hacia un modelo de desarrollo centrado en las gentes que con sus carencias, participación y experiencia vayan modelando la historia.

En el marco de la globalización no sólo económica, sino política y cultural a que se ha hecho referencia en este trabajo es fundamental preguntarse sobre el significado y las posibilidades que tienen los procesos locales que se desarrollan a lo largo del país y a algunos de los cuales nos hemos referido en forma resumida, para enfrentar y revertir los procesos de exclusión económica y social actuales.

## **6.- Perspectivas y alternativas**

El capital no ha fluido al campo, tal y como lo prometieron los impulsores del modelo neoliberal; de hecho el único capital que llegó al país en grandes cantidades fue el capital especulativo dirigido a la bolsa de valores en busca de ganancias rápidas y que se fue en unos cuantos días, dejando sumida a la economía nacional y al sector agropecuario en una crisis.

Esta situación abre la posibilidad de frenar la expansión de un modelo basado en la especialización productiva de las mejores tierras del territorio nacional. Un modelo que en aras de atraer a la inversión extranjera, está dispuesto a deteriorar los cada vez más escasos recursos naturales y a un alto costo social y político. De hecho, nos encontramos frente a dos posibilidades o escenarios futuros: uno en donde el actual modelo se mantiene inalterable y donde las tendencias más negativas que este ha generado, tenderán a acentuarse. El otro, en el cual se va imponiendo la necesidad de cambios, muchos de los cuales se han ido delineando desde diversas esferas y procesos. A continuación se incluyen algunos de los ejes y propuestas surgidos desde múltiples espacios.

La problemática rural del país plantea ahora una agenda muy compleja, con temas centrales como son el de las condiciones para apropiarse de los recursos naturales o para protegerlos de la destrucción acelerada; el financiamiento para la producción y el desarrollo particularmente en las regiones rurales más pobres; la necesidad de capitalización y de transferencia tecnológica; o el relativo a las formas para frenar y revertir los efectos sociales más negativos de las políticas económicas.

México requiere urgentemente un modelo agropecuario adecuado a sus condiciones socioeconómicas y demográficas, un modelo capaz de generar empleo sin necesidad de grandes inversiones ni de tecnología en gran escala. Un modelo que busque apoyarse en las características ecológicas del país y principalmente en el aprovechamiento



sostenido de la biodiversidad, un modelo del cual puedan obtenerse productos que utilicen abundante fuerza de trabajo y que sirvan para garantizar la autosuficiencia alimentaria. Un modelo productivo capaz de proteger y regular el aprovechamiento de sus recursos genéticos y de evitar que se conviertan en botín de un pequeño grupo de compañías transnacionales. Para lograr estos objetivos se dispone de importantes recursos, de una riqueza natural en muchos casos poco aprovechada y de una fuerza de trabajo que dispone de conocimiento sobre su entorno, a partir de los cuales pueden impulsarse alternativas productivas técnicamente viables, económicamente factibles, socialmente benéficas y ecológicamente sustentables.

Es cierto que la complejidad de los problemas que caracterizan al campo mexicano, que aquí apenas se han esbozado, y la dimensión de los requerimientos parecen rebasar las capacidades de cualquier actor. Esto es cierto sólo en parte, pues en realidad existe una importante corriente de opinión y de acción que coincide en la necesidad de los cambios. En ella participan una gama muy amplia de instituciones, organizaciones sociales, de sectores de la sociedad civil.

Se requieren esfuerzos en muchos ámbitos, entre los que pueden mencionarse: el de la producción; el de la protección de los recursos naturales; el de la organización de los productores, las mujeres, los jóvenes; el de la construcción de alternativas de ahorro y de financiamiento local; el de la gestación de alternativas de comunicación e in-

formación a nivel local y regional; el de la defensa de los derechos humanos, etcétera.

Para la mayoría de la población que sufre los severos efectos de la pobreza y de la destrucción ambiental, es urgente el establecimiento de acciones que les permitan responder a los retos de esta situación. Y no nos referimos a cambios profundos en la sociedad nacional, sino a acciones de pequeña escala pero de gran repercusión para enfrentar la pobreza, como son el dotar de agua potable y drenaje a la población pobre, elevar la escolaridad o garantizar sistemas de ayuda para los grupos poblacionales de alto riesgo. Acciones que para su realización requerirían sólo una parte de la inversión anual destinada al pago de la deuda externa, o de los beneficios obtenidos anualmente por los especuladores que operan en la bolsa de valores.

### **7.- Algunos ejes para la reflexión: problemas globales, acciones locales**

Es innegable la gravedad de la crisis a que hemos hecho referencia y sus expresiones económicas, sociales y políticas. Paradójicamente mientras nos referimos a la dimensión de una crisis a escala planetaria, estamos convencidos de la posibilidad y de la urgencia de pensar y actuar desde la escala local, regional y nacional.

Es evidente que la cuestión de la concentración de la riqueza y el poder es el problema central, sin un cambio substancial en su distribución, así como de los actuales

patrones de producción y consumo, es imposible pensar en el establecimiento de un esquema de desarrollo sustentable y justo socialmente.

El papel de los organismos internacionales, las grandes empresas transnacionales y el gobierno han sido determinantes en la configuración de esta crisis. Si se quieren buscar alternativas a la situación imperante, es fundamental redefinir el papel de estos actores y, por supuesto, se requiere también readecuar las funciones que deberán dejarse en manos del mercado y las que requieren de ciertos niveles y formas específicas de regulación e intervención estatal. En términos generales, esto implica la redefinición de las formas específicas de relación entre sociedad, Estado y mercado.

Es urgente la necesidad de repensar las políticas y estilos de desarrollo, las formas de relación con la naturaleza, la vida cotidiana. Es urgente definir los caminos para mantener y aprovechar las redes y las formas de solidaridad social que la humanidad ha estructurado durante siglos, los espacios que ningún mercado regula, que ninguna transnacional controla y sobre los cuales todavía existe la esperanza de construir alternativas sociales de diferente orden.

En particular, en las condiciones actuales parece imposible que la población de las regiones rurales del país, y particularmente de aquella que habita en las áreas más pobres, logren a través de su inserción en el mercado, que es inequitativa y muy reducida, resolver los problemas de la po-

breza y el desarrollo sustentable. Es evidente que se requieren de apoyos externos y de modelos de acción no sólo capaces de repercutir sobre este complejo escenario, sino también de potenciar los escasos recursos que se le puedan hacer llegar a la población rural.

### *7.1.- El complejo problema agrario*

El establecimiento de estrategias de desarrollo sustentable regional sólo podrá lograrse si los propios habitantes del campo tienen el control de su territorio y de sus recursos productivos. Esto implica un giro político nacional hacia la territorialización de la democracia. Esta otra opción no implica un regreso utópico hacia la autarquía regional o nacional; si representa, sin embargo, lo expresado por un ex-funcionario de Banco Mundial: salir de la ideología de la integración económica global del libre comercio y aumento de las exportaciones, y acercarse a una orientación más nacionalista, que tenga como primera opción desarrollar la producción nacional para los mercados internos, recurriendo al comercio internacional sólo cuando sea claramente mucho más eficiente (Daly, 1994, p. 88).

Por otra parte, la estructura agraria de gran escala como la propuesta por el modelo neoliberal, no tiene relación con los factores de la producción actuales del México rural. Esta sería adecuada sólo si el crecimiento y la diversificación de la economía redujeran significativamente la población y el empleo rural previamente. La realidad de hoy, y con seguridad la de las próximas décadas, hace pensar

que los habitantes rurales no encontrarán fuentes de empleo dignas, alternativas al cultivo de la tierra.

Tal y como se ha planteado a lo largo del texto, la viabilidad agraria de México estriba en replantear una estructura de tenencia de la tierra que, de acuerdo a los términos modernos, permita optimizar la asignación de los factores de la producción del país, ampliando con ello el mercado interno e incrementando significativamente el ingreso nacional y exportando productos para los que, de acuerdo a la relación de factores de producción del país, haya ventajas competitivas. Todo ello, al parecer sólo es posible si se logra optimizar el aprovechamiento de la mano de obra rural y de los recursos naturales que hoy se encuentran subocupadas en amplias regiones del territorio nacional. Esto será posible por medio de la generación de un minifundio rentable e integrado verticalmente a figuras asociativas de segundo nivel para fines de abasto y comercialización de insumos y producción. Esto último, tal vez vaya en contra de los intereses del capital financiero y de los grandes empresarios agropecuarios del país, pero no es utópico, existen experiencias en algunos países con mayor presión sobre la tierra, como en el sudeste asiático donde, con base en políticas gubernamentales, se ha apoyado la rentabilidad del minifundio.

### *7.2.- La reactivación de la producción*

Es evidente que las posibilidades de mejorar la situación de la población rural, y particularmente de la que se encuentra en situación de pobreza, requieren de la reactivación

vación del sector agropecuario. Esta reactivación no será posible sin considerar un conjunto de medidas y políticas que busquen responder a la compleja problemática global de la sociedad rural. Para definir las opciones y respuestas a los problemas estructurales que han mantenido al campo mexicano en una severa crisis productiva, social y política se requieren cambios profundos en las actuales políticas y objetivos del desarrollo. Por supuesto, se requiere de inversión, financiamiento productivo, tecnología, educación y servicios básicos, pero se requieren también acciones y cambios referidos al ámbito político, a la legislación, en las prácticas políticas, en el derecho de la población rural a la información, etcétera. Un aspecto que será definitivo del futuro de la población rural y de la sociedad mexicana en general es el de la definición de nuevas relaciones entre los pueblos indios y la sociedad nacional.

La posibilidad de generar procesos de desarrollo rural y de mitigación de la pobreza dependerán de que se introduzcan cambios considerables en las condiciones de producción y comercialización de los campesinos más pobres. La reducción de la pobreza rural mediante la aceleración de la migración requeriría de un crecimiento económico y la creación de empleos; requeriría también de importantes esfuerzos dirigidos a la educación de los migrantes rurales para que puedan insertarse en el mercado del trabajo en condiciones no tan desfavorables como ahora.

El desarrollo sostenible debe entenderse como un medio de mantener y promover la productividad de los recursos a largo plazo. Es necesario pensar en una estrategia de desarrollo que incluya medidas de conservación de suelos y aguas, agrosilvicultura y agricultura sustentable. La participación de los beneficiarios puede contribuir a la aplicación de esta estrategia, en la medida en que se atienda a las apremiantes necesidades a corto plazo de los alimentos de subsistencia y, mediante los incentivos adecuados, se aliente a los pobres a hacer las necesarias inversiones a largo plazo en la conservación. Estos incentivos requieren a menudo una reforma institucional especialmente de los derechos sobre la tierra y el agua, para crear la seguridad necesaria de la tenencia.

Asimismo, hay que encontrar soluciones técnicas que sean adecuadas a las necesidades y capacidades de los pobres rurales. En algunos casos, los intereses de los particulares podrían oponerse a los de la comunidad, como por ejemplo, cuando las tierras pertenecen a organizaciones o sistemas tradicionales. Por consiguiente, el único modo de que las actividades de rehabilitación ambiental tengan éxito es que pueda movilizarse a estas organizaciones tradicionales para colaborar en tales actividades; así pues la unidad adecuada de análisis no es el hogar individual, sino más bien el territorio comunitario más amplio con sus organizaciones tradicionales.

En las condiciones agroclimáticas características del territorio mexicano y especialmente donde existen ecosistemas de gran complejidad y suma fragilidad, la agricultura

diversificada es más eficiente que la producción especializada en gran escala para garantizar un aprovechamiento sustentable de la naturaleza.

Asimismo, la experiencia demuestra que las prácticas agroecológicas constituyen un elemento importante en la búsqueda de alternativas orientadas hacia la satisfacción de las necesidades mayoritarias y tienen importantes efectos en las regiones más pobres.

Es claro que el modelo de producción y consumo dominante a nivel nacional e internacional define un escenario poco favorable para las iniciativas de corte sustentable y para la producción campesina. Esto es particularmente grave si se considera que en gran medida, la defensa de la naturaleza contra los procesos de degradación que son cada vez más acelerados en las regiones rurales más frágiles, dependen en gran medida de las prácticas productivas y del trabajo de millones de campesinos, así como de su capacidad para incorporar nuevos conocimientos y prácticas.

### *7.3.- El reto ecológico*

En las regiones rurales del país, existe una conciencia creciente sobre la problemática ecológica y la preocupación por la conservación de la biodiversidad y los recursos genéticos así como de los fenómenos asociados a la degradación de los bosques y selvas del país. Desde el gobierno la preocupación se refleja en la creación de instituciones y se formulan leyes para el equilibrio ecológico y la con-



servación del medio ambiente. Desde la sociedad civil también existe la preocupación creciente por la conservación de los recursos a los que se añaden también instituciones internacionales.

Es urgente establecer mecanismos que permitan a los campesinos más pobres mantener esquemas de aprovechamiento estable de los recursos muy especialmente en las regiones más frágiles. Existen ya algunas experiencias sumamente importantes en este sentido. Parte de la solución del problema son las medidas de conservación, y parte el suministro de alternativas económicas viables para los pobres, reduciendo su dependencia de los cultivos y las prácticas ganaderas que favorecen la erosión. Para ello, la seguridad de la tenencia de la tierra y los recursos de inversión son de importancia primordial.

Lo complejo de esta situación de pobreza y destrucción de los recursos naturales, significa que para enfrentar la pobreza se requiere no sólo aumentar la producción de los pobres, sino establecer condiciones que les permitan conservar y, de ser posible, mejorar la base de sus recursos naturales. La solución a estos problemas requiere tanto de medidas de conservación como de alternativas económicas viables para la población en situación de pobreza, particularmente para disminuir su dependencia de los cultivos y las actividades ganaderas que acentúan la erosión. Se requiere entonces que esta población tenga acceso a recursos de inversión para frenar y, de ser posible, revertir la erosión.

El conocimiento agrícola del campesino junto con la aplicación de la ciencia moderna en un sentido agroecológico, resulta una mejor estrategia y enfoque que el de la modernización que opera destruyendo la economía y la cultura campesina y es factible sólo en condiciones biofísicas óptimas: buenas tierras, disponibilidad de agua, condiciones económicas subsidiadas y condiciones de control político producto de la destrucción de las bases de autodeterminación de las comunidades. Un ejemplo de esta perspectiva lo tenemos en las regiones donde organizaciones campesinas e indígenas han establecido estrategias de desarrollo acordes con sus prioridades.

Asimismo, es necesario aprovechar la preocupación creciente a nivel local, nacional e internacional orientados a conservar la diversidad genética de bosques y selvas e impedir que estos sean convertidos en una mercancía bajo control de un pequeño número de empresas. Es necesario buscar alternativas que no sólo apoyen los logros de las empresas sociales sino que las utilicen como base para el aprovechamiento sostenido de los recursos.

#### *7.4.- El problema del financiamiento*

Uno de los principales problemas en el impulso y desarrollo del sector rural es el del financiamiento. Este está asociado a otros aspectos tales como el productivo, el tecnológico, los procesos de comercialización y de transformación. En gran medida ésto define a su vez el modelo de desarrollo rural.

La situación de los pobres rurales en México muestra la importancia fundamental del acceso al crédito para el desarrollo y para la mitigación de la pobreza. Paradójicamente los pobres están excluidos de los sistemas de financiamiento modernos por no ser "sujetos de crédito", pero a la vez obtienen los financiamientos más caros a través de los sistemas tradicionales de financiamiento que operan por medio de redes locales controladas por caciques e intermediarios.

La disponibilidad de crédito para los campesinos más pobres es uno de los factores que ayudan a explicar la situación de pobreza de amplios sectores de campesinos. La inexistencia de sistemas de crédito y de ahorro rural que se adecuen a sus condiciones les obliga a acudir a comerciantes y prestamistas locales y a pagar altos intereses, o en el peor de los casos a vender su producción de antemano a precios muy por debajo de los vigentes en el mercado.

Los recientes cambios en la legislación agraria que posibilitan el embargo de las tierras presentadas como garantía para obtener financiamiento, ya que la mayoría de los productores no dispone de otros activos, por un lado han dejado a un importante sector de productores fuera de la posibilidad de obtener crédito y ha dificultado la producción. Esta situación se ha acentuado a partir del práctico retiro del Estado en el ámbito del financiamiento rural.

Actualmente, la mayoría de los productores rurales están impedidos de acceder a las fuentes de financiamiento. La

situación es todavía más grave para las unidades productivas que están a cargo de mujeres ya que o se les requieren mayores garantías o definitivamente se les niega el crédito. Si en los años de relativa estabilidad esta situación era de por sí difícil, con la crisis actual caracterizada por la falta de financiamiento y por el incremento desmesurado de las tasas de interés, el obtener financiamiento para la producción agrícola es prácticamente imposible. Y las perspectivas parecen todavía más difíciles, principalmente si se considera que la cartera vencida de los productores agropecuarios con la banca privada es una de las más altas y no parece haber solución viable.

El establecimiento de sistemas de ahorro y financiamiento a nivel local y regional es quizás una de las líneas fundamentales en la búsqueda de alternativas frente a la pobreza. Esta línea ya ha sido explorada y existen algunas experiencias importantes. En este sentido, es necesario el impulso a modelos de acción a través de grupos (mujeres, productores, etcétera.) y de organizaciones, algunos de los cuales pueden además operar a cierto nivel con las instituciones crediticias formales. Frente a la grave crisis de financiamiento (carteras vencidas, restricción crediticia, dependencia de costosos sistemas locales de intermediación y acaparamiento) es necesario y posible avanzar en el establecimiento de modelos locales capaces de proporcionar financiamiento en pequeña escala, al tiempo que ofrecerá a las instituciones financieras un medio de participar en operaciones de crédito rural, manteniendo los costos administrativos a un nivel aceptable.

Es claro que para la población rural más pobre y particularmente para las mujeres, se requieren esquemas de financiamiento que operen con conceptos de rentabilidad y con plazos completamente diferentes a los que hoy rigen en las instituciones financieras privadas, e inclusive gubernamentales, criterios que excluyen a amplios sectores de la población. Las garantías de grupo, principalmente para los créditos a mediano y largo plazo, las actividades rentables financiadas con créditos y los derechos de retener cosecha como pago de una deuda son alternativas viables que deberían ser exploradas a través de experiencias locales que pudieran irse ampliando.

En el caso de los financiamientos institucionales, si se garantiza el uso productivo de los créditos mediante una evaluación adecuada del proyecto y una estrecha supervisión a través de los canales y criterios propios de las organizaciones campesinas locales, será posible ir cambiando los criterios y formas de operación institucional. Asimismo, a través del crédito es posible establecer acciones complementarias como apoyo técnico, alternativas tecnológicas, comercialización, etcétera.

#### *7.5.- Hacia nuevas formas de relación con los pueblos indios*

En los últimos meses, a partir del levantamiento popular iniciado en Chiapas por el EZLN, se han puesto en el primer plano del debate nacional las formas de relación entre la sociedad nacional y los pueblos indios y entre éstos con el Estado mexicano, que obligan a la búsqueda de

nuevas formas de relaciones sociales, políticas y económicas.

En particular se ha puesto énfasis en el derecho histórico de los pueblos indios a los recursos naturales. Este derecho está asociado a la búsqueda de alternativas de organización social y política desde una óptica diferente a la visión tecnocrática, etnocéntrica y transnacional que domina y a la que, en el caso de México, se añade una óptica que sin lugar a dudas podemos clasificar de racista.

En el centro de las luchas históricas y actuales de los pueblos indios están sus demandas de justicia, democracia y libertad. Tras estas demandas fundamentales, lo que está en juego es la posibilidad de que nuestra sociedad sea capaz de sentar las bases para establecer nuevas formas de relación entre la sociedad y la naturaleza.

La propuesta de autonomía, como nueva relación entre los pueblos indios y la sociedad nacional, puede ayudar en este sentido aún cuando tampoco puede considerarse la panacea.

Un grupo de organizaciones indígenas regionales, así como algunos intelectuales han elaborado diversas propuestas sobre autonomía. Es necesario que estos planteamientos se discutan ampliamente y se consideren todas sus implicaciones con objeto de estructurar una propuesta de nueva relación de los pueblos indios con la sociedad nacional que tenga el consenso más amplio posible entre diferentes sectores de la sociedad nacional.

## **Bibliografía**

Alvarez Icaza P. et al, s.f., *Las organizaciones campesinas e indígenas ante la problemática ambiental del desarrollo*; Memoria, Universidad Autónoma de Chapingo.

Beaucage P., 1994, "Los estudios sobre los movimientos sociales en la sierra norte de Puebla (1969-1989)", en *Revista Mexicana de Sociología*, pp. 33-55.

Beltrán P., "Con la precipitación del peso terminó la gran mentira propalada por el gobierno de Salinas: Dornbush", en *Proceso*, núm. 947, p.8, 26 de dic. 1994.

Boege, E., 1988, *Los mazatecos ante la nación: contradicciones de la identidad étnica en el México actual, siglo XXI*, México, D.F.

Boege, E., 1992, "Selva extractiva y manejo del bosque natural: las selvas del sureste de México"; en *El Cotidiano*, núm. 48.

Brooks D., y J. Cason, "Noam Chomsky: el poder mundial, en manos de organizaciones totalitarias", en *la Jornada*, México, primera plana, 6 de nov. de 1994.

Calderón J., 1995, "Crisis económica en México. Un Enfoque desde la Perspectiva Internacional", mimeo.

Calva J.L., 1991, *Probables Efectos de un Tratado de Libre Comercio en el Campo Mexicano*, Fontamara, México.

Calva J.L., 1993, *La disputa por la tierra*, Fontamara, México.

Cebreros A., 1990, "La reorganización productiva del campo mexicano: el caso del minifundio", en *Comercio Exterior*, pp. 849-852

Concheiro L., 1993, "Mercados de tierras y campesinos", en Cuauhtémoc González, *La agricultura 500 años después*, IIE-UNAM, México, pp.137-154.

Concheiro L., 1994, "Modernización, nuevas leyes y mercado de tierras", en *Apertura económica y perspectivas del sector agropecuario hacia el Año 2000*, IIE-UNAM, pp. 227-237.

Concheiro L., 1994, "La crisis del estado benefactor y el Pronasol en las zonas rurales" en *Economía, teoría y práctica*, Serie monografías, núm.2, febrero, UAM, México, pp. 169-182.

Concheiro L., León A. y Cortez C., 1994, "Globalización económica, desarrollo rural y movimiento campesino", Capítulo del libro: *El Campo Mexicano 1988-1994 en el Contexto de la Globalización Económica Saldos y Perspectivas*, IIE-UNAM.

Cortez C., 1992, "El sector forestal mexicano ante el TLC", en *El Cotidiano*, núm. 48, pp. 79-84.



Cortez C., 1993, "¿Entre la economía y la ecología?, el sector forestal mexicano", en *Comercio Exterior*, vol. 43, núm. 4, abril, México, D.F.

Cortez C., 1993, "Environnement: solutions à la mexicaine", en *La Revue Nouvelle*, núm.10, Tomo XXVI, octubre, Bélgica.

Cortez C., 1993, "La conferencia de Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo (algunas reflexiones)", en *Política y Cultura*, año 1, núm.2, UAM-X; México, D.F., pp. 475-491.

Cortez C., L. Concheiro y A. León, 1994, "Modernización del campo, etnias y campesinos", *Coloquio: Impacto de la modernización en el ámbito laboral a finales del siglo XX*, Facultad de Economía, Universidad Veracruzana, Veracruz

Cortez C. y G. Landázuri, 1994, "El combate a la pobreza en el medio rural: Banco Mundial-Pronasol" en *Economía, teoría y práctica*, serie monografías, núm.2, febrero, UAM; México, D.F., pp. 157-168.

Daly H., 1994, "Adiós al Banco Mundial", *Annual Meetings: International Monetary Fund*, World Bank Group, Board of Governors, Madrid España.

Diego R., 1992, "Las razones, los sentidos, la fe y la reforma al artículo 27 Constitucional", en *Cuadernos Agrarios (Nueva Época)*, núm.5-6, pp. 53-61

Diego R., 1992, "El crédito rural y la posesión de la tierra ante las reformas al artículo 27 Constitucional", en *Economía Informa*, FE-UNAM, México.

Diego R., 1993, "El debate socioeconómico y la nueva ley agraria", en J.L. Calva, *Alternativas para el campo mexicano*, Fontamara, México, pp. 43-72

Dussel E., 1994, "Sentido ético de la rebelión maya de 1994: Dos juegos de lenguaje", en *Vientos del Sur*, núm. 2, pp. 63-77.

Escárcega E. y C. Botey, 1990, *La recomposición de la propiedad social como precondition necesaria para refuncionalizar el ejido, en el orden económico-productivo*, CEHAM, México.

Fernández L.M. y M. Tarrío, 1988, "Ganadería y crisis alimentaria", en *Mexicana de Sociología*, año L, 1, IIS-UNAM, México.

Fernández L.M. y M. Tarrío, s.f., "El contexto de la apertura de la agricultura mexicana: de la Ronda Uruguay al Tratado de Libre Comercio de América del Norte", *mimeo*, México, D.F.

Gómez Cruz M.A. y Rita Schwentesius, 1993, "El sistema hortofrutícola en México frente al TLC", en J.L. Calva, *Alternativas para el campo mexicano*, Fontamara, México, D.F.

Gómez Oliver L., 1994, *La política agrícola en el nuevo estilo de desarrollo latinoamericano*, FAO, Santiago de Chile.

Heath J.R., 1992, "Evaluating the impact of Mexico's land reform on agricultural productivity", en *World Development*, vol. 20, núm.5, pp. 695-711.

Hu-DeHart E., 1990, "Rebelión campesina en el noroeste: los indios yaquis de Sonora, 1740-1976", en F. Katz, *Revolución, rebelión y revolución: la lucha rural en México del siglo XVI al siglo XX*, Ed. ERA, México, D.F.

Koc M., 1993, "La globalización como discurso", en *Cuadernos Agrarios* (Nueva Época), núm.7, pp. 9-22.

Landázuri G., C. Cortez y P. Moreno, 1993, "Múltiples máscaras para un sólo rostro. El Pronasol en el medio rural", en *Política y Cultura*, núm. 3, pp. 147-166.

León A., 1992, "El GATT y la guerra cerealera entre Europa y los Estados Unidos", en *Argumentos*, núm.18, UAM-X, México, D.F., pp. 43-60.

León A., 1994, "La política agrícola común de la Unión Europea", en *Comercio Exterior*, vol.44, núm.4, abril, México, D.F., pp. 291-297.

Levy S. y S. van Wijnbergen, 1991, "El maíz y el acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos", en *El Trimestre Económico*, vol.LVIII (4), núm. 232, pp. 823-862.

Llambi L., s.f., "Economías abiertas y mercados cerrados: la difícil inserción de las agriculturas latinoamericanas en la economía global", mimeo.

Llanos Samaniego R., "Respaldo a la entrada de capital privado al campo, anuncia el subsecretario gordillo", en *La Jornada*, 3 de abril de 1992, p. 14.

Martínez A., K. J. Schlupmann, 1991, *La ecología y la economía*, FCE, México, D.F.

Martínez A., K. J. Schlupmann, 1992. *De la economía ecológica al ecologismo popular*, Icaria, Barcelona.

Merino L., 1992, "Contrastes en el sector forestal: Canadá, Estados Unidos y México", en *El Cotidiano*, núm. 48, pp. 67-73.

Mestries F, 1992, "La reforma al artículo 27: transición a la vía farmer o a la gran agro-empresa", en *Cuadernos Agrarios* (Nueva Época), vol. 5-6, pp. 40-52.

Morett J., 1991, *Alternativas de modernización del ejido*, Instituto de Propositiones Estratégicas, México, D.F.

Paré L., 1992, "Las plantaciones forestales de eucalipto ¿Para quién es el negocio?", en *Cuadernos Agrarios* (Nueva Época), núm.5-6, pp. 146-154.

Pérez Espejo R., 1993, "Productos pecuarios: situación actual y perspectivas", en J.L. Calva, *Alternativas para el campo mexicano*, Fontamara, México, D.F.

Robles R. y J. Moguel, 1990, "Agricultura y proyecto neoliberal", en *El Cotidiano*, año 7, núm. 34, marzo-abril, UAM; México, D.F., pp. 3-12.

Salinas C., 1992, *Iniciativa de ley agraria*, Presidencia de la República, México.

Scott D., 1994, "El nuevo modelo económico en América Latina y la pobreza rural", en el *Seminario Internacional: Nuevos Procesos rurales en México*, mimeo, Taxco, Guerrero.

Stavenhagen R., 1989, "Los derechos indígenas: nuevo enfoque del sistema internacional; en justicia y paz", en *Derechos Humanos*, año IV, núms. 3 y 4, julio-diciembre.

Téllez L., 1993, *Nueva legislación de tierras bosques y aguas*, FCE, México.

Tarrío M., C. Steffen y Luciano Concheiro, 1995, "La modernización en crisis: análisis de la evolución de los principales productos agroalimentarios", en *Cuadernos Agrarios* (nueva época), núm. 11, (en prensa).

Varese, S., 1994, "Globalización de la política indígena en América Latina", en *Cuadernos Agrarios* (nueva época), núm. 10, México, D.F., pp. 9-24.

Velázquez E., Ramírez F. y L. Paré, 1993, "Desarrollo sustentable: una vía posible, en *La Jornada del Campo*, p. 16.

## Los retos del proceso democratizador: elecciones y partidos

*José Woldenberg*

**D**el concepto "democracia" se ha abusado hasta el extremo, de tal suerte que, en muy diferentes discursos, tiene significados no sólo diversos sino incluso encontrados. Ello, por supuesto, no ayuda a la comprensión mutua y tampoco contribuye a fijar con claridad las metas de las que se habla.

Si, por el contrario, entendemos por democracia la capacidad que los ciudadanos tienen de optar entre diferentes ofertas políticas y una fórmula para que dicha diversidad de opciones pueda convivir y competir de manera civilizada, entonces, en México nos encontramos relativamente cerca de arribar a una situación democrática; no obstante ese desenlace venturoso (el que por lo menos dicen desear las principales fuerzas políticas) no se encuentra asegurado y puede, por el contrario, desviarse hacia otros rumbos o empantanarse.

Pero la democracia, además, para serlo requiere también ser sustentable, es decir, reproducirse como tal, y para ello se requieren fórmulas de gobierno que al tiempo que expresen y recreen la pluralidad política existente, sean "eficientes", es decir, capaces de impulsar la gobernabilidad de un país. De eso tratan las siguientes notas.

El texto se divide en cuatro apartados: a) "Del unipartidismo al pluripartidismo", que intenta dar cuenta de las mutaciones que ha sufrido el sistema de partidos, b) "De las elecciones sin competencia a las elecciones competidas" que trata de ilustrar los cambios en el significado y la centralidad de los procesos electorales, c) "La reforma electoral necesaria", que hace alusión a los cambios que se requieren para intentar asentar de manera definitiva la contienda entre partidos a través de los procesos electorales y d) "¿Continuidad o cambio en el sistema de gobierno?" que intenta llamar la atención sobre la forma en que los cambios en el sistema electoral y de partidos parecen llamar a modificaciones en el propio sistema de gobierno.

### **Del unipartidismo al pluripartidismo**

Entre las condiciones necesarias para abrirle paso a la convivencia de la diversidad y a la capacidad de elección por parte de los ciudadanos se encuentran: a) la existencia de un sistema de partidos digno de ese nombre y b) elecciones limpias, libres y equitativas. Y ambas condiciones se vienen abriendo paso en nuestro país. Detengámonos en ellas.

El sistema partidista ha transitado de una fórmula prácticamente monopartidista a otra pluripartidista (aún asimétrica). Durante largas décadas lo fundamental de la política fue procesada bajo el manto de una sola agrupación partidista, mientras a sus flancos existían formaciones políticas marginales o testimoniales.



Con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), en 1929 se conjuró una primera ola centrífuga que había puesto en marcha el movimiento revolucionario de principios de siglo. Lo que había sido dispersión se convirtió en concentración, lo que había sido multiplicación de partidos locales, estatales, regionales, fue reconvertido en un movimiento centralizador.

No se trató de una casualidad sino de una construcción. Luego de la ola multiplicadora de agrupaciones que marcó el final de la etapa armada de la revolución, y que llevó a la formación de decenas, centenas, de partidos nacionales, regionales, estatales y hasta municipales, con la constitución del PNR en 1929, se invierte dicha tendencia y se inicia un proceso centralizador que en su momento fue ordenador e institucionalizador de la vida política nacional.

Militares, "hombres fuertes", caudillos revolucionarios, políticos, etcétera, encuentran en el PNR una primera fórmula cívica para procesar sus intereses y una plataforma común para reproducir la abigarrada red de intereses y expectativas que puso en acto el movimiento armado. Con la conversión del PNR en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), en 1938, se produce un giro muy profundo de esa misma tuerca. Al incorporarse al partido las grandes organizaciones de masas (centrales obreras, campesinas y populares) y al ejército en pleno; se construye una especie de agrupación omniabarcante que deja un espacio muy estrecho para la emergencia y reproducción de otras opciones partidistas.

Con la incorporación de las grandes organizaciones de masas al partido oficial acaba por soldarse una amplia alianza de fuerzas que procesarán sus intereses y reclamos bajo las siglas y colores de una sola agrupación partidista.

La conversión del PRM en Partido Revolucionario Institucional (PRI) (1946) sigue ese mismo impulso, aunque el "sector militar" será desincorporado de la organización partidista. Es decir, durante dilatados años, el PNR, PRM, PRI, fueron partidos "casi únicos" mientras a sus flancos surgían y desaparecían esfuerzos alternativos.

No es el momento de explicar ese fenómeno, pero basta señalar que la hegemonía de la ideología de la Revolución Mexicana, el entramado de instituciones diseñadas para atender diversos reclamos sociales, el crecimiento económico que aunque concentrador de la riqueza y el ingreso posibilitaba un mejor nivel de vida a cada una de las nuevas generaciones, la alianza (desigual) entre "clase" gobernante y grandes agrupaciones de masas, etcétera, hicieron funcional ese sistema al que Giovanni Sartori consideró como paradigma de los sistemas de partido hegemónico pragmático, es decir, aquel sistema no competitivo que sin embargo, por su ideología pragmática, jamás cometió los excesos de los sistemas totalitarios.

Recordemos, como si hiciera falta, que las diversas escisiones que vive la "familia revolucionaria" (desde José Vasconcelos hasta el general Enríquez, pasando por Juan Andrew Almazán o Ezequiel Padilla), resultan efímeras. Se trata de rupturas que intentan competir desde plataformas

políticas distintas a la oficial, pero que luego de los comicios corren la suerte de sus impulsores: la desaparición o la muerte política.

No obstante, los espacios que en un inicio son estrechos paulatinamente van a expandirse. A derecha e izquierda del partido oficial se forjarán organizaciones que empiezan a tender puentes de comunicación con franjas cada vez más amplias de electores y que expresan que la diversidad del país no cabe bajo la cobertura de un solo partido.

Ya para fines de los años sesenta parecía claro que el sistema de partido "casi único" era incapaz de cobijar a la pluralidad de sensibilidades y opciones que emergían de una sociedad cada vez más compleja y diferenciada. El movimiento estudiantil de 1968 en esta perspectiva puede ser pensado como la rebelión de los hijos de las capas medias que no se identifican, ni quieren hacerlo, con la fórmula tradicional del quehacer político. Los conductos verticales del PRI les resultan estrechos y buscan vías democráticas para expresar sus diagnósticos y necesidades.

Al 68 siguió una "apertura democrática", que consistió en una liberalización de los espacios en la prensa, donde empezaron a aparecer cada vez más comentarios e indagaciones críticas. No obstante, en términos de la reforma al sistema de partidos, la piedra de toque se encuentra en la reforma electoral de 1977.

Al movimiento estudiantil de 1968 lo siguieron conflictos en muy diversas universidades, una ola de insurgencia sindical que pretendía fundar o recuperar los espacios para la expresión de los reclamos obreros, innumerables invasiones de tierra y la multiplicación de las organizaciones campesinas distintas a las oficiales, el surgimiento de nuevas publicaciones y la creación de agrupaciones políticas, junto a una guerrilla urbana y otra campesina, que expresaban, en un conjunto bastante contradictorio, la necesidad de conductos nuevos para el quehacer político.

Esa conflictividad creciente se traducía, sin embargo, en un sistema partidista cerrado, prácticamente desconectado de los conflictos en curso. Así, mientras las tensiones políticas crecían, las elecciones de 1976 se realizaron con un solo candidato a la Presidencia de la República. El candidato del PRI fue apoyado también por los partidos Popular Socialista (PPS) y Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), mientras el Partido de Acción Nacional (PAN), sumido en una crisis interna, era incapaz de postular a candidato alguno. El Partido Comunista (PC), marginado del mundo institucional, postuló entonces la candidatura de Valentín Campa, para subrayar su existencia y la artificialidad de las normas legales que lo mantenían segregado del mundo legal.

Fue por todo ello que la reforma electoral de 1977 abrió cauce para la incorporación de opciones políticas a las que hasta entonces se les mantenía artificialmente marginados y del mismo modo remodeló la fórmula tradicional de integración de la Cámara de Diputados para permitir la

llegada los vientos del pluralismo a la llamada cámara baja. Se trató en su momento de una reforma preventiva que intentaba liberalizar las relaciones políticas y distensar el escenario, pero que se convirtió en la piedra fundadora de un proceso que paulatinamente se convierte en alud.

La incorporación de nuevos partidos políticos más el fortalecimiento de alguna de las ofertas tradicionales, desencadenó un proceso que parece ser imparable. Un proceso cuyo acicate fundamental es la diferenciación de la sociedad que se traduce en una diferenciación del voto y que va forjando referentes electorales cada vez más fuertes y arraigados.

De tal suerte que luego de algunos años nos encontramos con un sistema de partidos muy distinto de aquel unipartidista, ya que a lo largo y ancho del territorio nacional se hace evidente la fuerza (desigual, por supuesto) de otras opciones.

En los últimos años hemos visto como partidos con una larga trayectoria multiplican espectacularmente el número de sus votos (PAN), mientras otros, producto de escisiones en el PRI y de largos y complejos procesos unificadores, como el Partido de la Revolución Democrática (PRD), se implantan en amplias regiones del país. Se trata de un fenómeno que no parece ser reversible (¿alguien imagina al complejo México de hoy y mañana resolviendo sus diferendos políticos en los estrechos marcos de un modelo unipartidista?), alimentado por el proceso diferenciador de la propia sociedad mexicana.

Ese fortalecimiento de las opciones partidistas ha sido acompañado y estimulado por reformas sucesivas de carácter legal e institucional que reconocen a los partidos políticos como "entidades de interés público" de lo que se desprenden diversos derechos y obligaciones para los mismos. Los partidos, por serlo, cuentan con financiamiento público, franquicias postales, acceso a la radio y la televisión, régimen fiscal especial, y son los autorizados para postular candidatos a los diversos puestos de elección popular.

Su *status* legal, sus derechos y prerrogativas y el monopolio de la acción política en el terreno electoral, los convierten en actores centrales de la vida política que en su despliegue van creando un sistema partidista que difícilmente podrá ser conjurado.

Si bien sus asimetrías en términos de recursos, su muy desigual implantación social, y, sobre todo, las relaciones diferenciadas que guardan con el poder público nos impiden hablar de un sistema de partidos en términos estrictos, la dinámica misma de su competencia electoral recurrente va multiplicando las posibilidades del tránsito del sistema de partido casi único a un sistema de partidos competitivo y abierto.

### **De las elecciones sin competencia a las elecciones competitivas**

Repito: el sistema de partidos multiplica sus posibilidades de convertirse en tal por la propia dinámica de las elec-

ciones, y ésta última adquiere su cabal sentido por la presencia y reproducción de opciones partidistas con arraigo y creciente competitividad.

Las transformaciones en el sistema de partidos fueron modificando la significación misma de los procesos electorales, que pasaron de ser momentos rituales a momentos cada vez más marcados por la competencia. A su vez la mecánica electoral ha venido fortaleciendo la necesidad de un sistema de partidos digno de tal nombre.

Bastaría con observar lo que las elecciones fueron a lo largo de dilatadas décadas. Desde 1929 hasta la fecha el PRI no ha perdido ninguna elección presidencial, hasta 1989 ninguna elección para gobernador y hasta 1988 ninguna elección de senador. Esas enormes cifras agregadas dan cuenta de una muy amplia etapa de elecciones sin competencia real (salvo las siempre honrosas excepciones).

Se trataba de elecciones rituales, en las cuales ganadores y perdedores estaban predeterminados. Elecciones en las que se cumplía con el requisito institucional y legal, pero condicionadas por un sistema político monopartidista.

Durante años se cumplió puntualmente con el expediente electoral como forma de legitimación del poder público. Nunca los comicios fueron suspendidos y su celebración fue regular y puntual. No obstante, los mismos, dado el sistema de partidos, fueron más expedientes formales que auténticas contiendas por los puestos ejecutivos y legislativos.

El momento clave del proceso, más que el electoral, lo fue el del "destape" de los candidatos, luego de lo cual se cumplía con la fórmula de la campaña que funcionaba como momento para la forja de acuerdos y compromisos. Buena parte de nuestra mitología electoral subraya y se detiene más en el momento de la designación del candidato del partido oficial que en el día en que los electores asisten a las urnas. Y no resulta extraño. Amplias décadas vieron como el momento que generaba tensión y pasión era el del "destape", luego del cual lo demás era un expediente sin competencia real.

En los últimos años, sin embargo, la competitividad no sólo va en aumento, sino que la misma ha roto con muchos de los presupuestos que durante décadas parecían inconvertibles (basta recordar la hoy más que añeja idea de que el PRI "no podía ceder" un estado fronterizo porque se pondría en jaque a la soberanía nacional). Poco a poco, el proceso diferenciador del voto, fruto de un proceso de diferenciación social que incluye el desgaste de la omnipotencia de la ideología de la Revolución Mexicana y la emergencia de otros referentes ideológicos, fue creando y fortaleciendo polos partidistas distintos del oficial, hasta convertir a las elecciones en fórmulas cada vez más competitivas.

Indicadores de este proceso existen muchos pero basta transcribir los porcentajes de las elecciones presidenciales para observar con claridad el trayecto:

- 1970: Luis Echeverría 84.63 por ciento;



- 1976: José López Portillo 100.00 por ciento;
- 1982: Miguel de la Madrid 70.99 por ciento;
- 1988: Carlos Salinas de G. 50.74 por ciento; y
- 1994: Ernesto Zedillo 48.77

Lo importante, sin embargo, es que la dinámica de elecciones sistemáticas y recurrentes sirve para asentar la presencia de los partidos, los cuales en su propio despliegue van incrementando los grados de competitividad de las mismas.

Pero al igual que los partidos no sólo se han desarrollado *de facto* sino también *de jure*, las elecciones no sólo se convierten en un momento cada vez más relevante y competido sino que su organización y condiciones han merecido una serie de reformas que tienden a hacerlas cada vez más imparciales y equitativas.

Bastaría con observar la forma como se organizaron los comicios de 1988 y los de 1994, los temas que incluía la legislación electoral hace apenas cinco o seis años y los que ahora regula, o cualquier otro tema correspondiente (la agenda progresiva de los cambios es muy amplia, y no es el momento de repetirla), para constatar que las elecciones tienden a abrirse paso como la fórmula cada vez más abierta a través de la cual la diversidad de ofertas políticas compiten.

Cierto es que las condiciones en las que transcurre la competencia electoral siguen siendo marcadamente desiguales, con flagrantes ventajas para el PRI (pensemos en los recursos financieros o en el comportamiento de la televisión), pero lo cierto es que las elecciones rutinarias cada vez son las menos, mientras que la competencia se multiplica elección tras elección.

Así, como al hablar del sistema de partidos encontramos un tránsito de un sistema de partido "casi único" a otro (germinal) de partidos, en el terreno electoral pasamos paulatinamente de la no competencia al incremento de la competitividad.

### **La reforma electoral necesaria**

Me parece que las tendencias descritas (fortalecimiento del sistema de partidos y elecciones cada vez más competidas) difícilmente pueden ser obstruidas por mucho tiempo, sin generar un espiral de descomposición y autoritarismo.

Y creo que esa realidad es la que los propios partidos reconocieron en enero de 1995 con la firma de los Compromisos para un Acuerdo Político Nacional, colocando en el primer lugar de la agenda la celebración de una reforma electoral federal de la que se desprenderían sucesivas reformas en los estados de la República y el Distrito Federal (DF).

Se trata de pavimentar el terreno para la recreación y fortalecimiento de un auténtico sistema de partidos y para que su competencia se desarrolle en términos imparciales y equitativos.

Si se logran alcanzar esos dos valores (imparcialidad y equidad) las contiendas electorales acabarán por asentarse entre nosotros como el expediente reconocido por todos para alcanzar los puestos de gobierno y legislativos. Y ello reforzará a su vez la centralidad de los partidos y su mecánica de convivencia y competencia.

Por ello no creo exagerado subrayar la enorme importancia que en la materia tendría un acuerdo entre las principales fuerzas políticas partidistas del país. A partir de ese acuerdo, los procesos electorales deberían ser fuente de legitimidad (y no de desgaste poselectoral) y fórmula que supone triunfos y derrotas parciales y momentáneas, en contraposición a nuestro viejo código político que supone victorias y derrotas totales y eternas.

No es casual, entonces, que en la agenda de la reforma por venir se encuentren los temas de los órganos y procedimientos electorales, de tal suerte que los mismo ofrezcan garantías de absoluta imparcialidad a los contendientes. En este terreno mucho se ha avanzado, pero requerimos de reglas y autoridades electorales que logren la plena y absoluta confianza de los competidores, única fórmula para dismantelar de manera definitiva las espirales de impugnación y desgaste a las que conducen procesos

electorales manejados parcialmente o bajo la sospecha de parcialidad.

De igual manera, la reforma deberá atender los agudos problemas de inequidad que marcan nuestros comicios. Porque cuando las elecciones se celebran bajo condiciones de desigualdad flagrante el presunto edificio democrático tiende a ladearse y con ello a distorsionarse. En este terreno el trabajo de los medios masivos de comunicación y los gastos de campaña parecen ser dos de los eslabones fundamentales. En relación a los primeros estamos obligados a que los mismos sean coadyuvantes del asentamiento de la cultura y valores de la democracia, y en relación a los recursos financieros de los partidos parece existir cada vez más el consenso sobre el establecimiento de topes que realmente lo sean y a una supervisión más funcional y en tiempo de los recursos con los que cuentan los partidos, de tal suerte que las condiciones de la competencia no resulten tan flagrantemente desiguales.

Cada partido, cada analista, cada periodista quizá tenga su propia agenda de cambios, pero la brújula de los mismos debe ser la de abrir de par en par las puertas para lo que ya se encuentra en curso (el sistema de partidos y las elecciones competidas) acabe por lograr su plena nacionalización.

Porque si logramos que los partidos y su competencia empiencen a reproducirse sin mayores dificultades habremos llegado -y muchos sin darse cuenta- al puerto de la polí-

tica democrática. Política que por cierto no resuelve todos los problemas del país, pero sí los dos a los que nos referíamos al inicio de estas notas: la capacidad de los ciudadanos para optar y decidir entre las diversas ofertas políticas que se les presentan, y las posibilidades de que la pluralidad política que ya existe en el país pueda expresarse, convivir y competir de manera civilizada.

Se trataría de una desembocadura promisoría, no sólo porque supone una fórmula para conjugar la unidad y la pluralidad nacional, sino porque además puede abrirle un horizonte de estabilidad democrática al país, lo que hoy parece un reclamo no sólo de la dinámica política sino de la propia situación de la economía.

No olvidemos, sin embargo, que la democracia tal y como aquí la hemos fraseado es resultado de una construcción donde las élites políticas tienen una responsabilidad intransferible, ya que la misma ni es una verdad revelada y menos aún el producto mecánico de la inercia de la confrontación. Construcción de una pluralidad de fuerzas que se reconocen mutuamente y que se ofrecen una vía civilizada para dirimir sus diferencias y conflictos. Construcción conjunta de unas corrientes contradictorias que si estuviesen en la misma sintonía ideológica y programática harían innecesaria a la propia democracia. Porque la democracia no termina con el conflicto y el disenso sólo les ofrece una ruta productiva.

Es en ese marco que cinco consejeros ciudadanos del Consejo General del Instituto Federal Electoral (Santiago

Creel, Miguel Ángel Granados Chapa, José Agustín Ortiz Pinchetti, Ricardo Pozas y yo) presentamos una propuesta de agenda para una nueva reforma electoral. Se trata de una iniciativa que desea ser leída como un insumo más para la eventual reforma que creemos necesaria y de la que han hablado los dirigentes de los principales partidos políticos y el propio presidente. El listado de temas y propuestas no pretende ser exhaustivo ni menos substituir la labor que los legisladores de los diferentes partidos deberán -si se ponen de acuerdo- llevar a cabo. Por el contrario, sus destinatarios prioritarios son precisamente los grupos parlamentarios que eventualmente se ocupen del tema.

Las propuestas delineadas son, sin duda, discutibles, pero los objetivos explícitamente apuntados me parecen no sólo defendibles sino (quizá) capaces de forjar un sólido consenso nacional. Se trataría de diseñar una legislación electoral que intentara apuntalar cuatro grandes valores: 1) autoridades y procedimientos electorales imparciales, 2) condiciones de la competencia equitativas, 3) fórmulas de representación democráticas y 4) un sistema de partidos fuerte y funcional.

No se trata de repetir en este momento un texto que por su propia naturaleza y extensión rebasa con mucho el espacio disponible, sino de adelantar una especie de "botón de muestra" de lo que contiene:

1. Principios rectores, órganos y procedimientos electorales. Se propone que los derechos políticos sean conside-

rados garantías individuales susceptibles de ser defendidos por la vía del amparo, así como desarrollar los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad que ya se encuentran en la legislación pero sólo enunciados, e incorporar también el de equidad.

Del cuerpo colegiado superior que preside a la autoridad electoral -con el objetivo de reforzar su imparcialidad- sería desterrada la presencia del Poder Ejecutivo, los consejeros ciudadanos serían los únicos con derecho a voz y voto, la presencia de los representantes de los partidos seguiría siendo como ahora (igualitaria, con derecho a voz pero sin voto) y entre los propios consejeros existe el diferendo de si deben o no participar consejeros del poder legislativo y si su presencia debe ser o no transitoria. Sobra decir que esa presencia en todo caso sería reflejando la pluralidad que hoy existe en dicho poder.

Lo óptimo sería que los consejeros ciudadanos surgieran del consenso entre las principales fuerzas políticas del país, pero jurídicamente se plantea que emerjan de una votación calificada en la Cámara de Diputados (ningún partido en singular tiene los votos suficientes para hacer prosperar sus propuestas sin el acuerdo con otros), a iniciativa de las fracciones parlamentarias. Durarían sólo seis años en su cargo (hoy su periodo es de ocho años) y se renovarían por mitades cada tres años, de tal suerte que existiera un subconjunto "veterano" y otro "novato". El Presidente del Consejo General sería nombrado de entre los propios consejeros ciudadanos.

Los consejeros ciudadanos y vocales de los Consejos Locales serían nombrados por votación calificada en el Consejo General y los consejeros ciudadanos de los Distritales por votación calificada en los Locales.

El Director General del Instituto Federal Electoral (IFE) reformado sería el resultado de una terna propuesta por mayoría calificada del Consejo General a la Cámara de Diputados, la cual, otra vez por mayoría calificada, haría la elección. Con esa fórmula se busca que el director general tenga tanto la confianza de los partidos políticos (presentes en la Cámara) y del Consejo General. Los directores ejecutivos serían electos por la mayoría calificada del Consejo a propuesta de sus miembros o del director general.

El órgano electoral debería multiplicar sus trabajos en materia de educación cívica democrática, ser autónomo en materia financiera, y fortalecer su servicio profesional.

Se propone igualmente la creación de centros de votación que permitan una mejor vigilancia de la jornada electoral y aceleren el cómputo de los votos; la redistribución (ya mandada por la ley) para que los distritos electorales contengan un número similar de electores; el fin del Colegio Electoral substituyéndolo por el Tribunal Federal Electoral que tendría la última palabra. Los magistrados del Tribunal serían nombrados por la mayoría calificada de la Cámara (como ahora) pero a propuesta de las fracciones parlamentarias (y no por el Presidente de la República). El fiscal especial sería nombrado por el Presidente a propuesta



del Consejo General. Todo lo anterior, con el objeto de que la autoridad y los procedimientos garanticen la imparcialidad en la contienda.

2. Condiciones de la competencia. En este terreno, buscando la equidad, se explican tres grandes terrenos; medios de comunicación, finanzas y gastos de los partidos, y evitar la transferencia de recursos públicos hacia los partidos de manera ilegítima.

En relación a los medios quizá la reforma mayor sea la que se desprenda del "derecho a la información", hoy letra constitucional muerta por carecer de reglamentación. No obstante, en el terreno específicamente electoral se propone regular la actividad informativa para hacerla "objetiva, equitativa, veraz" sin atentar contra la libertad de expresión, establecer el derecho de réplica, transparentar los ingresos de los medios, incrementar los tiempos oficiales para los programas de los partidos, establecer topes específicos al gasto en publicidad, y difundir periódicamente los monitoreos que sobre el comportamiento de los noticieros de radio y televisión realice la autoridad electoral.

En relación a los ingresos y gastos de los partidos se propone incrementar las partidas igualitarias de financiamiento público hacia los partidos, establecer una contraloría electoral dependiente del Consejo General, reducir drásticamente los topes a los gastos de campaña y los límites a los donativos privados, las organizaciones sociales y civiles sólo deberían poder contribuir con algún partido previo el

consentimiento individual de sus integrantes, y los informes de las finanzas de los partidos deberían ser supervisados antes y después del día de los comicios. Todo el financiamiento y gasto (de candidatos o terceros) debería ser computado a los propios partidos.

Para evitar la transferencia ilegítima de recursos públicos hacia algún partido se propone que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados se encuentre en manos de la primera minoría de la Cámara, así como afinar el Código Penal en ese renglón específico.

Se propone, además, abrir el debate en torno a la utilización partidista de los símbolos y colores nacionales y sobre la eventualidad del voto de los mexicanos que se encuentran en el extranjero, al tiempo que se apuntala la idea (ya contenida en la ley) de arribar a la expedición de una cédula de identificación ciudadana.

3. Democratización de la representación. En este capítulo se pretende que los porcentajes de votos en todos los espacios legislativos se traduzcan en un porcentaje similar de escaños.

Así, proponemos que en la Cámara de Diputados subsista un sistema de integración mixto, pero en donde los plurinominales sean repartidos de tal suerte que se evite la sobre y la sub-representación de los distintos partidos. No obstante, dado que lo que se abre paso es un sistema multipartidista sería necesario estudiar fórmulas de representación y acuerdo que no fomenten la ingobernabilidad.

Para el Senado proponemos un sistema de representación proporcional por entidad, dado que el modelo actual resulta muy rígido (tres para la mayoría y uno para la primera minoría). Y para la Asamblea de Representantes del DF un esquema similar al de la Cámara de Diputados (mixto y proporcional). También nos pronunciamos por un gobierno electo para la capital del país.

4. Partidos, asociaciones políticas y coaliciones. Como he apuntado, en este capítulo se intenta contribuir en la construcción de un fuerte sistema de partidos.

Para ello, pensamos, es necesario mantener una amplia puerta de ingreso a nuevas formaciones partidistas, pero al mismo tiempo ensanchar la puerta de salida para aquellas ofertas que no logren la adhesión ciudadana mínima que plantea la ley. Incluso señalamos la pertinencia de diferenciar entre el porcentaje de votos mínimos para que un partido mantenga su registro (y que puede seguir siendo del 1.5 por ciento de los votos), y el mínimo para ingresar por la vía plurinominal a la Cámara de Diputados (y que podría ser del 3 por ciento).

Creemos que sería pertinente reintroducir la figura de las asociaciones políticas para ofrecer un cauce de acción a corrientes políticas minoritarias o a fuerzas regionales organizadas. No obstante, dichas asociaciones solo deberían poder participar en elecciones coligadas con algún partido político, para no fomentar artificialmente la atomización de la representación. Igualmente creemos necesario que

la ley no construya obstáculos artificiales para la formación de coaliciones.

Finalmente, pensamos que deben acortarse los tiempos de campaña, porque un país con las carencias del nuestro no puede darse el lujo del dispendio que suponen campañas de largo transcurso. Y también parece necesario acortar los tiempos que van de la elección a la calificación y a la toma de posesión del Presidente y el Congreso. Esos espacios dilatados lo único que inyectan es incertidumbre y tensiones.

Como se puede apreciar, se trata de una agenda amplia y apretada confeccionada bajo la expectativa de construir una legislación electoral que abra paso a la confianza, la participación y la coexistencia civilizada.

### **¿Continuidad o cambio en el sistema de gobierno?**

¿Es posible que se modifiquen nuestros sistemas de partidos y electoral sin que cambie el sistema de gobierno?, o para decirlo de otra manera, ¿podemos construir un auténtico sistema de partidos y un sistema electoral competitivo y mantener la fórmula de gobierno intocada?

La respuesta que estas notas dan a las anteriores preguntas es no. Y ahora trataré de fundamentarla.

Nuestro sistema de partidos ha sufrido cambios notorios, al igual que el sistema electoral, no obstante la fórmula de

gobierno -aunque con algunas reformas- se ha mantenido básicamente petrificada.

Es la pluralidad política en acto lo que explica, en última instancia, los cambios que han sufrido los sistemas de partidos y electoral y que ha dejado su impronta en toda la política nacional. Y dado que resulta impensable (por lo menos para mí) que esa tendencia pueda ser cancelada o revertida, entonces parece necesario pensar en el impacto que tienen y tendrán elecciones cada vez más competidas, con su cauda de alternancia, de oscilaciones en la votación de las diferentes ofertas, de eventual inexistencia de mayoría absoluta.

Hasta hoy, bajo el esquema republicano, democrático, federal y representativo, que consagra la Constitución, existió un bloque político que en todo momento fue mayoría en todos los espacios del aparato estatal. El ejecutivo y el Congreso en sus dos Cámaras estuvieron en manos de políticos que emergieron de las filas de una sola agrupación partidista; no obstante, paulatinamente esa realidad está siendo erosionada.

Mientras las disposiciones fundamentales en materia de elección del Ejecutivo Federal y de los ejecutivos de los estados no ha variado ni un ápice, las normas que tienen que ver con la integración de las Cámara federales, los congresos locales y los ayuntamientos si han sufrido modificaciones, aunque manteniendo una serie de candados cuya reserva fundamental es la necesidad -se dice y escribe- de forjar mayorías absolutas aunque ningún partido

obtenga, por sí mismo, la mayoría absoluta de los votos. Expliquémonos.

En nuestro país el Ejecutivo se deposita en una sola persona, y el Presidente de la República es electo a través de una elección universal, secreta y directa, y puede serlo -según la Constitución- con la mayoría relativa de los votos. Es decir, no se requiere de la mayoría absoluta (50 por ciento más uno) de los sufragios para ser Presidente. Se trata de un "juego" donde todo es para el ganador y los derrotados, en el nivel ejecutivo, lo pierden todo.

La Cámara de Diputados, la primera que recibió los vientos del pluralismo y en la cual se experimentó con la conjunción de diferentes fuerzas políticas, mantiene, sin embargo, una fórmula de integración que en los escenarios más probables acabará por sobrerrepresentar a la mayoría y a subrepresentar a las minorías, de tal suerte que la mayoría relativa de votos (menos del 50 por ciento) acabará teniendo más de la mayoría absoluta de los asientos. No se trata de una mera especulación. En las elecciones federales de 1994 fuimos testigos de como el PRI con el 50.56 por ciento de los votos obtuvo el 60 por ciento de los escaños. En diferentes ejercicios estadísticos realizados aparece la constatación de que un partido que obtenga entre el 45 y el 60 por ciento de los votos siempre acabará por tener el 60 por ciento de los diputados.

En el Senado, la fórmula de tres senadores para la mayoría de cada estado y uno para la primera minoría tendrá

también el efecto de sobrerrepresentar a la mayoría y subrepresentar a las minorías.

Con un esquema como ese, que dentro de ciertos rangos garantiza una mayoría absoluta cómoda para la primera fuerza, ¿por qué deben existir problemas? se preguntará alguien. Porque es un esquema que artificialmente construye esa mayoría en las instituciones estatales.

¿Pensamos por un instante en qué sucederá en una elección federal en la cual ninguno de los partidos obtenga más de la mitad de los votos efectivos, y que sin embargo, acabe teniendo mayoría absoluta en ambas Cámaras y la titularidad del Poder Ejecutivo?, ¿Cuál será la reacción de las minorías -que juntas pueden tener más votos que la mayoría- ante esa forma de traducir la realidad comicial en realidad institucional?

Las preguntas que hacemos no resultan de una mera preocupación académica. En las dos últimas contiendas presidenciales esa realidad estuvo a punto de cristalizar. Así, que más vale hacerse cargo de ella y no cerrar los ojos.

En algunos países de América Latina se acude hoy a una segunda vuelta de votación cuando ninguno de los candidatos a la Presidencia obtiene la mayoría absoluta de los votos. Se trata, sin embargo, de un remedio peor que la "enfermedad". Es un expediente que artificialmente polariza al país en dos grandes bloques, que crea coaliciones frágiles, pero sobre todo, que al no aplicarse también en la integración del Congreso (en esos países normalmente

se utilizan fórmulas de representación proporcional), entonces crea la ilusión de presidentes muy fuertes, pero que no tienen un aval similar en el Poder Legislativo, con lo que en forma recurrente, los conflictos entre uno y otro poder acaban minando la gobernabilidad y la eficiencia.

Las segundas vueltas para la elección de presidente están marcadas por el anhelo "mitológico" de que los presidentes deben contar con un apoyo mayoritario -en términos absolutos- pero dada su propia naturaleza construyen esa mayoría para un momento que difícilmente puede seguir manteniéndose una vez que los comicios finalizan.

En lo que se refiere al legislativo, asumir la necesidad de que los votos se traduzcan de la manera más fiel posible en escaños parece una necesidad. Cada fuerza política debe tener -en la Cámara de Diputados- tantos representantes como lo indique su porcentaje de votos. Un sistema mixto como el nuestro, bien podría arrojar resultados de integración proporcionales si se asume con claridad que los diputados plurinominales sirvan para corregir las tendencias a la sobre y la subrepresentación que arroja la fórmula uninominal.

Manteniendo el mismo número de senadores por entidad, igualmente se podría adoptar el criterio de reparto proporcional por cada entidad de tal suerte que cada estado estuviese representado por una composición de senadores similar al del monto de votos de las fuerzas políticas más relevantes.



No obstante, elegir a un Presidente que eventualmente puede serlo por mayoría relativa de votos, y llegar a la estricta proporcionalidad por lo menos en la Cámara de Diputados, en efecto, puede llevarnos a graves problemas de gobernabilidad. Al carecer de los votos suficientes, el Ejecutivo podría ver bloqueadas muchas de sus iniciativas relevantes (pensemos en la Ley de Ingresos y el Presupuesto) de manera reiterada, abriendo una auténtica "crisis de gobierno".

Ese es el temor que ha movido hasta el momento el diseño de nuestras fórmulas de integración del Legislativo. La preocupación es pertinente, pero la "solución" no lo es tanto, porque la misma, al construir mayoría absolutas de forma artificial, puede eventualmente conducir a una crisis mucho mayor de la que trata de evitar.

¿Entonces?, creo que es posible salir de ese laberinto si asumimos alguna "receta" de los regímenes parlamentarios y se la inyectamos a nuestro régimen presidencial. Ese expediente sería el del gabinete presidencial aprobado por la Cámara de Diputados, de tal suerte que si un presidente y su partido ganan la mayoría absoluta de los votos y con ello la misma mayoría de escaños, el Presidente no tendrá problemas para hacer aprobar un gabinete monocolor. No obstante, si el Presidente y su partido no tienen la mayoría absoluta de los votos ni de escaños, entonces se verá obligado a construir un bloque legislativo bi o tri color, capaz de sustentar su gestión, y el primer paso será la negociación de un gabinete de coalición.

Dada nuestra tradición presidencialista una propuesta así puede sonar a herejía. No obstante, y más allá de la "receta" específica, lo que no parece tener vuelta de regreso es la diferenciación del voto y la representación, lo que demanda fórmulas de integración de los órganos del Estado que se hagan cargo de la eventualidad -nada lejana- de que ninguna de las fuerzas contendientes logre por si misma la mayoría de los sufragios. Y si ello sucede, lo mejor es contar con dispositivos legales que claramente induzcan a la conformación de gobiernos de coalición.

## **Elecciones, partidos y transición democrática en México**

*Roberto Escudero*<sup>1</sup>

**E**l periódico Reforma, el 19 de marzo de 1995, nos informa que en una comparecencia del diputado Roberto Campa Cifrián ante el distrito 32, la ciudadana María Montiel, le dijo: "Quiero respuestas. Me siento como ciudadana indignada, herida, ofendida y ofuscada porque vienen después de que ya aprobaron, a querer explicar algo que va en contra de la economía de mi familia. Ya no queremos más rollos de los priístas, panistas o perredistas, lo que queremos son hechos verdaderos".

Roberto Campa contestó: "Yo soy diputado, pero también soy maestro titular de Teoría Macroeconómica en la Universidad Anáhuac, y si quiere que hablemos de economía, hablamos de economía... quien venga a molestar que se vaya".

Quise comenzar este diálogo, de manera infrecuente en este tipo de mesas redondas, con una anécdota porque por un lado una mujer común, hastiada de la demagogia, dice cosas que todo México comparte; por otro lado, las palabras de Roberto Campa traducen, groseramente, muy

1 Profesor e Investigador del Departamento de Producción Económica, de la UAM-Xochimilco

bien dos rasgos que son comunes al sistema político mexicano: el gobierno de los "expertos", y el autoritarismo mexicano.

Cuando el pueblo se pronuncia es que no sabe, mejor que no moleste, que se vaya a su casa.

No podemos hablar del tema que se nos ha asignado: elecciones y partidos políticos, sin aludir al autoritarismo mexicano. Lo que quiero explicar en este texto, son tres conceptos básicos que están íntimamente vinculados: el del autoritarismo mexicano, el de las elecciones y los partidos políticos y el de la transición a la democracia, porque son, además, los tres conceptos que, a mi juicio, están presentes de modo relevante en la agenda política del México de nuestros días; por otra parte, el asunto del gobierno de los "expertos", al que apenas apunto, está contenido en el del autoritarismo, pero ameritaría una explicación aparte que no puedo explayar en el presente trabajo. Distintos autores califican y definen así al sistema político de nuestro país, aunque también matizan la interpretación cuando hablan de un autoritarismo "moderado", así Jean Francois Prud'homme explica:

**"En comparación con otras formas de autoritarismo, el caso mexicano puede ser calificado de pragmático y moderado: es incluyente, privilegiando la cooptación y la incorporación aunque no se descarta el uso de la represión; se apoya también en un sistema institucional de representación de intereses que supone la existencia de**

reglas formales e informales que se van adaptando en función de las circunstancias políticas<sup>2</sup>".

Kervin Middlebrook nos dice más o menos lo mismo:

"La liberalización política en México ha sido más gradual y menos conflictiva que muchas otras transiciones políticas examinadas... en parte debido a que el bien institucionalizado y ampliamente inclusivo régimen mexicano es una forma menos severa de gobierno autoritario<sup>3</sup>".

Y en el asunto que tiene que ver estrictamente con las elecciones y el partido de Estado, Giovanni Sartori describe a este último -en 1980- como prototipo de partido hegemónico pragmático, es decir, "el partido hegemónico no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia de facto. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. No solo no se produce de hecho la alternación; no puede ocurrir, dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una

2 Victor Manuel Durand (Coordinador), *La construcción de la democracia en México, Siglo XXI*, 1994, México, p. 30

3 Kervin Middlebrook, "La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México", en *Transiciones desde un gobierno autoritario*, América Latina 2, Paidós, 1988, p. 188

rotación en el poder<sup>4</sup>". Catorce años después, en 1994, Manuel Camacho Solís escribe:

"La posibilidad de alternancia -en la realidad-, es decir, de que gane la presidencia algún partido distinto del Partido Revolucionario Institucional (PRI) es, en las actuales circunstancias, prácticamente imposible. Se ha avanzado en la autonomía del sistema electoral, pero sigue habiendo influencia del gobierno en distintas fases del proceso. El sistema de partidos no está hecho para facilitar la competencia, sino el control. Sigue habiendo una relación privilegiada del PRI con el gobierno y los mecanismos legales fueron diseñados para dividir a la oposición. Más aún, con todas las ventajas con que cuenta la mayoría, hay mecanismos de sobrerepresentación en el Congreso y una distritación electoral que ayudan adicionalmente al PRI<sup>5</sup>".

A través de estas extensas citas de tan diversos autores, podemos observar que las condiciones de no competitividad para los partidos de oposición se mantienen, *mutatis mutandis*, de 1980 a 1994, y en realidad, desde siempre en la vida posrevolucionaria de México. Baste re-

4 V. M. Durand, *op. cit.*, p.37

5 Manuel Camacho Solís, *Cambio sin ruptura*, Alianza Editorial, 1994, México, pp. 93 y 94

cordar que la primera reforma electoral que vivimos en nuestra vida adulta, la de 1977, fue concebida por Jesús Reyes Heróles en el entendido de que "quien resiste, apoya", y en ella no desaparecen los principios fundamentales del régimen autoritario; puesto que la existencia de un elemento democrático (los diputados de mayoría relativa), se veía anulado porque el partido oficial se reservaba la mayoría, y en las sucesivas reformas electorales la situación no ha cambiado.

De manera casi insensible, creo, hemos pasado de una breve caracterización del autoritarismo mexicano, al tema de las elecciones no competitivas, es decir, procesos electorales viciados con el propósito de mantener en funcionamiento al sistema de partido de Estado.

Ahora bien, una de las condiciones, aunque no la única, para hablar de democracia, es la existencia de unas elecciones y un proceso electoral limpios, creíbles para todos y en condiciones de igualdad. En México existe entonces una ficción de democracia, o una "democracia tutelada", este último concepto es más bien, en opinión de Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, un eufemismo para denotar a un "autoritarismo liberalizado" o una "dictablanda".

¿Por qué autoritarismo liberalizado? La liberalización de un régimen, según los autores antes citados, es un proceso que redefine y amplía los derechos, los individuales y los colectivos, de entre éstos, hoy quiero destacar los derechos electorales, dificultados mucho en nuestro país como

ya se ha comenzado a ver. El proceso de liberalización ha logrado éxitos que no son minimizables: libertad de expresión, libertad de reunión, libertad de manifestaciones, libertad para expresar las discrepancias con el régimen sin sufrir castigo, libertad de asociación, etcétera.

Ahora bien, cuando un país se inicia en la fase de la transición a la democracia (que también se puede convertir en un régimen más autoritario), es muy común que después de la liberalización de un país, advenga un proceso de democratización, concebido por O'Donnell y Schmitter así:

**“El principio rector de la democracia es el de ciudadanía. Ello involucra tanto el derecho de ser tratados por otros seres humanos como igual con respecto a la formulación de opciones colectivas, como la obligación de quienes instrumentan dichas opciones de ser accesibles y responder por igual frente a todos los miembros del sistema político<sup>6</sup>”.**

La transición a la democracia se logra cuando el proceso de democratización culmina en una democracia razonable para el país en cuestión.

6 *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones...*, núm. 4, Paidós, 1991, Argentina, p. 21



Pero en el caso de México, los autores observan dificultades, porque el proceso de liberalización (con todo y sus retrocesos históricos: represiones violentas como ya ha ocurrido en nuestra historia, y como está ocurriendo actualmente por parte del ejército contra las comunidades que simpatizan y aún apoyan al EZLN en Chiapas) ha sido más o menos constante, aunque como ya hemos advertido, este proceso se detiene justamente cuando se trata de los derechos electorales, cuya violación, por ejemplo, no es materia de los jueces, de la Suprema Corte de Justicia, si el mismo proceso de liberalización no incluye ese derecho colectivo elemental, ¿qué decir del proceso de democratización?, ¿se trata a los mexicanos como iguales en la formulación de decisiones colectivas?, ¿existe alguna forma de control de las acciones del gobierno y el Estado por la ciudadanía, ¿existe alguna manera de enterarse a tiempo de las decisiones tomadas en secreto por un reducido número de tecnoburócratas, decisiones cuyas consecuencias tendrá que sufrir todo el pueblo de México?.

El concepto de transición a la democracia es una idea resbaladiza y difícil para el caso de México, a tal grado que Prud'homme observa:

**“contrariamente a la mayoría de los casos estudiados por O'Donnell y Schmitter, el caso mexicano correspondería a una transición extremadamente lenta y complicada: de hecho, durante un periodo prolongado el Estado de "transición" co-**

re el riesgo de convertirse en estado normal del sistema<sup>7</sup>".

Pero es que el concepto de transición, como el de crisis, no se pueden convertir en estados normales de un sistema ni de nada; por definición, son periodos relativamente breves, aunque en la perspectiva histórica del país en cuestión pueda variar la brevedad.

Los introductores del concepto, nos dicen:

"Los procesos de transición...llevan de determinados regímenes autoritarios a alguna otra cosa incierta. Esa otra cosa puede ser la instauración de una democracia política o el inicio de una nueva forma, posiblemente más severa de régimen autoritario<sup>8</sup>".

Ahora bien, si las fuerzas democráticas no quieren, por definición, la transición a un régimen más autoritario, entonces tendrán que dar los pasos necesarios para que se inicie la transición democrática. El problema consiste en que esa transición no se culmina, necesariamente, mediante un proceso electoral que satisfaga a todos los ciudadanos y los partidos participantes, con reglas claras y

7 *Ibidem*, p. 41

8 *Ibidem*, p. 15

bien definidas en la ley electoral, sino mediante otro tipo de pacto entre todos los partidos que representan considerables sectores de la población. Este otro tipo de pacto es, por su propia naturaleza, un pacto fundacional de una nueva legalidad.

De todas maneras, en uno o en otro caso, la transición a la democracia es pactada, o se pacta y legisla una ley electoral que satisfaga a todos, o se pacta una nueva legalidad. Ambos caminos son difíciles, el primero, porque ya se vió lo que ocurrió en las últimas elecciones y a todo lo largo de la campaña electoral. Cito a Jorge G. Castañeda:

"destacan, entre muchos otros, tres vicios de origen y de fondo en el proceso, que le imprimieron de entrada un sello irrevocable de injusticia y de distorsión de la voluntad popular. El *primero*, por su importancia y antigüedad, es la vinculación en México entre partido y Estado. Se fijaron algunas limitaciones, se lograron ciertos acotamientos, pero la batalla electoral México en 1994 no se libró entre varios partidos o candidatos, sino entre el Estado y su partido, por un lado, y la oposición (dividida) por el otro.

*Segundo* vicio grave y perdurable: el problema de los medios masivos de comunicación. De nuevo sería absurdo negar algunos avances. Al final, sobre todo, la televisión experimentó una pequeña apertura y la radio se desempeñó con cierto

apego a un principio mínimo de equidad. Pero los adelantos empalidecieron frente a las dimensiones respectivas del sesgo progubernamental de Televisa y el poder del cuasi monopolio privado en un país sin tradiciones de lectura escrita, y donde mas del 90 por ciento de los hogares posee ya un televisor.

El *tercer* vicio se refiere a los seis partidos paleros y a sus candidatos. Como era previsible no le restaron votos a los demás; sin embargo, si les sustrajeron recursos y tiempo<sup>9</sup>.

Una ley electoral que erradique estos vicios y que se cumpla en realidad, se antoja muy difícil, pero debemos tratar de lograrla si queremos transitar por la primera vía de la transición democrática. La segunda vía, la de un pacto fundacional, solo sería posible, en mi concepto, si en México las condiciones de ingobernabilidad fueran tales, que el propio partido oficial y su gobierno, estuvieran dispuestos, porque así se los impondría la realidad política, a participar en el pacto y cumplirlo.

Poco se habla de las vías de la transición y cuando se habla, la referencia es casi siempre a la transparencia y equi-

9 Jorge G. Castañeda, *Sorpresas te da la vida*, México, 1994, ed. Aguilar, 1994, pp. 118,119,121.

dad del proceso electoral, junto con otras reformas del régimen y el sistema, Carlos Fuentes afirma:

“la agenda a sostener implica, lo sabemos todos, federalismo, división de poderes, contrapesos al presidencialismo, impartición de justicia, acceso a los medios de comunicación, reforma fiscal y por supuesto, elecciones limpias<sup>10</sup>”.

Por su parte, Manuel Camacho Solís amplía la agenda para la reforma electoral:

“que las fuerzas del régimen político acepten que en el año 2 mil pueda haber una alternancia real y las fuerzas de la oposición acepten que, de cambiar las reglas puede incluso volver a darse una victoria electoral del PRI. La reforma debe permitir un equilibrio adecuado para el sistema de partidos, este se dará con la separación del PRI del gobierno, estableciendo condiciones, aún más exigentes, pero posibles de ser cubiertas, para la formación de nuevas fuerzas políticas, y disminuyendo el costo que actualmente representa para los partidos formar coaliciones y respaldar candidaturas únicas. Mientras el sistema electoral

10 Carlos Fuentes, *Nuevo tiempo mexicano*, ed. Aguilar, 1994.

**fuerce la división de las oposiciones, en México será posible la alternancia política<sup>11</sup>”.**

Ahora bien, creo que la transición a la democracia ya se ha iniciado en México, y de ninguna manera amenaza en convertirse en Estado normal del sistema; lo que ocurre, a mi juicio, es que el peso muerto de la tradición autoritaria del régimen de partido de Estado, abarca ya 66 largos años de nuestro siglo, y no es nada fácil culminar dicha transición, también el peso muerto de los intereses económicos y políticos del PRI, el gobierno y el Estado, la hacen necesariamente lenta y probablemente abarque un gran lapso de tiempo, pero paradójicamente, ese mismo peso muerto conspira contra los detentadores del poder, de tal suerte que si procedemos con una política correcta, tal vez arribemos al fin del siglo y del milenio, con una ley electoral que se cumpla en los hechos, y así pueda lograrse la alternancia en el poder.

Creo que la transición a la democracia ha comenzado en nuestro país, no tanto porque el gobierno se haya flexibilizado, sino porque ahora hay una sociedad cada vez más organizada, es decir, una sociedad civil que está atenta, y para la cual ya no hay espacio en los estrechos márgenes del sistema autoritario. Sociedad civil que incluye a profesionistas, intelectuales, periodistas, universitarios,

11 *Ibidem*, p. 98

empresarios, iglesia, mujeres, ciudadanos organizados en torno a demandas específicas, etcétera.

Otra de las características de la transición consiste en que es un tempo especial, en el que se vive una gran incertidumbre, en efecto, cuando se pasa de un régimen político a otro, que también puede ser más autoritario, todas las fuerzas de la sociedad se mueven, provocando y resolviendo tensiones, cambiando de procedimientos y objetivos, la tarea entonces de los partidos políticos, como las formaciones privilegiadas que pueden concentrar el conocimiento y la praxis del país, consiste en trabajar en el espacio también privilegiado de la política, para procesar una cultura democrática y lograr hegemonía.

Como decía Gramsci, antes, durante y después del advenimiento de la democracia; el proceso de transición, para que sea de veras democrático, es incluyente y participan en él todos los partidos principales. Si queremos excluir, el proceso sería otra cosa y no democrático.

**"El proceso de transición -escribe Prud'homme- pasa obligatoriamente por la transformación de las reglas de representación y de competencia política. El espacio más visible de esta lucha en México ha sido, en los últimos años incontestada-**

blemente la esfera electoral. Hacia ella convergieron organizaciones y movimientos sociales así como partidos políticos<sup>12n</sup>.

Por último, se dice que los partidos políticos están en crisis y esto es de algún modo cierto, pero reitero que, a mi juicio, son organizaciones indispensables de mediación y con objetivos concretos de suyo.

Además, si los partidos políticos están en crisis, también están en crisis y en constante cambio, por ejemplo, los procesos productivos mismos, las grandes ciudades, la familia y hasta el concepto mismo de modernidad, siempre en contradicción y discordia consigo misma.

Por otra parte, en todo caso, la crisis de los partidos es sintomática de que el marco del Estado autoritario -tal como lo caracterizamos en la primera parte de este trabajo- se ha convertido en un obstáculo que estrecha la actividad política de todos los actores partidarios y sociales.

Se impone entonces, y ya así se ha reconocido por los partidos, la reforma del Estado mexicano, estructural y a fondo, para que se corrijan las deficiencias antidemocráticas, también señaladas aquí por varios autores, el Estado devendría, entonces, en una lista que no pretende

12 *Ibidem*, p. 25



agotar todos los puntos de la agenda sino enfatizar los mas importantes:

1. Un Estado con auténtica división de poderes y la consecuente desaparición del presidencialismo como la figura que concentra grandes poderes extralegales e ilegales, aunque no el debilitamiento de la institución presidencial en el marco que le otorgan las leyes.
2. Proporcionalidad en las camaras legislativas de acuerdo al número de votantes de cada partido, para que no exista la sobrerrepresentación actual, sin que por eso la situación se torne ingobernable.
3. Un poder judicial fuerte que juzgue estrictamente conforme a derecho, y no de acuerdo con criterios políticos o personales.
4. Una procuración de justicia eficiente, castigando todos los delitos, también los de los poderosos, política o económicamente.
5. Una reforma electoral definitiva, que satisfaga a todos los partidos y a los ciudadanos.
6. Mecanismos de acceso real de los ciudadanos a la toma de decisiones.
7. Mecanismos de control del Estado por los ciudadanos.

8. Cumplimiento estricto del pacto federal, otorgando no solo autonomía política a los estados y a los municipios, sino también autonomía económica, entregándoles los recursos y permitiéndoles tener los suyos propios, así como el derecho a administrarlos como ellos quieran, con auditorías populares.

9. El derecho a la veracidad de la información.

En fin, como ustedes perciben claramente, no he dicho ninguna novedad ni he tratado de expresar verdades definitivas, sino convicciones personales que han surgido de mi contacto con los alumnos, de una modesta práctica política y de discusiones con amistades que piensan como yo y otros que discrepan, pero son en todo caso convicciones que quiero discutir con ustedes.

## 1995: Partidos y elecciones

Rosa Albina Garavito E.<sup>1</sup>

### Introducción

**1** 995 inició políticamente con los compromisos suscritos en Los Pinos el 17 de enero por los partidos políticos representados en las cámaras legislativas, con el presidente Zedillo como testigo de honor<sup>2</sup>. En medio de la tormenta financiera y cambiaria abierta el 20 de diciembre de 1994<sup>3</sup>, todo parecía indicar que el nuevo gobierno se veía obligado a abrir las llaves de su legitimidad a través de la reforma electoral, de la misma manera que su antecesor trató de hacerlo vía la reforma económica.

La intención quedó en eso, en simple intención en tanto los compromisos suscritos para llegar a un acuerdo no se cumplieron. Sobre todo el conflicto poselectoral en Tabasco. Por segunda vez el Partido de la Revolución Democrá-

1 Profesora-Investigadora del Depto. de Economía de la UAM-A. Directora fundadora de la revista *El Cotidiano*, UAM-A.

2 Véase, "La firma del acuerdo político nacional", *La Jornada*, 18 de enero de 1995.

3 Véase, por ejemplo, Carlos Acosta, "En dos días Zedillo arruinó la economía, deshizo su programa sexenal y borró las ficticias "glorias" de Salinas", *Proceso*, núm. 947, 26 de diciembre de 1994, pp. 6-15.

tica (PRD) suscribía acuerdos o compromisos nacionales. El primero fue el del 27 de enero de 1994, el llamado "Acuerdo para la paz, la justicia y la democracia" elaborado al calor del estallido del conflicto en Chiapas y firmado por todos los partidos y los candidatos del proceso electoral federal de 1994<sup>4</sup>. Por segunda vez se atropellaba la buena voluntad empeñada en esas firmas. El 29 de marzo, por tercera vez, se anuncia el inicio del diálogo político para la reforma electoral con la participación del PRD.

Es importante recordar los dos episodios que han frustrado el proceso de diálogo cuyo propósito era pactar reglas que den confianza a los participantes en los procesos electorales y, en función de esa confianza, puedan hacerse corresponsables de los resultados. Se trata, en esta tercera ocasión, de analizar con objetividad si efectivamente existen condiciones para que del diálogo, ahora reiniciado, surja una reforma electoral en donde los partidos no se conviertan en víctimas ni en verdugos, sino que logren constituirse en participantes en procesos pulcros, equitativos, apegados a la ley, de los cuales emergen gobernantes en los que la ciudadanía deposita su confianza, sencillamente por que votó mayoritariamente por esos candidatos y donde los (perdedores dicen: sí, perdimos, reconocemos a tal como triunfador) contendientes acepten tanto la derrota como el triunfo propio y ajeno.

4 Véase, *La Jornada*, 28 de enero de 1994.

No gozamos de esos procesos electorales el sexenio pasado y todavía estamos enredados en los saldos de conflictos anteriores. El mismo proceso federal de agosto de 1994, sin tener el nivel de conflictividad de aquel 1988, no convenció del todo<sup>5</sup>, no al menos en términos de distribución de porcentajes de votos. Y las secuelas del proceso celebrado en Tabasco en noviembre de 1994 aún están en curso.

Los compromisos contraídos el 17 de enero continúan sin cumplirse y la situación económica sigue definiéndose por la insolvencia para pagar los vencimientos de deuda a lo largo de 1995: 81 mil millones de dólares afirma Robert Rubin, Secretario del Tesoro de EUA<sup>6</sup>, 70 mil confiesa tímidamente en Estados Unidos el Secretario de Hacienda Guillermo Ortíz<sup>7</sup>. Con cualquiera de las dos cifras, el flujo de divisas esperadas arroja un balance deficitario que hace predecir con objetividad la suspensión de pagos involuntaria de parte del gobierno. ¿Qué rango adquiere la discusión de la reforma electoral en una coyuntura económica en la que pende esta espada de Damocles sobre los

5 Véanse al respecto: Los informes de Alianza Cívica en Perfil de *La Jornada* del 24 de agosto de 1994. Además, Informe de Trabajo, *Centro de cómputo nacional*, PRD, México, 9 de septiembre de 1994 y Garavito E., Rosa Albina, "Vencer sin convencer", *El Cotidiano*, núm. 65, DCSH, UAM-A, noviembre 1994, pp. 21-32.

6 *La Jornada*, 27 de enero de 1995, p. 48.

7 *El Financiero*, 17 de febrero de 1995.

actores políticos?, ¿qué perspectivas de apertura efectiva para otorgar plena autonomía e independencia en la organización de los procesos electorales, cuando lo que el gobierno necesita para sostener su programa de ajuste, impuesto el pasado 9 de marzo fuera del "pactismo" iniciado en diciembre de 1987, es inhibir el ejercicio de los derechos políticos ciudadanos, uno de los más importantes: el de la elección libre de los gobernantes?.

### **Una falsa disyuntiva**

Soy muy escéptica al respecto, aunque la primera en celebrar mi errónea predicción, en su caso, sería yo. La discusión política sobre la vía para arrancar la reforma electoral necesaria y la reforma democrática del Estado al gobierno, se ha planteado en términos de la falsa disyuntiva entre diálogo y no diálogo. El asunto tiene más matices que esta simplona dicotomía. Hasta quienes han tomado la vía de las armas para respaldar sus demandas de democratización están empeñados en que sea la vía de la concertación la que logre sus objetivos; difícilmente los partidos que por ley y por principios definen la vía legal y pacífica como los medios idóneos para la consecución de sus objetivos, podrían desdeñar la importancia de pactar las condiciones para una participación equitativa, legal y limpia en los procesos electorales.

El diálogo no es el motivo de la pugna, no puede serlo porque no es un fin en sí mismo, sino un medio para lograr los acuerdos políticos necesarios. La cuestión a definir es con qué agenda se hace ese diálogo, y en qué con-

diciones, condiciones en las que va de por medio el momento del diálogo.

¿Fue el día de ayer el momento más propicio para restablecer la mesa de negociaciones entre partidos y gobierno?. No lo creo cuando aún no se cumple con los compromisos del 17 de enero. Honrar un compromiso además del sentido ético que conlleva, documenta en la práctica la eficacia de los medios para conseguir los objetivos buscados.

¿Poner por delante en el dialogo con el gobierno la prioridad de la reforma electoral coincide, con las prioridades de la agenda nacional?. Pienso que no, pienso que la prioridad en esta agenda es el cambio en la estrategia económica. ¿Sobre qué país se instala la mesa?, ¿el gobierno de un país cada vez más hipotecado en recursos y decisiones tiene capacidad para cumplir con los compromisos que se contraigan, cuando cualquiera de ellos implica compartir la toma de decisiones?. Decisiones por lo demás ya empeñadas en un paquete de rescate financiero, en un memorándum con el Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>8</sup>. La prueba de fuego, en torno a la voluntad del gobierno, para responder a las demandas de democratización es su disposición al cambio en la estrategia económica. De otra manera, la reforma electoral y la po-

8 Véase, Memorándum de Políticas Económicas, FMI, 26 de enero de 1995.

lítica, como prioritarias y exclusivas en una mesa de diálogo nacional, se convierten en una táctica gubernamental para ganar tiempo en la consolidación de un proyecto económico excluyente e inviable. A partir de diciembre de 1994 en que se abre una nueva coyuntura, el proceso de democratización del país pasa por el necesario rescate de su viabilidad económica y social y de la independencia necesaria en la toma de decisiones frente al exterior.

### **La función de los partidos**

Me he detenido en estos dos episodios, el 27 de enero de 1994 y 17 de enero de 1995 y he abierto la discusión sobre el reinicio del diálogo el 29 de marzo, porque me parece que estos episodios definen e ilustran el nivel de discusión sobre los partidos y las elecciones en nuestro país. El tema no se puede situar fuera del debate en torno a cómo abrir el tránsito a la democracia en México.

Entiendo que queremos encaminar el análisis a la situación actual del país. Tengo la impresión, quizá errónea, que el título de la mesa es algo redundante en tanto en México sólo los partidos políticos tienen el derecho del registro de candidatos -que pueden ser sin partido-. Así, en nuestro país, hablar de elecciones lleva necesariamente a hablar de partidos, aunque la relación a la inversa no necesariamente sea cierta. Esto es, podemos hablar de partidos sin que la materia sea necesariamente su participación electoral. La cuestión se complica o simplifica, según sea el caso, si a esto agregamos que la materia de



trabajo -como se diría en la jerga sindical- monopolizada por los partidos, las elecciones, sean impugnadas en sus resultados constantemente por los mismos que gozan del monopolio en la materia.

Las impugnaciones de los resultados electorales se han movido en el arco de las simples irregularidades hasta la petición de la nulificación del proceso. Lo cierto es que aún aquellos procesos sin impugnación, difícilmente se los ha podido calificar de procesos equitativos en términos de recursos y de acceso a los medios de comunicación. Los procesos electorales en México se parecen a la piel de los leopardos, llena de manchas.

El asunto podría quedar como pugna entre partidos y entre sus profesionales, los políticos, si no fuera porque los partidos políticos además del monopolio de la solicitud del registro de candidaturas para puestos de elección popular, según el artículo 175 del Cofipe<sup>9</sup>, la Constitución los define en el artículo 41, como entidades de interés público. Según dicho artículo, el fin de los partidos políticos:

**"es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones**

9 "Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargo de elección popular". Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, IFE, 1994, p. 151.

de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo"<sup>10</sup>.

Así, buena parte del desarrollo de la vida democrática, de la integración de las instituciones republicanas y de la relación entre gobernantes queda en manos de los partidos y si los procesos electorales continúan como la piel del leopardo, manchados, el crédito, la confianza, la credibilidad tan necesarias para la solidez de los actos de gobierno, para la integración de la sociedad, se convierten, como ahora las divisas, en un bien escaso.

¿Qué tendrían que hacer los partidos ahora frente a las cuentas pendientes de la reforma electoral y democrática del estado que el sexenio pasado dejó?, ¿hacer como el Partido Revolucionario Institucional (PRI), partido de estado cuya razón de ser es justamente una razón de estado y entonces avalar lo que ayude a la permanencia de ese régimen y oponerse a aquello que lo cuestione?; o ¿hacer como el Partido de Acción Nacional (PAN) que avaló todas las reformas electorales del sexenio pasado a sabiendas que ninguna garantizaba la independencia de la organización del proceso?; o ¿como el Partido de la Revolución

10 Título segundo, Capítulo I De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, IFE, México, 1994, p. 41.

Democrática (PRD) que se opuso a esas reformas por las razones que el PAN desdeñó?.

Es muy difícil que los partidos cumplan con las funciones que establece el artículo 41 Constitucional cuando el sistema de partidos en México se encuentra pervertido por la presencia de uno de ellos, el oficial, que tiene una relación simbiótica con el Estado. Es muy difícil, en México, reducirse a una reforma electoral para que a través del perfeccionamiento en la organización de los procesos electorales los partidos puedan cumplir con el mandato constitucional, mientras que el partido oficial no sólo sea partido en el gobierno sino partido del gobierno.

¿Puede a través de los procesos electorales, monopolio de los partidos, cambiarse la esencia del sistema de partidos en México, esto es, que cada uno adquiriera su real dimensión de acuerdo a los resultados del voto ciudadano?. Nada hay de retórica cuando se dice que en un proceso electoral en México se compite contra todo el aparato de Estado que apoya una estrategia de Estado para continuar con el monopolio del poder o en el mejor de los casos con el duopolio del poder.

La desnaturalización de los procesos electorales se constituye en una condición de vida para el régimen de partidos y a su vez este régimen necesita de aquella desnaturalización para garantizar su permanencia. Repito se trata de una razón de Estado, no de una simple relación de desiguales en un sistema que debería ser, según la ley, la razón de ser de los partidos.

Si los partidos sólo se conciben como los aparatos que monopolizan la participación de la ciudadanía en los procesos electorales y si entran a estos procesos en las condiciones de inequidad que determina una estrategia de Estado, entonces realmente la función de los partidos se convierte en el tormento de Sísifo, si es que en el camino no se dejó atrapar por el cinismo de que su razón de ser es la sobrevivencia del aparato de partido, incluidos los funcionarios que lo administran y gestionan y no -otra vez- las nobles funciones que le dicta el artículo 41 constitucional.

Entre el cinismo y el tormento de Sísifo existe otra alternativa: la de la eficacia política para los objetivos que los partidos se plantean. Y aquí, por supuesto, me refiero al objetivo principal del partido del que formo parte, esto es, la transformación democrática del país. Para lograr la eficacia política en la consecución de sus objetivos, el PRD tendría que hacer una autocrítica seria y profunda de su participación electoral, no para repetir lo que ya sabemos: buena parte de estos resultados han estado determinados por la manipulación del proceso electoral por parte del gobierno, sobre todo del padrón, de las juntas ejecutivas en todos sus niveles, del control sobre medios de comunicación y del derroche de recursos por parte del PRI. Si la autocrítica no es para repetir lo que ya sabemos, entonces tendría que ser para dar el estatuto que le corresponde a la participación electoral en las condiciones actuales.

Trato de aclarar: si todos los aquí presentes estuviéramos de acuerdo (y si no estamos todos de acuerdo mucho me-

por) en la necesidad de integrar un gobierno de salvación nacional con las fuerzas productivas y políticas representativas del conjunto de los intereses de la sociedad, que aplicara una nueva estrategia económica que pudiera conciliar la estabilidad con un crecimiento sólido, dinámico, permanente y con equidad, como dice el artículo 26 Constitucional<sup>11</sup>; ¿qué rango le daríamos a las elecciones para lograrlo?, ¿esperarnos seis años más para -ahora sí- a través de las elecciones limpias integrar ese gobierno?. ¡Quizá para entonces el país se nos haya esfumado de las manos!. Es bueno recordar que el calendario electoral no siempre corresponde con el calendario político. Y así, como indican las primeras consultas cívicas, es necesario cambiar esa estrategia económica, ¿tal resultado se obtendrá de una mesa de negociaciones que discute prioritariamente la reforma electoral y deja fuera la agenda económica?

Tengo la impresión que los partidos están "fetichizando" las elecciones como su razón de ser y que se están olvidando que para promover la vida democrática del país la situación nacional reclama la integración de sus instituciones republicanas y el logro del acceso de los ciudada-

11 Artículo 26. "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación". Título Primero, Capítulo I De las Garantías Individuales, *Constitución Política...*, *op. cit.*, p. 18.

nos al ejercicio del poder público. Que los partidos tengan el monopolio de la participación electoral, no significa que sea la única vía legal y pacífica para conseguir esos objetivos. Para ese ancho camino hace falta promover la participación en política de la sociedad más plural y compleja que es el México de fin del siglo XX.

Seguir hilando esos propósitos por el cerrado cauce de procesos electorales viciados, empeñar todas sus energías en acuerdos para reformas electorales inciertas, está alejando a los partidos de la solución de los grandes problemas de la agenda del México de hoy. Tengo claridad en torno a las razones del PRI para hacerlo, con las razones de Estado, tengo relativa claridad sobre las razones del PAN, sin controlar el gobierno, el gobierno aplica el proyecto económico elaborado de manera paciente a lo largo de cincuenta años por ese partido, hay, por tanto, razones objetivas para esa alianza estratégica. En cuanto a las razones del PRD para encasillar su participación política sólo en los procesos electorales o en acuerdos fallidos con el gobierno, y no en promover una amplia convergencia social para lograr el acuerdo sobre un gobierno de salvación nacional, también trato de entenderlas y además trato de incidir en que no sean esas sus pobres razones.

*La Crisis Neoliberal Mexicana*  
se terminó de imprimir en los talleres de  
**¡Buena Idea! Impresiones**  
Calle 11 de Agosto de 1859, Mz. 77 Lote 784  
Colonia Leyes de Reforma 3ª secc. México, D.F.  
C.P. 09310 Tel. 694 11 97 Fax 694 02 56  
en el mes de noviembre de 1995  
La edición consta de 500 ejemplares

