

ESTANCAMIENTO ECONOMICO Y CRISIS SOCIAL EN MEXICO 1983-1988

Jesús Lechuga-Fernando Chávez
(coordinadores)

Tomo II
SOCIEDAD
Y POLITICA

ELEG



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades

SERIE ECONOMIA



AZCAPOTZALCO
COSEI BIBLIOTECA



**ESTANCAMIENTO ECONOMICO
Y CRISIS SOCIAL EN MEXICO
1983-1988**

148595

2893910

Rector General

Dr. Gustavo A. Chapela Castañares

Rectora de la Unidad Azcapotzalco

Dra. Sylvia Ortega Salazar

Secretario de la Unidad

Ing. Enrique Tenorio Guillén

Director de la División de Ciencias Sociales y Humanidades

Lic. Jorge Fernández Souza

Jefe del Departamento de Economía

Edmundo Jacobo Molina

*Coordinadora de Difusión Cultural de Ciencias Sociales
y Humanidades*

Silvia Pappe

Asesores

Arturo Córdova Just

Federico Yáñez Roldán

Portada

Francisco Mata

Primera Edición, invierno de 1989

DR © Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco
División de Ciencias Sociales y Humanidades
Av. San Pablo 180
Azcapotzalco
México, 02200, D.F.

ISBN Tomos I y II 968-840-701-1
Tomo I 968-840-702-X
Tomo II 968-840-703-8

Jesús Lechuga - Fernando Chávez
(Coords.)



AZCAPOTZALCO
CDEI BIBLIOTÉCA

**Estancamiento económico
y crisis social en México
1983-1988**

TOMO II

**SOCIEDAD
Y POLITICA**

INDICE

VIDA POLITICA

Balance de la política electoral <i>Ramiro Bautista Rosas</i> <i>Jaime Escamilla Hernández</i>	13
La izquierda en movimiento ¿Hacia una evolución de su cultura política? <i>Roberto Gutiérrez</i>	43
La derecha política <i>Esperanza Palma</i> <i>Uriel Jarquín G.</i>	57
Sindicalismo independiente <i>Max Ortega</i> <i>Ana Alicia Solís</i>	81
Movimiento urbano popular en México <i>Edna Vega</i>	141
La lucha contra el narcotráfico <i>José Luis Piñeyro</i>	177
Justicia penal y renovación moral <i>Luis de la Barreda Solórzano</i>	197
Derechos humanos <i>Laura Salinas</i>	215

CAMBIOS SOCIALES

Consideraciones sobre la política de vivienda <i>Guadalupe Reyes</i>	231
En torno a la política laboral <i>Rodolfo Canto</i>	281
La política ecológica de la SEDUE <i>Julia Carabias</i>	315
El sistema de salud <i>Rolf Meiners H.</i>	373
Modernización y política educativa <i>Isalas Castillo Franco</i> <i>Ignacio Llamas Huitrón</i>	399

VIDA POLITICA

Balance de la política electoral

*Ramiro Bautista Rosas
Jaime Escamilla Hernández*

INTRODUCCION

El propósito del presente trabajo es el de evaluar a grandes rasgos cuál ha sido la obra de Miguel de la Madrid en materia político electoral, haciendo especial énfasis en el marco legal que durante su mandato reguló el proceso de elección de diputados federales. Con este fin, se enmarca el estudio dentro de los siguientes parámetros que el propio sistema político mexicano ha sostenido como válidos: a) la fundamental correlación que se establece entre la crisis económica y la necesidad de implementar las condiciones para una democratización plena, con el fin explícito de evitar la violencia y poder preservar al sistema establecido; b) el compromiso que asumió el presidente de la república, desde el día 1º de diciembre de 1982, al señalar que no se limitaría a perfeccionar el sistema electoral, sino que democratizaría todos los ámbitos de la vida social; y c) el propio criterio oficial implícito en el slogan "las razones y las obras" de acuerdo al cual la formalidad legal fué llevada a la práctica concreta.

El desarrollo de este trabajo se divide en cuatro apartados. En el primero se exponen los motivos que echaron a caminar la llamada "Reforma Política" de 1977, que es, en esencia, el inicio de un sólo proceso que cumple ya más de una década de estar vigente.

En el segundo apartado, se da una visión muy general sobre las líneas que definieron el marco jurídico que sirvió de base para el desarrollo de las elecciones federales de 1985 y 1988.

En el tercer apartado se hace una revisión más detallada sobre las últimas disposiciones constitucionales relativas a la elección e

integración de la Cámara de Diputados, considerada en términos generales como “la representación nacional”.

Finalmente, en el cuarto apartado, se hacen algunos comentarios generales sobre los puntos sobresalientes de la “Renovación Política Electoral” llevada a cabo en el sexenio de Miguel de la Madrid.

1 RAZONES DE LA POLITICA ELECTORAL

Al iniciarse el actual sexenio nos encontramos a 12 años aproximados de que en México comenzara a hablarse de “apertura democrática” con Luis Echeverría y a un poco más de cinco del momento en que se formalizó en su mayor magnitud el proceso de “reforma política” del gobierno lopezportillista.

La etapa de “apertura democrática” con “el diálogo” como su figura clave, fue básicamente impuesta al gobierno echeverrista por la imperiosa necesidad de buscar alivio a la grave tensión y sus secuelas de enfrentamiento que provocara la política represiva del diazordiacismo y, en particular, la masacre del 2 de octubre de 1968.

La “reforma política” de José López Portillo en cambio, estuvo más bien condicionada por la necesidad gubernamental de ofrecer a la sociedad civil alternativas de participación política en compensación a su deterioro económico.

Jesús Reyes Heróles, a la postre Secretario de Gobernación y presidente de la Comisión Federal Electoral, en su ya famoso “discurso de Chilpancingo” de 1º de abril de 1977, señaló cuál era el meollo de la problemática nacional del momento, sus riesgos, y la propuesta oficial para darle tratamiento. En la parte sustancial de dicho discurso se asentó que:

“El país se enfrenta a una situación económica difícil... Partiendo de esta situación difícil, hay quienes pretenden el endurecimiento del gobierno... Endurecernos y caer en la rigidez es exponernos al fácil rompimiento del orden estatal y del orden público nacional. Frente a esta pretensión, el presidente López Portillo está empeñado en que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política... La unidad democrática supone que la mayoría prescinda de medios encaminados a constreñir a las minorías e impedirles que puedan

convertirse en mayorías; pero también supone el acatamiento de las minorías a la voluntad mayoritaria y su renuncia a medios violentos trastocadores del derecho... Se trata de realizar una reforma política, no para favorecer o perjudicar a uno u otro grupo, sino para acelerar sólidamente la evolución política nacional”.¹

Razonamientos de este tipo fueron expresados con frecuencia en estos tiempos, principalmente por los funcionarios mencionados. Parecía que, efectivamente, estaba en puerta el inicio de una gran transformación política del país. Todo esto se impulsaba en torno a una gran preocupación de fondo: evitar la posible violencia popular. Además, se hacía a pesar de que, según se desprende del texto transcrito, hubo “quienes” empujaban al gobierno a encaminarse hacia “la rigidez”.

Creemos que, básicamente, se tomaban medidas preventivas a partir de la experiencia de 1968. Los temores no eran infundidos: si por los sucesos del 68 que en términos generales habían tenido como actores sólo a los sectores estudiantiles de nivel superior de la capital de la república se había producido una respuesta de orientación revolucionaria en múltiples intentos de lucha armada en el campo y las ciudades, ¿qué podía esperarse ahora cuando la crisis económica producía por primera vez en muchos años una afectación fuerte y directa en el nivel de vida y expectativas de las más amplias capas populares laborantes a lo largo y ancho del país?

Y puesto que no era aconsejable la “rigidez”, resultaba necesario tomar otro tipo de medidas: ¡qué mejor que tratar de encauzar jurídicamente las disidencias, buscando que la sociedad civil fuese copartícipe del nuevo camino difícil que la crisis económica imponía al país! Para eso serviría la “reforma política”, la “reforma administrativa”, la “alianza para la producción” y otras medidas dentro de las que, decía el slogan del momento, “la solución somos todos”.

La fórmula, en síntesis, era sencilla pero parecía trascendente: participación a cambio del deterioro del nivel de vida. Participación pacífica, institucional pero con posibilidades nunca antes otorgadas. Así se anunciaba. Cabeza visible de esta propuesta era, según opinión generalizada del momento, Jesús Reyes Heróles.

Más adelante, sin embargo, en opinión de los gobernantes

¹ *Reforma Política*. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. T. I. Audiencias Públicas, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1978, pp. XI-XII.

del esquema general del país empieza a cambiar y se difunde la convicción oficial de que el gobierno había logrado una recuperación y una consolidación económica. Esta visión casi milagrosa se fincaba en los cuantiosos recursos petroleros de los que se podría echar mano a corto plazo. Es fácil advertir cómo evoluciona esto:

En el informe presidencial del 1º de septiembre de 1977, encontramos que el presidente José López Portillo dice ya, de manera enfática lo siguiente:

"Hace 39 semanas iniciamos una nueva etapa en la vida administrativa y política de nuestro país... la economía atravesaba entonces por el momento más crítico que le ha tocado vivir a la presente generación... hoy sin embargo, podemos levantar el ánimo con sereno optimismo..."²

Las declaraciones de este tipo comienzan a proliferar; aquí rescatamos algunas de ellas. Catorce meses después, el 29 de noviembre de 1978 el presidente de la república manifiesta:

"En unos cuantos meses han variado nuestras reservas en una forma increíble... y esto nos pone en disponibilidad de excedentes que por primera vez en nuestra historia nos permiten plantear ya un modelo de país, al próximo siglo, a la altura de nuestra ambición política".³

Dos meses más adelante, el 5 de febrero de 1979, en la II Reunión del Federalismo, en Acapulco, José López Portillo indica:

"Este año... participa ya lo que será el México del mañana... entendámoslo, acostumbremos a la idea de que México adquirirá, por razones de geografía y recursos, un lugar cada vez más importante en la historia de la humanidad... Han aparecido recursos extraordinarios que nos ubican, definitivamente, con importancia en el mundo..."⁴

Y sólo seis días después, el 11 de febrero de 1979 un periodista norteamericano de la CBS le pregunta a José López Portillo:

"¿Cuál considera usted, señor presidente, que es el cambio más importante que ha ocurrido en México durante los últimos años?"

² *Proceso*, Seminario de Información y Análisis. Núm. 44. 5 de septiembre de 1977, p. 22.

³ *El Ejecutivo ante la Nación y ante el Mundo. 1976-1982*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto. Subsecretaría de Evaluación. Dirección General de Documentación y Análisis. p. 125.

⁴ *Ibid.*, pp. 157/159.

El entonces presidente de México, de manera contundente, al parecer plenamente convencido, responde:

“La restauración de la economía, asociada, evidentemente, con el descubrimiento de nuestras reservas petroleras...”⁵

Y así, ante esta nueva visión oficial, en la que iban desapareciendo los temores por los efectos que pudiera producir la crisis económica palpable al inicio del sexenio lopezportillista, en estricta lógica, ya no era indispensable cumplir con los propósitos anunciados de la reforma política y, a nuestro parecer, se le deja viva, pero se le va limitando conscientemente.

El esquema legal para atender las elecciones federales de 1979 quedó configurado a fines de 1978 con la expedición del Reglamento de los Organismos Electorales y Previsiones para la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, previas adiciones y/o reformas a 17 artículos de la constitución y la entrada en vigor de la ley correspondiente.

Los alcances democratizadores del nuevo marco legal electoral en realidad resultaron cortos en comparación con la trascendencia de muchas propuestas vertidas por partidos de oposición, intelectuales, politólogos, académicos, etc., que fueron finalmente ignoradas. No obstante, la nueva legislación significaba, de todas maneras, un avance.

Quedaba pendiente la puesta en práctica de estas disposiciones legales para las elecciones de diputados federales en julio de 1979. Aquí se vería de manera concreta qué tanto funcionaba o no la “reforma política”.

Muy pronto hubo indicios de que la democratización prometida entraba a una etapa de acentuadas dificultades. Para mediados de mayo de 1979, a menos de dos meses de las elecciones, “renuncia” Jesús Reyes Heróles a la Secretaría de Gobernación y, por ende, a la Comisión Federal Electoral.

Este ajuste en el equipo de gobierno significó, para muchos de los observadores de la política nacional, que se estaba dando marcha atrás en la prometida y proyectada “reforma política”, máxime que se ubicó en este lugar, por designación presidencial, a un político de larga y marcada trayectoria priísta de tinte tradicional.

⁵ *Ibid.*, p. 177.

A partir de la propia constitución se habían instrumentado ya muchas limitaciones formales que, con una tónica marcadamente restrictiva, desvirtuaron las amplias posibilidades del artículo 41 constitucional. La orientación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y su reglamento profundizaron esta tendencia.

Las limitaciones formales en general fueron realizadas alrededor de la gestión reyesheroliana; los abundantes límites de la praxis, entre añejos y nuevos, se reservaron para ser instrumentados desde la Secretaría de Gobernación por Enrique Olivares Santana.

Con algunos cambios menores, el mismo esquema legal de la “reforma política” de 1977 sirvió de base para el arribo al poder de Miguel de la Madrid Hurtado.

2 MARCO JURIDICO ELECTORAL

La renovación federal de cargos de elección popular llevada a cabo durante la administración que acaba de concluir, quedó regulada por el marco jurídico de la reforma política electoral de 1977 y las reformas constitucionales de diciembre de 1986 que propiciaron la puesta en vigor de un nuevo Código Federal Electoral. Los aspectos jurídico-electorales de mayor relevancia de la reforma política, vigentes durante los primeros cuatro años de la administración del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, fueron los siguientes:

1) El reconocimiento constitucional de la existencia, fines y derechos de los partidos políticos. Con las adiciones al artículo 41 de la Ley fundamental (6 de diciembre de 1977), se reconoció, por primera vez a nivel constitucional, el carácter de entidad de interés público a los partidos políticos, elevándose a rango constitucional su función conformadora de la voluntad soberana nacional dentro del marco de un gobierno republicano, representativo y popular.

2) La integración de la Cámara de Diputados por 300 diputados electos mediante el régimen electoral de mayoría relativa y hasta 100 diputados por el sistema de representación proporcional. Se estableció así, un sistema electoral mixto con dominante mayoritario,

ampliándose, además, la integración de la Cámara en relación a las legislaturas anteriores.

3) En lo relativo a las bases generales para la elección de los 100 diputados mediante el sistema electoral de representación proporcional, se establecían las siguientes disposiciones: a) con objeto de obtener el registro de las listas regionales, los partidos políticos debían acreditar su participación con candidatos de mayoría relativa en por lo menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales; b) para tener derecho a la asignación de diputados de representación proporcional, era necesario no haber obtenido 60 ó más constancias de mayoría y alcanzar el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales; c) en caso de que dos o más partidos obtuviesen en su conjunto 90 ó más constancias de mayoría, sólo serían objeto de reparto el 50% de las curules a asignarse por el principio de representación proporcional; d) se remitía a la ley de la materia para que en ésta se definiera la forma de establecer la demarcación territorial nacional de las hasta cinco circunscripciones plurinominales; e) se definía que la asignación de escaños de representación proporcional se haría en todo caso de conformidad a las fórmulas establecidas en la ley de la materia (LFOPPE).

4) Se organizaba la creación de un Colegio Electoral encargado de calificar las elecciones de los diputados, integrados por 60 presuntos diputados de mayoría designados por el partido que hubiese obtenido el mayor número de constancias de mayoría, y 40 presuntos diputados de representación proporcional designados por los partidos políticos según el número de constancias otorgadas por la Comisión Federal Electoral de conformidad a los porcentajes de votación obtenidos.

5) Se reconocía el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tanto contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, como por violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, aunque sin obligación del Colegio Electoral de apearse, en una nueva resolución, al dictamen emitido por el máximo órgano jurisdiccional de la nación.

6) Se otorgaron atribuciones a la Suprema Corte de Justicia para fungir de oficio como instancia investigadora de hechos cuando estos

constituyan violación del voto público, pero siempre y cuando tales hechos pudieran cuestionar todo el proceso electoral de alguno de los Poderes de la Unión.

7) Para el caso de las elecciones de diputados locales, se estableció en la Constitución Federal la obligación a las legislaturas estatales para que en las legislaciones electorales de las entidades federativas se fijara un cierto número de diputados de minoría y los porcentajes necesarios de votos para tener derecho a su asignación.

8) Por lo que hace al sistema de elección de los ayuntamientos, también la Constitución Federal prescribía que las legislaturas de cada entidad federativa introdujeran en la legislación electoral local el principio de representación proporcional para aquellos municipios cuya población fuera de trescientos mil o más habitantes. En cumplimiento a esta obligación, las legislaciones electorales locales regularon las modalidades para la distribución de los puestos de elección popular (presidente municipal, regidores y síndicos) bajo el sistema electoral de mayoría relativa y proporcional. Para la elección de presidentes municipales, síndicos y, en su caso, agentes municipales y alcaldes judiciales se mantuvo el sistema de mayoría relativa, y para los regidores el sistema de representación proporcional.

9) Se reconocía, a nivel constitucional, la institución del referéndum y de la iniciativa popular en lo referente a los ordenamientos legales y reglamentos aplicables al Distrito Federal. Cabe advertir que la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal nunca reglamentó la materia y los procedimientos de estos mecanismos de democracia semidirecta, por lo cual constituyeron letra muerta.

Este marco legal sufrió cambios durante la administración del presidente De la Madrid. A fines de 1982 se reformó el artículo 115, suprimiéndose el límite poblacional establecido para la adopción del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos. El 15 de diciembre de 1986 se publicaron varias reformas constitucionales que cambiaron algunos aspectos del marco jurídico electoral que hemos descrito. Entre los principales cambios se pueden destacar los siguientes:

a) Se incrementa en 100 el número de diputados a elegir por el principio de representación proporcional; b) se cambian las bases

generales para la elección de los diputados de representación proporcional, así como las normas para la asignación de estas curules; c) se establece que la Cámara de Senadores se renovará por mitad cada tres años; d) el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará ahora con todos los presuntos diputados electos por ambos sistemas electorales; e) se incorporan al Colegio Electoral de la Cámara de Senadores, los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo; f) se establece en la propia Constitución, que será el Gobierno federal el encargado de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales; g) se instituye la creación de un Tribunal de lo Contencioso Electoral para conocer de las impugnaciones, suprimiéndose, con esto, la participación de la Suprema Corte de Justicia en el conocimiento de los recursos de reclamación en materia electoral; h) se sigue considerando a los Colegios Electorales, de cada Cámara, como la última instancia en la calificación de las elecciones; i) se define la forma de cubrir las vacantes de los diputados electos por el principio de representación proporcional; j) se derogan las disposiciones constitucionales relativas al referéndum y a la iniciativa popular, y k) se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que estará integrada por 40 representantes electos por el principio de mayoría relativa y 26 representantes electos mediante el principio de representación proporcional.

3 INTEGRACION DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

3.1 El artículo 52 constitucional

Según el texto vigente del artículo 52 de la Constitución federal, es posible destacar dos disposiciones esenciales: a) la Cámara de Diputados se integrará por 500 diputados; b) la elección de 300 diputados se sujetará a un sistema de mayoría relativa y la del resto de diputados al de representación proporcional.

En comparación a la legislación anterior, el nuevo texto del artículo 52 incrementa en 100 el número de diputados a elegir por el principio de representación proporcional. Cabe aclarar que de manera correlativa a este aumento, el nuevo sistema adoptado por el artículo 54 constitucional permite el acceso del partido mayoritario

en la distribución proporcional de escaños. esta aclaración es importante si se toma en cuenta que de conformidad a la legislación anterior el partido mayoritario quedaba excluido, toda vez que las 100 escaños de representación proporcional constituían, de hecho, una zona reservada a los partidos de oposición.

La segunda disposición se refiere al sistema electoral adoptado. Este sistema es mixto, pues se combinan elementos del sistema electoral de mayoría y elementos del sistema de representación proporcional, a la vez que introduciendo, respectivamente, modalidades de escrutinio uninominal y plurinominal en base a listas. Con dominio mayoritario, pues por este sistema se asigna la mayoría de escaños a ocupar en la Cámara de Diputados. En efecto, se combinan dos sistemas electorales distintos, predominando el de mayoría sobre el proporcional, pues 300 escaños serán asignados a los candidatos que obtengan la mayoría relativa de votos en cada distrito electoral uninominal y 200 serán distribuidos de manera proporcional según el número de votos que los partidos obtengan en cada una de las circunscripciones plurinominales.

3.2 Comentarios al artículo 53 constitucional

En relación al artículo 53 constitucional, su contenido temático, después de la reforma de diciembre de 1986, quedó como sigue: a) bases generales para llevar a cabo la demarcación y distribución de los 300 distritos electorales uninominales entre las entidades federativas (para estos efectos, el Distrito Federal es considerado como entidad federativa); b) prohibición para que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría; c) determinación fija del número de circunscripciones plurinominales en que se dividirá el país para la elección de los 200 diputados de representación proporcional, y d) remisión a la ley de la materia para que sea ésta la que defina la forma de hacer la demarcación territorial de las circunscripciones plurinominales.

a) Antes de la Reforma Política de 1977, la Constitución establecía una cifra poblacional base para definir, tomando en cuenta el censo general de población, el número de diputados a elegir en cada entidad federativa. Con las reformas constitucionales de diciembre

de 1977 el criterio se cambió, al definirse constitucionalmente una cantidad fija de diputados. Este sistema se hizo necesario en virtud de que la introducción del régimen electoral mixto exigía una definición fija del número de diputados a elegir por el principio de votación mayoritaria y por el principio de representación proporcional. Las recientes reformas de 1986 ratifican el mismo criterio. Para la demarcación y distribución de los 300 distritos uninominales, el procedimiento es el siguiente: a) se determina el número de habitantes que corresponden a cada distrito electoral dividiendo su número total entre 300, y b) la distribución de los 300 distritos electorales uninominales en las 31 entidades federativas y el distrito federal se lleva a cabo tomando en cuenta su número de habitantes según el último censo general de población. Así, pues, entre mayor población tiene una entidad federativa, mayor es el número de distritos electorales uninominales que, dentro del número total de 300 a distribuir, le corresponden.

Si antes se requería ir adecuando la cifra base poblacional mediante reformas constitucionales sucesivas⁶, de tal forma que pudiera existir un justo equilibrio entre población representada y número de diputados, ahora se requerirá también, mediante reformas constitucionales, ir aumentando el número de diputados a elegir para adecuarlo a las necesidades del crecimiento demográfico. Cabe señalar que en las elecciones de 1979, 1982, 1985 y 1988 la división territorial de la República en los 300 distritos electorales uninominales se mantuvo igual, y, por ende, el grado de representatividad de cada diputado electo fue disminuyendo progresivamente, debido al crecimiento que registró la población de 1979 a 1988. en todo caso, el principio fundamental que debe y puede establecerse es el de lograr

⁶El texto original del artículo 52 de la Constitución de 1917 establecía: "Se elegirá un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada estado y Territorio. La población del estado o Territorio que fuese menor que la fijada en este artículo, elegirá, sin embargo, un diputado propietario". En el año de 1928 se reformó este artículo estableciéndose la elección de un diputado por cada cien mil habitantes o fracción mayor de cincuenta mil. Mediante reformas sucesivas, en 1942 se elevó a ciento cincuenta mil habitantes o fracción excedente a setenta y cinco mil; en 1951 la base se elevó a ciento sesenta mil habitantes o fracción mayor de ochenta mil; en 1960 aumentó a doscientos mil habitantes o fracción excedente de cien mil, y en 1972, por último, aumentó a doscientos cincuenta mil o fracción mayor de ciento veinticinco mil.

una proporción justa entre población y diputados, que sin afectar el carácter de representantes de la nación fortalezca el vínculo del diputado con su distrito electoral.

b) El artículo comentado prevé independientemente de la extensión geográfica un mecanismo compensatorio de la representación entre Estados de mayor densidad poblacional y aquellos en los que su población es escasa, de tal forma que estos últimos al menos cuenten con dos diputados de mayoría elegidos en su territorio⁷. El mecanismo de representación mínima de los Estados tienen su antecedente en la Constitución de 1824, si bien aquí se nombraba un diputado en los estados que no contaban con la base poblacional. Fue hasta la reforma al texto original del artículo 52 de la Constitución de 1917, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 20 de agosto de 1928, cuando se prescribió que en ningún caso la representación de un Estado sería menor de dos diputados propietarios.

c) Con la introducción del sistema electoral mixto, a raíz de la Reforma Política de 1977, se requirió añadir a la original unidad territorial electoral un nuevo tipo de zonas geográfica electoral, estableciéndose que para la elección de los diputados de representación proporcional, en base a listas regionales, se constituiría hasta cinco circunscripciones plurinominales⁸. Ahora, el texto vigente fija en cinco el número de estas zonas electorales.

d) En relación a la demarcación territorial de las circunscripciones plurinominales, las reformas recientes mantienen los mismos términos que el texto anterior, estipulando que será la ley la que determinará la forma de establecer dicha demarcación. Al igual que la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales ya derogado, el nuevo Código Federal Electoral faculta a la Comisión Federal Electoral para que en base a los estudios del registro Nacional de Electores defina el número de diputados de representación

⁷ Los Estados que cuentan actualmente con este mínimo estipulado en el artículo 53 constitucional son: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Quintana Roo y Tlaxcala.

⁸ Para las elecciones federales de 1979, la Comisión Federal Electoral definió 3 circunscripciones plurinominales, con 30 diputados a elegir en la primera, 30 en la segunda y 40 en la tercera. Para la elección de 1982 se definieron cuatro circunscripciones plurinominales con 25 diputados a elegir en cada una de ellas. Para las elecciones de 1985 y 1988 se determinaron cinco circunscripciones con 20 diputados a elegir en cada una de ellas.

proporcional que serán electos en cada circunscripción plurinominal, así como para determinar el ámbito territorial de cada elección y las capitales que serán cabeceras de circunscripción.

Tomando en cuenta que dentro de los dos tipos de unidades territoriales electorales los ciudadanos ejercen un derecho constitucional al voto y los partidos contendientes postulan candidatos para hacer posible su acceso a la Cámara de Diputados, contribuyendo así a la integración de la representación nacional, la forma en que se lleve a cabo la demarcación territorial electoral por distritos o por circunscripciones plurinominales es de vital importancia para los partidos. La Constitución establece la igualdad de trato para todos los partidos políticos, pero para que este principio formal llegue a ser el principio material necesario es que la distritación de la República se lleve a cabo de manera imparcial. La experiencia ha demostrado que la fuerza del partido del gobierno se ha impuesto en las decisiones de la Comisión Federal Electoral. En relación a la delimitación de los distritos electorales uninominales y su distribución en las entidades federativas, se ha podido constatar que el criterio utilizado ha tenido como propósito contrarrestar el nexo de correlación negativa de distritos urbanos y erosión del voto priísta y, contrariamente, favorecer la correlación positiva entre marginación social, grado de analfabetismo y voto priísta⁹. Por eso, "la República ha sido distritada de un modo tal que es el contexto rural el más representado, pues solo 99 de los 300 distritos uninominales son predominantemente urbanos. Adicionalmente es muy poco lo que en realidad pueden hacer los partidos de oposición para intervenir decisivamente en la distritación del país"¹⁰.

De igual forma, la delimitación territorial de las circunscripciones plurinominales debe regirse por el mismo principio de imparcialidad y trato equitativo para todos los partidos. Sin embargo, no se necesita ser un experto en cuestiones electorales para darse cuenta que la demarcación territorial de estas zonas llevada a cabo en 1985,

⁹ Juan Molinar Horcasitas ha insistido en que "la urbanización se correlaciona negativamente con el voto priísta, mientras que la marginación social se correlaciona positivamente (0.78), al igual que el grado de analfabetismo de la población (0.82). (Juan Molinar Horcasitas, "¿Bipartidismo en México?" en *Revista Mexicana en Ciencias Políticas y Sociales*, No. 120, abril-junio 1985, UNAM, México, p. 94 y "La costumbre electoral mexicana", en *Nexos*, No. 85, enero de 1985, p. 24).

¹⁰ Juan Molinar Horcasitas, *op. cit.*, p. 98.

tuvo como propósito restarle presencia parlamentaria al PAN. La Comisión Federal Electoral tomando en cuenta los Estados donde éste partido cuenta con un mayor número de electores fieles, definió una demarcación tal que sus votos probables fueran contrarrestados con los de otros partidos. Así, en las elecciones de 1985 con un porcentaje muy superior de votos totales efectivos (15.49%) a los obtenidos en 1979 (11.07%) obtuvo 7 diputados de representación proporcional menos: 32 en 1985 y 39 en 1979. De igual forma, con un porcentaje total de votos efectivos escasamente inferior (-1.07%) a 1982 (16.56%), obtuvo, en 1985, 18 diputaciones menos: 32 en 1985 y 50 en 1982. Cabe señalar que en las tres elecciones se aplicó invariablemente la misma fórmula electoral, la de primera proporcionalidad.

3.3 Presentación obligada de candidatos de mayoría relativa

La fracción primera del artículo 54 quedó en los mismos términos que el texto anterior, lo cual significa que la concurrencia a la contienda electoral por el sistema electoral de mayoría seguirá siendo obligada para todos los partidos políticos en por lo menos una tercera parte de los distritos uninominales. Este requisito, sin el cual los partidos políticos no obtienen el registro de las listas de sus candidatos a diputados de representación proporcional, tiene como propósito que los partidos de oposición concurren de manera obligada a la contienda de diputados de mayoría relativa. Cuando se introdujo esta obligación, no obstante la iniciativa presidencial de diciembre de 1977 no fundamentó expresamente este requisito, las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales encargada de emitir su dictamen, señaló: “se trata de estimular la participación constante y verdadera de los partidos minoritarios y de que no vegeten en la insuficiencia ideológica, ni en el conformismo de la negociación por parte de sus dirigentes. Si la ley no consignara esta exigencia, la reforma estaría destinada a perecer en tiempo más breve del que ha perecido de hecho el sistema de Diputados de Partido”. La experiencia de los procesos electorales de 1979, 1982 y 1985 demostró que efectivamente sí hubo una participación constante de los partidos minoritarios, pero no verdadera. Si tomamos en

cuenta que el régimen electoral de mayoría simple conlleva efectos que favorecen ampliamente al partido más fuertemente organizado, ejerciendo, a la vez, una brutalidad tal que discrimina a los partidos minoritarios, manteniéndose sin expectativas reales en la obtención de escaños, y que dicho régimen de escrutinio es aplicado en un contexto de partido dominante, como es el caso, su resultado ha sido el mantener de manera consistente el control de la Cámara en poder de un solo partido. En este contexto, la participación de los partidos de oposición en la elección de diputados por el escrutinio de mayoría no ha sido más que ficticia, al menos hasta las elecciones de 1985, careciendo de expectativas reales para lograr un triunfo electoral significativo. La unificación de los partidos de oposición con vistas al registro de candidatos únicos parece ser la alternativa inmediata.

A nuestro juicio, el motivo fundamental de la introducción del requisito que comentamos lo constituyó la necesidad de legitimar ante la opinión pública el triunfo electoral del Partido Revolucionario Institucional. Es de todos sabido que hasta antes de la Reforma Política de 1977 los triunfos electorales de este partido se obtenían sin que se presentase opositor en la mayoría de los distritos electorales; al introducirse la obligación de los partidos a presentar candidatos en cuando menos 100 de los 300 distritos electorales uninominales, la totalidad de los distritos electorales uninominales quedó fácilmente cubierto en todos los casos por dos o más candidatos. Con esto, los triunfos electorales del PRI no se obtuvieron, como antaño, con candidatos únicos, sino frente a candidatos obligados a concurrir. Obligados los partidos minoritarios a concurrir y a ser derrotados en los distritos electorales uninominales, la victoria del Partido Revolucionario Institucional quedaba legitimada ante la opinión pública. Así, bajo la apariencia de una igualdad de los partidos ante la ley, ya que todos tienen la obligación de cumplir el requisito comentado, el partido más fuertemente organizado lleva prácticamente la ventaja. Aquí, o se presentan candidatos comunes por los partidos de oposición, o de lo contrario quedan marginados; la experiencia de 1988 lo demuestra.

Otro requisito que permanece igual, en el texto anterior como en el reformado, para tener derecho a la asignación de diputados de representación proporcional, es el haber obtenido por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales

en las circunscripciones plurinominales. Cuando se introdujo este porcentaje, la exposición de motivos establecía: “Este requisito conlleva el objetivo de fijar una votación mínima necesaria, que asegure que el partido que participa en dicha distribución cuenta con la aceptación ciudadana que justifique y permita su permanencia en la contienda electoral”. En efecto, con la aplicación de un porcentaje tan bajo, como lo es el 1.5% de la votación total emitida, se permitió el acceso a la Cámara a casi todos los partidos de oposición (el PRT en las elecciones de 1982 y 1988 no tuvo derecho a la asignación; el PDM no tuvo derecho en 1988), lográndose, con esto, la apariencia de una integración pluralista de la Cámara.

3.4 Efectos de la fórmula de primera proporcionalidad

La fracción III del artículo 54 constitucional vigente quedó en los mismos términos que la anterior, excepción hecha del precepto relativo a la fórmula para hacer la atribución a los partidos políticos del número de curules por el principio de representación proporcional. El texto anterior señalaba que la Ley determinaría las fórmulas electorales y los procedimientos para la asignación; ahora dice: “La ley determinará las normas para la aplicación de la fórmula que se observará en la asignación”.

De acuerdo a la LFOPPE, en artículo 157, se establecían dos fórmulas distintas, la fórmula de representatividad mínima y la fórmula de primera proporcionalidad. Dados los elementos que integran cada una de estas dos fórmulas, la asignación del número de diputados que proporcionalmente podían corresponder a los partidos de oposición, según el número de votos obtenidos en cada circunscripción, podía variar. En este sentido, teóricamente la fórmula de representatividad mínima favorece en la asignación de escaños al partido de oposición más fuerte; en cambio, la fórmula de primera proporcionalidad tiende a favorecer a los partidos de oposición más débiles. Esta última fórmula fue la que se aplicó en las elecciones de 1979, 1982 y 1985, probando en la práctica los efectos comentados. En este caso, el partido afectado fue el PAN. Así, por ejemplo, de conformidad a los resultados de las votaciones de 1985, si comparamos el número de diputados de representación

proporcional asignados a cada partido de oposición por la fórmula de primera proporcionalidad y los que hubiesen obtenido en el supuesto de haberse aplicado la fórmula de representatividad mínima, las diferencias en la asignación hubieran quedado como sigue: El PAN con 7 escaños más; el PPS con dos escaños menos; el PDM, PSUM, PRT, PAM y PMT con un escaño menos, y el PST hubiera quedado igual.

Después de haber quedado comprobado en la práctica electoral estos efectos, el nuevo Código Federal Electoral prevé la aplicación exclusiva de la fórmula de primera proporcionalidad, consecuentemente, en las elecciones próximas pasadas se aplicó nuevamente.

3.5 Nuevas bases para tener derecho a participar en la asignación de escaños de representación proporcional

Independientemente de lo que pudiera argumentarse desde el punto de vista jurídico formal, a nuestro juicio, los preceptos contenidos en el artículo 54, fracción IV, tienen como finalidad: a) otorgar al partido mayoritario cuando menos una representación proporcional entre votos y número de escaños en la Cámara, en el caso que obteniendo el 51% o más de la votación nacional efectiva pudiera llegar a encontrarse subrepresentado por el sistema electoral de mayoría y, b) asegurar una mayoría absoluta de escaños en la Cámara a un solo partido, cuando eventualmente no obtuviese el 51% de la votación nacional efectiva y no alcanzase con sus constancias de mayoría la mitad más uno de los miembros de la Cámara.

De conformidad a los nuevos supuestos, como ya lo señalamos, ahora ya no se establece el supuesto de las 60 o más constancias de mayoría para que el partido del gobierno quede excluido de la asignación de escaños de representación proporcional (lo que implicaba que la asignación de estos escaños fuera únicamente para los partidos de oposición), sino que se asegura que este partido haya obtenido un porcentaje de constancias de mayoría superior o igual a su porcentaje de votos, siempre y cuando hubiese obtenido el 51% o más de la votación nacional efectiva o, de haber sido menor este porcentaje, haya al menos obtenido un número de constancias de mayoría relativa igual o superior a la mitad más uno de los miembros de la Cámara. (inciso a) y b) de la fracción II del artículo 54

constitucional). De no ser así, en la fracción IV, inciso a) del mismo artículo se prevé que el partido mayoritario tendrá derecho a la asignación de escaños de representación proporcional. Ciertamente, la Cámara aumenta su representatividad al incrementarse en 100 diputados elegidos por el principio de representación proporcional. (Art. 52), pero ahora, el partido mayoritario puede acceder a la asignación de diputados de representación proporcional, aunque limitado a no acumular por ambos principios electorales más de 350 diputados según el inciso b) de la fracción IV del artículo 54 constitucional.

Veamos de manera particular los supuestos previstos. Según el supuesto del inciso a) de la fracción II, del artículo 54, si la proporción porcentual en la distribución de escaños de mayoría es igual o superior a la votación del partido que obtuviese el 51% o más de la votación nacional efectiva, éste no tiene derecho a la asignación de diputados de representación proporcional. Así pues, no hay problema alguno cuando el sistema electoral de mayoría asigna una justa proporcionalidad al partido mayoritario y, menos aún, cuando obtiene un porcentaje de curules de mayoría superior a su porcentaje de votos, es decir, cuando esté sobrerrepresentado. El criterio de la ley es el siguiente: la proporción exacta o superior entre representación obtenida y número de votos para el partido mayoritario, lo excluye de la asignación de diputados elegidos por el sistema electoral de representación proporcional, y, de manera contraria, si no obtiene esta representación superior o igual, sí puede participar en la distribución de escaños de representación proporcional según lo previsto en el inciso a) de la fracción IV del mismo artículo 54; dicho en otras palabras, si el sistema electoral de mayoría no le otorga al partido mayoritario al menos la proporción justa en la representación, el mecanismo legal previsto en esta última fracción la hace proporcional y, consecuentemente, restándole escaños a la oposición. Como es fácil advertir, el criterio de proporcionalidad se aplica en sus justos términos, ni más ni menos, a un solo partido, justamente el criterio que se niega a nivel general para todos los partidos, ya que no existe un sistema integral de representación proporcional. Así tenemos que, confrontado el principio formal y el principio material de la ley, la ley no es general e igual para todos los partidos.

Se prevé, pues, un mecanismo a través del cual llegado el caso de una eventual subrepresentada por el principio electoral de mayoría, automáticamente opera un sistema de compensación proporcional. Si por el sistema electoral de mayoría el partido mayoritario llega a estar subrepresentado, por el sistema electoral de representación proporcional recupera el nivel de representatividad perdida. Así, por ejemplo, si el Partido Revolucionario Institucional obtiene el 70% de la votación nacional efectiva, pero su número de constancias de mayoría representa un porcentaje del total de la Cámara inferior al referido porcentaje de votos, tendrá derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional, hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el 70%. Aquí nos preguntamos: si la Constitución reconoce que el criterio de proporcionalidad, "representación-votos obtenidos", es un criterio válido, en este caso a favor de un solo partido, ¿por qué no instituye un sistema electoral en donde el criterio de representación proporcional sea igual para todos los partidos políticos? ¿O qué acaso las disposiciones constitucionales no deben contener principios generales e iguales?

La disposición prescrita en el inciso c) de la fracción IV del artículo 54 constitucional se refiere a la asignación de diputados de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta en la Cámara, en el supuesto de que ningún partido obtenga el 51% de la votación nacional efectiva y que ninguno alcance, con sus constancias de mayoría, la mitad más uno de los miembros de la Cámara. El inciso d) de la fracción IV de este mismo artículo prevé que en caso de empate en el número de constancias de mayoría, la asignación de diputados de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara, será decidida en favor de aquel de los partidos empatados que haya alcanzado la mayor votación a nivel nacional, en la elección de diputados por mayoría relativa. En primer lugar es claro que el propósito fundamental de estas disposiciones es el prever un mecanismo que asegure, llegado el caso, una mayoría absoluta en la Cámara a un solo partido. En segundo lugar, los preceptos previstos presuponen un sistema de partido predominante y, eventualmente, un esquema bipartidista, pero nunca un sistema multipartidista. ¿Qué sucedería de llegar a existir en la práctica electoral mexicana un auténtico

sistema pluripartidista? En este caso, sería probable que ningún partido obtuviera el 51% de la votación nacional efectiva y que no alcanzara con sus constancias de mayoría y de representación proporcional la mitad más uno de los escaños en la Cámara. De estar en vigor las disposiciones que comentamos, ¿debemos entender que será la propia Constitución y no el voto de los ciudadanos el que da derecho a la asignación de escaños hasta alcanzar la mitad más uno en la Cámara? En este caso, la Constitución sustituiría al ciudadano, convirtiéndose ella misma en elector. Por supuesto que esta hipótesis es muy improbable de realizarse, dado el sistema de partido dominante que prevalece en México, pero también es justo de pedir que toda disposición constitucional implique siempre la garantía del derecho al sufragio efectivo y, en general, el sistema representativo y popular.

4 LA RENOVACION POLITICA ELECTORAL

Si en este sexenio la situación económica ha sido peor que en los anteriores y sin perspectivas claras ni esperanza alguna, es lógico pensar que de acuerdo a las razones que se adujeron para echar a andar la reforma política, ahora sí se hacía indispensable llevar a la práctica la prometida democratización; no sólo por motivos de justicia social, sino también por razones de seguridad nacional y aún por egoísmo, por hacer sobrevivir al actual sistema político mexicano.

Desde el día en que tomó posesión como presidente de la república, Miguel de la Madrid se comprometió solemnemente ante el pueblo de México y la representación internacional como testigo, a realizar muy profundamente esta misión: "No nos limitaremos al perfeccionamiento electoral" dijo, y agregó, "fomentaremos la democracia en todos los ámbitos de la vida social..."¹¹. Dio la impresión de que estaba plenamente consciente de su compromiso, así como de los riesgos que correría el país en caso de no cumplir con su palabra empeñada.

Sin embargo fue fácil observar que a lo largo de la mayor parte

¹¹ Discurso de toma de posesión del presidente Miguel de la Madrid Hurtado. 1º de diciembre de 1982.

de su gestión y no obstante la despiadada vía que personalmente tomó, de ir cargando el peso de la crisis exclusivamente sobre las amplias capas medias y bajas de la población nacional que día tras días venían menguando su nivel de vida, éstas, en términos generales, no tuvieron acceso a los cambios político-electorales que pudieran denotar el otorgamiento de una opción participativa en compensación a su sacrificio.

Las elecciones federales desarrolladas a mitad de este sexenio -1985-, no contaron para su realización sino con la abstracta promesa del 1º de diciembre de 1982 citada antes; solamente habían existido algunos cambios menores que no hicieron de éste un proceso electoral diferente a lo tradicional.

Fue hasta fines de 1986 cuando se comenzó a dar vida a lo que en general puede considerarse como la aportación de este gobierno en nuestra materia. La llamada "Renovación Política Electoral" conformó, básicamente, la obra con la que Miguel de la Madrid pretendió satisfacer su enorme compromiso.

En este proceso de Renovación Política Electoral, cuenta entre sus elementos primordiales: a) el hecho de establecer como potestad del gobierno no federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales¹²; b) la creación de un Código Federal Electoral para sustituir a la ley de la materia de 1977; c) el establecimiento de un Tribunal de lo Contencioso Electoral para resolver recursos de apelación y queja, y d) la creación de una Asamblea de Representantes para el Distrito Federal.

4.1 La preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales

El primer elemento viene a constituir, muy especialmente en nuestro

¹² Sobre esta disposición que MMH elevó a rango constitucional, don Daniel Cosío Villegas comenta: "Vale la pena señalar otro paso hacia la concentración cada vez mayor del poder presidencial: la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, que el presidente Avila Camacho promovió celosamente, y conforme a la cual se hicieron las elecciones de julio de ese año. Ya es significativo que el prologuista a la utilísima obra 'Legislación Electoral Mexicana 1812-1973' deje escapar la observación de que con esa ley, 'por primera vez en la historia, la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral quedan bajo la responsabilidad del gobierno federal', o sea el presidente de la República." *La Sucesión Presidencial*, México, Cuadernos de Joaquín Mortfz, 1975, p. 100

país, una especie de despojo a la sociedad y al Estado por parte de una facción que nació desde el poder, quien lo ha usufructuado ininterrumpidamente por generaciones y que, ahora que está en franco declive, pretende perpetuarse en él rebajando el papel de la constitución a un mero instrumento del PRI, restándole la responsabilidad que debe caracterizarle.

Esta medida sólo viene a convalidar “constitucionalmente” una situación de hecho que antes no tenía sustento legal, pues la tradición ha demostrado claramente que la Comisión Federal Electoral, las Comisiones Locales Electorales, los Comités Distritales Electorales, el Registro Nacional de Electores, su Comité Técnico y de Vigilancia, las demás derivaciones del RNE, la Comisión de Radiodifusión y hasta las más de 50 mil Mesas Directivas de Casilla, se han venido manejando como si en verdad fueran propiedad del gobierno, de la fuerza ubicada en el poder.

En estos organismos la oposición tiene sólo un acceso apenas simbólicamente otorgado, que normalmente se constriñe a la presencia de sus representantes o comisionados por unas cuantas horas dos veces al mes; la labor permanente siempre ha quedado en manos del gobierno vía “funcionarios” electorales o funcionarios a secas.

Es en las tareas cotidianas, de diario de estos organismos, en las que con toda calma, con toda la infraestructura necesaria y con todo tipo de apoyos y directrices oficiales, se van dando, en ausencia de la oposición, todos los pasos encaminados a instrumentar, elección tras elección, el amplio, complejo y ya famoso sistema de “alquimia electoral”.

Los funcionarios electorales y los funcionarios a secas siempre han controlado las instalaciones y las han distribuido como mejor les conviene, han manejado el acceso a las mismas, han dispuesto en exclusiva de los presupuestos, los equipos, el personal, los vehículos y hasta la papelería y los sistemas de comunicación. Por si fuera poco, asumen el mando sobre los elementos militares y policíacos adscritos al organismo. El manejo del personal, en particular, les ha permitido tener a su servicio, mimetizado entre el personal administrativo necesario y honrado, a elementos “comisionados” y contratados que han venido a conformar una verdadera mafia electoral a todos los niveles y a lo largo y ancho de la república.

No es un avance entonces, y sí un retroceso, el hecho de que al

margen del Estado y la sociedad, el gobierno federal tenga ahora tan amplias facultades que, por su esencia, deberían estar en manos de las diversas fuerzas políticas nacionales sin hegemonía alguna.

4.2 El Código Federal Electoral

El hecho de haberse conformado de una manera mejor estructurada un cuerpo de disposiciones relativas a la materia electoral que vino a sustituir a la LFOPPE y su reglamento, no implica, sin embargo, que en esencia se haya ido más allá de retocar o maquillar la intención de fondo del orden legal electoral preexistente. Por el contrario, el Código Federal Electoral vigente, acorde a los limitados alcances de las reformas constitucionales de la Renovación Política Electoral – que tampoco desarrollaron la espléndida potencialidad del artículo 41 constitucional– busca mejorar la secuencia, de inicio a fin, de las tres etapas bien definidas del proceso electoral, con la intención de poder declarar y publicar los resultados de la elección con mayor certeza y mejor tiempo, pero no cuenta con elementos suficientes y adecuados para resolver a fondo los tradicionales vicios del quehacer electoral mexicano. Sus lagunas, imprecisiones y hasta aberraciones llevaron, ahora más que nunca, al desarrollo de unas elecciones federales (las de 1988) tan tortuosas, oscuras y vulnerables hasta el grado de hacer prevalecer, hoy todavía, una clara conciencia popular de que no fue acatada la voluntad ciudadana para conformar los poderes legislativos y ejecutivo existentes.

Algunos avances del Código los tenemos por ejemplo en las disposiciones que ahora permiten el uso de una sola boleta electoral para elegir diputados de mayoría relativa y de representación proporcional; el que los partidos políticos puedan proponer para el proceso de insculación, a los ciudadanos que fungirán como escrutadores en las mesas directivas de casilla (su contraparte está, entre otras cosas, en haber eliminado el procedimiento de la insculación para elegir a los funcionarios electorales de mesa directiva de casilla, comité distrital, etc., a quienes ahora se designa de manera directa); se elimina la posibilidad del registro condicionado al resultado de las elecciones, etc. Muchas cosas cambiaron de forma, pero no de fondo, por ejemplo, la hegemonía

prísta en los organismos electorales sigue en pie; la distribución de los recursos económicos tiene un tinte similar; los vicios del padrón electoral, no se diga; la interposición de recursos incluso empeoró; etc.

Un claro ejemplo de disposición irracional lo tenemos en el artículo 180 del Código, ya que sólo en teoría permite en alguna medida controlar el uso de las boletas electorales pero es imposible de llevar a la práctica¹³.

4.3 El Tribunal de lo Contencioso Electoral

Muchas esperanzas despertó el rumor de que sería creado un Tribunal Electoral, pues lo habían demandado diversas fuerzas opositoras desde tiempo atrás. Sin embargo, tan pronto se formalizó como parte de las iniciativas de 1986, se pudo advertir que le acompañaban marcadas limitaciones pues debido a los pasos marcados para su integración no podía escapar a contener en su seno, antes que una calidad jurídica neutra, un marcado tinte político con hegemonía del partido oficial al igual que los organismos electorales.

Asimismo, era notorio que se le incorporaba al campo de las concepciones jurídicas más formalistas, más ajenas a la reivindicación de los intereses sociales y, al mismo tiempo, inclinando su futura actuación en un sentido parcial, pues la exigencia establecida en el artículo 315-II del código en el sentido de sólo admitir pruebas documentales públicas en un contexto como el nuestro, conlleva obstáculos casi insalvables para la oposición, pues para nadie es un secreto que los notarios públicos, jueces y demás funcionarios competentes para extenderlas, están casi siempre y desde hace mucho tiempo sometidos al engranaje oficial, y por ende, al PRI.

En la práctica de su funcionamiento se vio más adelante, que lejos de operar supliendo deficiencias formales menores e interpretando con la finalidad de rescatar el verdadero sentido de la voluntad popular, exageró sus exigencias para poder, aparentemente, desechar la mayor parte de las impugnaciones de la oposición.

¹³ Cf. Ramiro Bautista, *La democracia política como valor fundamental en el Estado mexicano y su ineficacia en la práctica concreta*, México, UAM-A, 1987, Inédito pp. 107-114.

Más grave todavía fue el hecho de que, a pesar de su integración mayormente oficialista y de solemnidad con que trató de invertir sus determinaciones en aquellos casos con irregularidades evidentes en los que dejó “derechos a salvo” de la oposición remitiendo a la revisión de las actas que se encontraban en los paquetes electorales, la “mayoría autodesignada” del Colegio Electoral de la cámara de diputados, prepotente, haya despreciado la única acción que podía darle credibilidad. su existencia está, a muy corto plazo de su origen, severamente cuestionada.

4.4 La Asamblea de Representantes del Distrito Federal

Por lo que respecta al Distrito Federal el presidente Miguel de la Madrid promovió, también a fines de 1986, reformas constitucionales con el objeto básico de crear un órgano de representación ciudadana en esta entidad. Tal es la llamada Asamblea de Representantes, compuesta por 66 miembros, 40 de mayoría relativa y 26 de representación proporcional, a la que se le señaló un abundante cúmulo de competencias entre los que sobresalen las siguientes:

Atender a las necesidades de la población del DF en más de una treintena de renglones (educación, salud, justicia, seguridad pública, etc.) a través del dictado de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno; proponer al presidente de la república, para fines presupuestales, la atención de problemas prioritarios; recibir informes de las autoridades administrativas de la entidad; iniciar leyes o decretos del DF ante el Congreso de la Unión; realizar labores de gestión ciudadana; atender, turnando a comisiones y dictaminando, toda iniciativa, dentro de su competencia, que le sea formalmente presentada por 10,000 o más ciudadanos “debidamente identificados”, etc.

Resulta necesario señalar que a la creación de esta Asamblea se llegó como un paso más en el ya largo camino de confrontación entre los personeros del sistema, que pretenden mantener al infinito su hegemonía sobre la vida política de esta entidad que controlan en forma total desde 1928 y la oposición que, como mínimo, pretende reconquistar para el pueblo del Distrito Federal el más elemental de los derechos de cualquier ciudadano, el derecho de elegir a sus gobernantes.

Asimismo cabe decir que los avances ahora logrados, tienen también su contrapartida, pues paralelamente al proceso de su creación fueron suprimidas por MMH calladamente, sin siquiera argumentar en contra, dos disposiciones constitucionales relativas al DF que significaban un importante logro: el referéndum y la iniciativa popular que se encontraban registradas desde 1977 en el artículo 73, VI, 2a., y podían haberse llevado a la práctica con toda facilidad de haber existido la voluntad política para hacerlo.

Finalmente, es factible prever que las medidas puestas en marcha por la Renovación Pública Electoral para el Distrito Federal entrarán en crisis a corto plazo por estar fincadas en el vacío, pues no tienen consenso en la ciudadanía defeña, la mayor concentración de ciudadanos en el país.

CONCLUSIONES

Creada para compensar con participación el deterioro del nivel de vida de las mayorías afectadas por la crisis económica y de esta forma evitar la posibilidad de que se generara la violencia popular, la reforma política lopezportillista fue limitada. Se quedaron cortos los cambios de la formalidad legal y prevalecieron los tradicionales vicios de la práctica electoral oficial. No se profundizó porque aparecieron los inmensos recursos petroleros y se calculó mal que con su comercialización se tendrían a la mano los dineros suficientes para poder gobernar como en los buenos tiempos. Muy probablemente esto hizo pensar a los gobernantes que la población se mantendría tranquilo, tolerando pasivamente al sistema que durante mucho tiempo le había proporcionado satisfactores mínimos, empleo asequible y, sobre todo, esperanzas de ascenso social. Pronto, sin embargo, se desvaneció la esperanza y a pesar de la masiva exportación petrolera las circunstancias económicas se tornaron más graves para fines del sexenio de López Portillo.

Es evidente que durante la gestión de Miguel de la Madrid los problemas económicos han presentado mayor gravedad que en el sexenio anterior, pues además de que las grandes mayorías fueron sometidas a rigores extremos, se hizo más difícil el acceso al crédito internacional y el petróleo dejó de ser la esperanza salvadora. Era

de esperarse entonces, de conformidad con la lógica planteada por la reforma política y el compromiso asumido por el presidente, que la democratización sería realizada plenamente. No fue así; las reformas constitucionales hechas a principios de sexenio y el proceso de “Renovación Política Electoral” de 1986 poco apuntaron en el sentido esperado, pues sus puntos fundamentales dejaron ver, por lo que respecta al mandato constitucional de que ahora compete al gobierno federal la preparación, el desarrollo y la vigilancia de los procesos electorales, que el sistema político mexicano actual está entrando en agonía y, consciente de ello, el poder hegemónico se atrinchera para seguir dominando. Además, por lo que se refiere a la creación del Código Federal Electoral, el Tribunal de lo Contencioso Electoral y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, desde la óptica de su real alcance formal se ve claramente que sólo se estaba “maquillando” la legalidad electoral preexistente con el aparente objeto de volver a engañar a los mexicanos creándoles, una vez más, falsas esperanzas.

No obstante que lo anterior es muy grave, lo peor de todo en el sexenio delamadrista fue que en el campo de lo político electoral no sólo sobrevivieron las decenas y decenas de los tradicionales vicios de la “alquimia electoral”, sino que se acrecentaron mucho con la manipulación informativa, el autoritarismo, los asesinatos ligados a lo electoral, el cinismo, la automarginación de la Suprema Corte, la gestión de reconocimientos anticipados, la degradante beligerancia presidencial, etc., hasta el grado de llegar a conformar en nuestra sociedad civil un amplio sentimiento de repudio al poder establecido que se mantiene, entre muy graves problemas, seriamente cuestionado en su legitimidad y, con estos hechos, provocando la posible violencia que debería tratar de evitar.

De manera particular, en relación con el estudio que hemos hecho sobre la integración de la Cámara de Diputados, por lo que se ha visto podemos asegurar que las disposiciones prescritas en los artículos 52, 53 y 54 constitucional han sido establecidas tomando en cuenta el mantenimiento del predominio del partido del gobierno en dicha Cámara. Por eso las reformas constitucionales de diciembre de 1986 preservan el sistema electoral mixto condominante mayoritario y, además introducen un mecanismo de compensación automática de curules a favor del Partido Revolucionario Institucional, procurando

contrarrestar la tendencia histórica a la baja de su votación. En lugar de profundizar el pluripartidismo democrático, admitiendo un sistema electoral de representación proporcional integral para toda la Cámara, tiende a fortalecer, ahora más que nunca, el predominio y el control de la Cámara en manos de un solo partido.

Además es posible llegar a las siguientes conclusiones específicas:

En relación al inciso a) de la fracción IV del artículo 54 constitucional: el criterio establecido es el de justa proporcionalidad entre votos y curules para el partido más fuerte, precisamente el criterio que se niega a nivel general para todos los partidos por igual.

Las ecuaciones son estas:

- | | | |
|---|---|--|
| A) - Partido de gobierno | = | partido de las mayorías. |
| - Partido de las mayorías | = | partido que obtiene el 51% o más de la votación. |
| - Partido que obtiene el 51% o más de la votación. | = | justa proporción entre votos y escaños por ambos principios electorales en el total de la Cámara |
| - justa proporción entre votos y escaños por ambos principios electorales en el total de la Cámara. | = | derecho del partido del gobierno |

CONCLUSION: el derecho del partido del gobierno, es igual al poder de la voluntad de un solo partido en la Cámara, es decir, su derecho es igual a poder.

- | | | |
|---------------------------------------|---|--|
| B) - Partido del gobierno | = | partido de las mayorías. |
| - Partido de las mayorías | = | derecho. |
| - Derecho del partido de las mayorías | = | derecho a obtener una representatividad igual o superior a sus votos por ambos sistemas electorales. |

CONCLUSION: Si el sistema electoral de mayoría es injusto en la representatividad otorgada al partido de las mayorías, este partido tiene derecho a participar por el sistema de representación proporcional para hacer lo justo.

- C) - Partidos de la oposición = partidos de las minorías
 - Derecho de los partidos minoritarios = derecho a obtener tan sólo una proporción justa entre votos y escaños de representación proporcional.
 - Derecho a obtener tan sólo una proporción justa entre votos y escaños de representación proporcional = derecho a obtener una justa representación tan sólo en un 40% del total de curules de la Cámara
 - Derecho a obtener una justa representación tan sólo en un 40% del total de curules de la Cámara. = derecho de los partidos de oposición

CONCLUSION: el derecho de los partidos de oposición es igual a discriminación.

Conclusión general: Lo que es justo para el partido del gobierno, no lo es para los partidos de oposición. ¿Acaso las leyes no deben contener principios generales e iguales para todos? La desigualdad no solo viene dada por la desigualdad real, sino por la desigualdad formal. La ley es formal y materialmente desigual, pero no para aminorar las desigualdades entre el partido del gobierno y los partidos de oposición, sino para preservar el poder del más fuerte.

En relación a los incisos c) y d) de la fracción IV del artículo 54 constitucional, podemos llegar a las siguientes conclusiones: si el partido que debe resultar favorecido por el sistema electoral de mayoría (al partido del gobierno obviamente) no obtiene el 51% de la votación efectiva, dicho partido puede acceder a una mayoría absoluta de los escaños de la Cámara asignándosele diputados de representación proporcional y, consecuentemente, restándole diputados a los partidos de oposición. Si se supone, como parece ser factible dada la tendencia irreversible a la baja en la votación del partido del gobierno, que este mismo partido no llegara a alcanzar la mayoría absoluta en la Cámara ni siquiera sumando sus escaños de mayoría con los de representación proporcional a los que tuviera derecho según sus votos, ¿qué sucedería en este caso? Aquí llegamos al gran misterio de la Constitución: la Constitución se convierte en elector, suple al ciudadano, se personifica y vota anulando el voto efectivo de quien si es ciudadano de carne y hueso. La Constitución asumiendo una significación diferente a la suya propia, anularía por

voluntad propia el derecho que ella misma consagra y garantiza, es decir, el derecho al sufragio general, universal e igual. No sería el voto de los ciudadanos el que otorgaría el derecho a las diputaciones faltantes para alcanzar la mayoría absoluta en la Cámara, sino la propia Constitución quien puede llegar a hacerlo; aunque el sufragio efectivo haya sido su origen, ahora resulta que ésta puede anularlo. Así, pues, llegado el caso de decidir entre el partido del gobierno y el voto del ciudadano, la Constitución sacrifica al ciudadano y toma partido por el gobierno. La Constitución realiza la gran hazaña de destruir la forma de gobierno republicano, representativo y popular mediante un simple acto de voluntad, que a su vez dependió, naturalmente, de la simple voluntad presidencial que formalizó su decisión a través del foro metafísico del Estado: el poder legislativo revisor. En su límite, esto significa que lo que el partido del gobierno no puede conseguir por el consenso popular del voto, lo consigue por la fuerza legalizada, y como el voto de la Constitución es también un derecho igual y, llegado el caso, superior al derecho de los ciudadanos al voto, hay que llegar a la conclusión de que, según el artículo 54 reformado, también el voto de la Constitución es igualmente un derecho y por lo tanto legítimo.

Si deseáramos caracterizar a las disposiciones constitucionales que en materia electoral hemos comentado, diríamos que estas son disposiciones “goma” al servicio del partido más fuerte, del partido del gobierno. Con dichas disposiciones la dictadura permanente de un solo partido queda asegurada.

La izquierda en movimiento ¿Hacia una evolución de su cultura política?

Roberto Gutiérrez

I INTRODUCCION

Quisiéramos comenzar este trabajo con una advertencia: la delimitación de nuestro objeto de reflexión no estará dada por consideraciones de orden doctrinario ni por pretensiones ideológicas sobre la legitimidad o no de determinadas fuerzas u organizaciones para ser consideradas parte del universo de la “izquierda”. Sabemos que hablar de “posiciones de izquierda” significará siempre la elección de un determinado marco de referencia y la adopción de ciertas convenciones. En este sentido, conviene aclarar que el criterio que utilizaremos aquí, será, por razones que convienen al sentido de nuestra reflexión, fundamentalmente político, lo cual significa que la izquierda se verá definida a partir del juego de posiciones que interactúan de manera específica en nuestro escenario político.

En el México actual, resulta evidente que a partir de la emergencia y desarrollo del movimiento neocardenista, el cuadro político tradicional se vio abrupta y radicalmente modificado, provocando rupturas, desapariciones —como en el caso del PMS— y realineamientos que han conducido a la izquierda histórica, socialista y comunista, a replantear el sentido de su propia identidad. El fin del sexenio delamadridista ha sido testigo de una rápida recomposición del flanco izquierdo del espectro político que debe ser analizada con detenimiento para descifrar sus orígenes, la forma en que se ha desenvuelto, su profundidad y sus perspectivas.

En este ejercicio de interpretación, nos interesará destacar aquello que concierne al conjunto de representaciones, creencias y

teorizaciones, hábitos y estilos de comportamiento, que conforman lo que llamaremos la cultura política de la izquierda nacional. La coyuntura actual, funciona, desde esta óptica, como un buen referente para evaluar lo que ha sido en los últimos años el perfil político de la izquierda y la forma en que este se ha modificado a la luz de la confrontación con la nueva situación del país.

Partiremos, en una primera aproximación, de los límites y dificultades que marcaron la trayectoria política de las principales organizaciones de la izquierda "tradicional" en México en la que destacan el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), que junto con el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) y otras organizaciones (MRP, PPR y UIC) formaría en 1987 el Partido Mexicano Socialista (PMS). Pasaremos después a revisar en líneas muy generales el comportamiento de partidos como el Popular Socialista (PPS), Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y Socialista de los Trabajadores (PST) ahora (PFCRN), mismos que a su manera se han involucrado también en la lucha política del Frente Democrático Nacional (FDN) pero que en mayor o menor medida se han mostrado reticentes a participar en las tareas de construcción del naciente Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Sin duda será necesario mencionar también las características de la escisión que dio origen a la Corriente Democrática (CD), así como la presencia y contribución de diversos movimientos sociales acontecidos durante el último período de gobierno y que abarcan luchas magisteriales, inquilinarias, estudiantiles, ecologistas, etc.

Nos encontramos, pues, ante un abigarrado panorama que evidentemente no podrá ser tratado en detalle, pero sin cuya mención y revisión, así sea de carácter sintético, sería difícil comprender el presente y ponderar las líneas posibles de desarrollo de la cada vez más compleja izquierda mexicana.

II DEL PSUM AL PMS. LAS VICISITUDES DE LA FUSION

La desaparición del Partido Comunista Mexicano con vistas a la formación en noviembre de 1981 del PSUM, al que se incorporarían otras organizaciones como el MAP, el MAUS, el PPM y el PSR, fue el indicio de que el segmento más significativo de la izquierda

mexicana se planteaba ya como una de sus preocupaciones centrales la superación de una fragmentación política que no había producido otra realidad más que la del aislamiento y la ineficacia. Adicionalmente, la tarea política inmediata para la cual se preparaba el nuevo partido, las elecciones legislativas y presidenciales de 1982, mostraba una reconsideración, que sin embargo no fue cabalmente asumida como veremos más adelante, por parte de esta corriente, de la importancia de los procesos electorales y de la necesidad de la actuación, en términos generales, dentro de los marcos legales e institucionales establecidos. Como se sabe, el entusiasmo y las expectativas generadas por el proyecto de formación del PSUM, se vieron sin embargo disminuidos por la separación del PMT de esta empresa común a partir de discrepancias de carácter ideológico sobre la caracterización y simbología del nuevo partido, lo cual no dejó de tener repercusiones en la opinión pública, en el ánimo de los participantes y sin duda también en los resultados electorales.

Ciertamente, la actuación electoral de la izquierda tenía ya un precedente legalmente reconocido¹, el de las elecciones legislativas de 1979, donde el PCM había obtenido 864,154 votos los cuales representaron el 5% de la votación frente al 10.8% del PAN y el 69.7% del PRI².

En 1982, el recién constituido PSUM recabó en la elección para presidente 821,993 sufragios, esto es, 3.6% del total mientras que el PAN alcanzó el 16.4% y el PRI el 68.4%. En lo que toca a las elecciones legislativas —en el rubro de mayoría relativa— el PSUM obtuvo 905,058 votos (4.4%), el PAN 2,787,218 (15.9%) y el PRI 11,588,230 (64.8%).

Como puede apreciarse, en ninguna de las dos votaciones de 1982 el PSUM logró alcanzar el porcentaje obtenido por el PCM, eje de la Coalición de Izquierda que logró además, a partir de los 702,973 votos conseguidos en el rubro de representación proporcional, formar una fracción parlamentaria de 18 diputados.

De esta manera, a pesar del aumento cuantitativo de la votación, puede observarse que el impacto inicial generado por el registro legal

¹En 1976 el PCM, a través de la candidatura de Valentín Campa, participó sin registro en la contienda presidencial.

²Los datos electorales que utilizamos en este trabajo provienen de la Comisión Federal Electoral.

de una opción de la izquierda independiente no logró consolidarse del todo ni irradiar su influencia hacia capas de la población más amplias de las que desde entonces se perfilaron como su clientela tradicional. Esta tendencia decreciente no pudo ser revertida por el PSUM en las elecciones de 1985. En ellas recabó 575, 121 sufragios (de mayoría relativa) que representaron el 3.2% de la votación total. Ciertamente, en estas elecciones participó ya el PMT, que había conseguido su registro legal en 1984 y que se perfiló, como quedaría demostrado por los resultados de los comicios, más como un partido que le disputaría sus votantes el PSUM y no como una opción capaz de atraer nuevas franjas del electorado. De hecho, si se suman los votos del PMT (276,712 equivalente al 1.6% del total) con los del PSUM se alcanza un porcentaje de 4.7% similar al 4.4% del PSUM en 1982 e inferior al 5% del PCM en 1979.

Desde nuestra perspectiva, estas cifras ponen de manifiesto la incapacidad de los agrupamientos más significativos de la izquierda tradicional para enfrentar seria, y podríamos decir, profesionalmente, una tarea política con exigencias complejas que nunca fueron cabalmente atendidas.

Durante este período y en los años siguientes, la izquierda no logró –situación que vivía aún durante la campaña de Heberto Castillo– asumir sin temores y con responsabilidad plena³ tanto los procesos electorales como la actividad legislativa. Para las elecciones de 1988, en el rubro de diputados por mayoría relativa, el PMS obtuvo el 4.41% de la votación total. Todo ello parece indicar que la renovación ideológica iniciada por el PCM una década atrás, llegó a un punto de bloqueo, creando el efecto paradójico, por no haberse llevado a sus últimas consecuencias, de la confusión y la parálisis política. No fue posible demostrar del todo los viejos esquemas ideológicos, en los que las elecciones y el “reformismo” eran siempre vistos con un aire de sospecha, a pesar de que la vida del partido, primero del PSUM y después del PMS, giraba de manera ineludible en torno a estos ejes.

En el fondo de esta problemática persistía una cuestión que aún ahora no ha sido saldada: aquella que se refiere a la definición de la naturaleza y función de un partido político. Dentro de la

³Conviene recordar aquí la forma tan cuestionable en que se desarrolló el proceso para la conformación de las listas plurinominales en el seno del PMS.

cultura política de la izquierda mexicana, la referencia constante a la revolución, el privilegiamiento acrítico de los movimientos de masas por encima de la transformación de las instituciones y de la labor legislativa, y la visión de los procesos electorales como un medio agitativo y de acumulación de fuerzas no dejaron de funcionar como contrapeso efectivo de las tendencias que pensaban en que la oferta política fundamental de un partido tiene que ver con opciones globales de interés y relevancia nacional, estatal o municipal. Opciones que encuentran en lo electoral el campo más propicio – y legítimo – para proponerse y difundirse.

Para esta última concepción, que no llegó a desarrollarse suficientemente por su relativa debilidad y aislamiento político, era necesario no confundir el campo de acción de un partido con el de otro tipo de organizaciones y movimientos sociales. Rescatar la especificidad de un organismo partidario, esto es, acceder a las instancias de representación pública, fue visto despectivamente como táctica electorista por aquellos que pensaban desde una identidad que con matices, pero compartiendo algunos principios básicos, ha dificultado enormemente concebir una estrategia en y para la democracia. Democracia entendida evidentemente, no como predominio absoluto de un grupo o clase por mayoritario que se pretenda, sino como un sistema reglado de relaciones políticas donde se decide, a través de la generación de consensos sociales, el tipo de orientación política, social y económica de una colectividad.

A partir de la creación del PMS, quedó claro que el problema sustancial de la izquierda no se reducía a alcanzar la unidad orgánica. La simple suma de voluntades, y esto hay que tenerlo presente en la coyuntura actual, no generó eficacia política. En este sentido hay que señalar que si la diversidad de posiciones, necesaria y legítima, no es procesada productivamente con miras a presentar consistentemente alternativas políticas viables ante problemas de interés colectivo y frente a actores sociales reales, lo que se va bosquejando es una vida política interna progresivamente viciada, en la que la actividad se desplaza a la querrela doméstica y a la defensa de los espacios de influencia,

Retomaremos el punto de la dinámica interna de los partidos cuando veamos la conformación organizativa del neocardenismo. Por ahora, nos limitaremos a señalar que algunas aportaciones pro-

gramáticas interesantes tanto del PSUM como del PMS, no recibieron difusión y el impulso que hubiera merecido gracias a un equilibrio inestable que condujo a la parálisis de la que hemos hablado que se vivió internamente como una lucha desgastante y recurrente por conservar o ganar posiciones en la que se utilizaron métodos siempre edificantes. Afortunadamente, la libertad de opinión fue respetada y la expresión de críticas en sus órganos de difusión y en otros medios, dio cuenta de que en ese aspecto había tenido lugar un efectivo avance en la cultura política partidaria.

En retrospectiva, la formación del PSUM primero y el PMS después, indica la intuición por parte de la izquierda de que es preciso modificar los antiguos esquemas y dependencias político-doctrinarias para ponerse en sintonía con una realidad bastante más compleja de lo que se pensaban. Si se juzgara entonces la evolución de esta corriente por su alejamiento, plasmado en documentos, conclusiones como la de dictadura del proletariado, centralismo democrático, legalidad burguesa y por el reconocimiento de los aspectos progresistas del nacionalismo, la apuesta por la democracia e incluso el reconocimiento de la economía mixta, difícilmente se podría comprender las razones de su estacionamiento político. Lo que hasta aquí hemos ensayado como posibilidad de interpretación se funda en una hipótesis que debemos hacer explícita: La crítica a la identidad política basada en el doctrinarismo marxista tradicional no fue acompañada de un proceso de reelaboración ideológico-cultural verdaderamente profundo que dibujara de manera firme los rasgos de la nueva identidad posible. Así, ante la fragilidad de una incipiente cultura política asociada a la democracia y a la justicia social, entendida ésta al margen del igualitarismo propio de la utopía comunista, los reflejos de buena parte de la izquierda se mantuvieron al amparo de las viejas certidumbres. De aquí que la modernización política haya quedado, en no pocos aspectos como un fenómeno de superficie, siendo por lo demás sometida, en cada nuevo proceso de fusión, a la crítica incisiva de algunos argumentos que llegaban a la integración con un arsenal ideológico que cuestionaba las revisiones hechas por otros sectores del partido.

En este contexto, la campaña presidencial desarrollada por Heberto Castillo no podía sino mostrar la heterogeneidad de visiones existentes, manifestada en la calidad diferenciada de los actos o

ganizados, en una plataforma discursiva variable y en ocasiones contradictoria⁴ y en general en la precariedad de la infraestructura de apoyo necesaria para una empresa de tal magnitud. En los albores de la campaña cardenista, se dejaron incluso escuchar las voces que llamaban a la radicalización del perfil de la campaña permesista para distinguir una postura revolucionaria de una nacionalista, reformista y, se decía, cercada al priísmo. En esa etapa, que no dejó de tener costos posteriores, fue frecuente la descalificación virulenta de Cuauhtémoc Cárdenas.

Las dificultades por las que atravesaba el PMS se agudizaron cuando la campaña cardenista mostró su potencialidad a partir, sobre todo, de los actos de la región lagunera. Desde entonces, el desconcerto ganó terreno en los distintos niveles de la estructura partidaria, propiciándose nuevos desacuerdos, inactividad y desánimo.

La declinación de Heberto Castillo fue sin duda, como se ha apreciado, un acto digno de encomio, pero representó, sobre todo, una decisión necesaria para que el PMS pudiera conservar su cohesión interna y ocupar un sitio en el nuevo escenario político que se avecinaba. Regresaremos sobre este punto más adelante.

III LAS ALIANZAS PROBLEMATICAS

En la formación del Frente Democrático Nacional y en apoyo a la candidatura de Cárdenas confluyeron partidos como el Popular Socialista, el Auténtico de la Revolución Mexicana y un PST escindido y transmutado en Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional. La influencia ideológica y la significación política de estas organizaciones fueron prácticamente nulas a lo largo del sexenio, sobreviviendo de hecho a la sombra de las decisiones gubernamentales y apoyando de manera frecuente sus candidaturas. No casualmente tuvo buena acogida la expresión de partidos paraestatales para designar su peculiar vocación oficialista.

En el terreno electoral, el peso específico de estos partidos no fue mayor que el de su presencia y su reconocimiento público. El cuadro siguiente nos da una idea al respecto.

⁴ Un ejemplo interesante a este respecto fue la posición oscilante entre la defensa de la legalidad y el apoyo a las acciones de resistencia civil.



	1982 <i>Elecciones Presidenciales</i>	1982 <i>Elecciones Legislaturas (M.R.)</i>	1985 <i>Elecciones Legislaturas (M.R.)</i>
PPS	360,565 (1.6%)	393,227 (1.9%)	349,680 (1.9%)
PST	342,005 (1.3%)	340,244 (1.8%)	440,751 (2.5%)
PARM*	242,187 (1.1%)	282,229 (1.4%)	295,434 (1.6%)

* Como puede observarse, el PARM no alcanzó en 1982 el porcentaje suficiente para conservar su registro, mismo que recuperó por una décima de punto en las elecciones de 1985.

Para las elecciones de 1988 estos tres partidos obtuvieron en conjunto el 24.6% de la votación total, lo que los colocó como principales beneficiarios del fenómeno neocardenista.

Distintos en cuanto a sus orígenes y plataforma doctrinaria, estos partidos encontraron tradicionalmente un punto de confluencia en la reivindicación de lo que en líneas generales ellos consideraban como política progresista y antiimperialista del gobierno de la república. A fines del sexenio, y sumidos en la marginalidad y el descrédito, vieron sin embargo en la cada vez menos defendible estrategia económica gubernamental y en la aparición del movimiento neocardenista, la oportunidad para incrementar de golpe —como efectivamente ocurrió— su votación y representación política. Como era de esperarse, este incremento fue interpretado por dichas organizaciones como el resultado natural de sus “esfuerzos organizativos” o su “coherencia ideológica”⁵, con el fin de capitalizar, infructuosamente, el movimiento en curso. Con respecto a estos partidos, el PMS tuvo que pagar electoralmente el costo de su demora en la declinación de Heriberto Castillo, misma que provocó que su nombre, con la confusión consecuente, no fuera retirado de las boletas electorales.

Sin duda, la aportación de estos agrupamientos en relación a la magnitud del movimiento no ha sido muy significativa. Por el contrario, su peculiar estilo político ha introducido un elemento

⁵ Pueden verse las entrevistas realizadas a sus dirigentes después de las elecciones por el periódico *La Jornada*

adicional de fricción en torno a las disputas por pequeñas cuotas de poder, situación palpable desde antes de la elección del 6 de julio en la imposibilidad de concretar candidaturas únicas en la mayor parte de los distritos electorales. Más allá de esto, habría que recordar las declaraciones de Aguilar Talamantes en vísperas de la visita de Cárdenas a Ciudad Universitaria, la incoherentemente argumentada deserción de César del Angel, la negativa del PARM a sumarse a la candidatura del FDN en Tabasco y el tráfico de militantes y candidatos a raíz de los comicios en esta entidad para citar solamente algunos ejemplos.

Evidentemente, sus titubeos o simplemente su negativa para incorporarse a la formación del Partido de la Revolución Democrática, debe comprenderse a partir de la historia que los ha conformado políticamente, y desde la cual se antoja difícil, primero, su ruptura definitiva y completa de la dependencia gubernamental y, segundo, al renuncia a los intereses patrimoniales de sus dirigentes, íntimamente vinculados a la conservación de espacios relativamente controlables y autónomos; elementos, dicho sea al pasar, prescindibles en el largo itinerario transformador de la cultura política de la izquierda nacional.

IV CORRIENTE DEMOCRATICA Y EVOLUCION DEL NEOCARDENISMO

Grupo catalizador de la recomposición política reciente, la Corriente Democrática ha jugado un papel protagónico en la estructuración del FDN y en la formación de un nuevo partido político nacional. Para comprender su surgimiento y desempeño posterior, es conveniente recordar algunas de las circunstancias que rodearon su aparición. Enumeremos las siguientes:

- La progresiva pérdida de influencia de los sectores más ligados a la tradición nacionalista popular de la revolución mexicana en la toma de decisiones gubernamentales. Junto con ello, el fuerte deterioro de la legitimidad del PRI frente a amplios grupos sociales de dentro y fuera del partido, que no percibían en él un instrumento con la voluntad política suficiente para enfrentar los graves problemas sociales derivados de la crisis económica.

- La erosión, en el ámbito electoral, de la credibilidad del gobierno y del partido oficial a partir de la reiteración en lo fundamental de la política de carro completo y de la utilización masiva –como en el caso de Chihuahua– de los inveterados recursos fraudulentos para detener el avance de la oposición. Aunado a lo anterior, la cada vez más frecuente postulación de candidatos a puestos de elección con un perfil empresarial dispuestos a incorporar a su programa de gobierno no pocos de los reclamos de la iniciativa privada.
- El debilitamiento de la tradicional política exterior mexicana, sobre todo en lo referente al conflicto centroamericano y los crecientes problemas tanto económicos como políticos observables hacia finales de 1986 entre México y Estados Unidos.
- La imposibilidad dentro del partido, de desarrollar la contienda política con miras a la sucesión presidencial de manera abierta y a través del registro de candidatos. En términos generales, el grupo encabezado por Cárdenas y Muñoz Ledo criticó duramente la falta de democracia al interior del partido siendo progresivamente aislado de los acuerdos fundamentales y marginado de la decisión principal: la relacionada con el sucesor de Miguel de la Madrid.

Si bien la CD tuvo en sus orígenes dificultades para cohesionarse y ampliar sus bases dentro del partido⁶, su salida del mismo significó un aumento impresionante de su credibilidad social, haciendo posible paulatinamente la unidad de las fuerzas identificadas genéricamente con el nacionalismo, la democracia y las reivindicaciones populares. Este crecimiento, sin embargo, tomó su tiempo y en sus comienzos no era fácilmente previsible. Por ello, después de su salida del PRI, Cárdenas se afilió innecesariamente al PARM, provocando malentendidos y generando suspicacias, tratando de asegurar una cobertura legal que después se demostraría prescindible.

⁶Desacuerdos internos sobre las formas y los ritmos de su acción política produjeron la separación de miembros importantes, como González Guevara (ahora líder de la corriente crítica del PRI), Martínez Corbalá, Carlos Tello y otros.

Sin duda, gracias a la aparición de la CD y al enorme peso simbólico de una figura como la de Cuauhtémoc Cárdenas, la izquierda y lo que es más significativo, extensas franjas de la población, se reactivaron políticamente, encontrando un liderazgo del que habían carecido durante décadas.

Los largos años de la crisis, con su cauda de desigualdad y degradación de la vida colectiva, se sincronizaron con la terquedad de un estilo político oficial que no vaciló en optar por la continuidad de un proyecto cuestionable y poco esperanzador concretado en la candidatura de Carlos Salinas de Gortari. Si algo caracterizó al nacimiento de la CD primero y del FDN después, fue sin duda, su oportunidad.

La respuesta popular obtenida por Cárdenas en sus giras por el país obligó a que la izquierda tradicional diera marcha atrás en sus ataques al cardenismo y se sumara al final de la campaña prácticamente en su totalidad, a excepción del PRT que insistió en su estrategia de corte clasista e "intransigente" socialista⁷, al impulso cardenista.

La diversidad de los apoyos conseguidos por Cárdenas, de campesinos a estudiantes, de contingentes obreros a grupos de colonos, pasando por artistas e intelectuales, desmintió la hipótesis según la cual sus raíces correspondían a un México arcaico, primordialmente campesino y premoderno. Después de todo, la sociedad mexicana había observado ya la emergencia, así fuera titubeante y contradictoria, de distintos movimientos reivindicativos que de una u otra forma pusieron en tela de juicio la capacidad del pacto corporativo tradicional para responder satisfactoriamente a sus expectativas y demandas. Hay que insistir en que estos segmentos de la "sociedad que se organiza" para usar la expresión de Monsiváis, engancharon con un malestar social difuso que halló una salida cercana a su experiencia histórica y a sus creencias tradicionales en la sobria actitud de resistencia y crítica, contrastante al extremo con la imagen del típico político oficialista, personificada por Cárdenas.

⁷ El PRT repitió en 1988 la candidatura presidencial de Rosario Ibarra, gracias a la cual mantuvo su registro en 1982 obteniendo 1.8% de la votación. La intransigencia de este partido en su posición frente al cardenismo, lo condujo a una fuerte escisión de la que se derivaría el MAS. El PRT no alcanzaría en 1988 porcentaje suficiente para conservar el registro.

Quizá una de las virtudes mayores del neocardenismo haya consistido en situar el debate nacional en un plano fundamentalmente político, a partir de planteamientos claros que a pesar de sus evidentes carencias programáticas tuvieron el impacto suficiente como para deslindar de manera inequívoca las posiciones fundamentales en disputa. La primacía de lo político obligó a que las diferencias ideológicas se aplazaran y a que las identidades doctrinarias se diluyeran en aras del fortalecimiento de una alternativa con posibilidades reales de disputar el poder.

Es probable que lo vertiginoso de la mutación política en curso y las notorias diferencias cualitativas en cuanto al tipo de participación que acompañó a las respectivas campañas de Cárdenas y Salinas, haya producido *la certeza* del triunfo en el liderazgo del FDN. Esto llevó después del 6 de julio a una estrategia de impugnación, ciertamente acicateada por un comportamiento priísta fraudulento y prepotente, que circunscribió la acción del FDN a una lógica limitada al desconocimiento del adversario y a la afirmación del propio triunfo que, sin embargo, no pudo ser demostrado de manera definitiva. Sería hacia finales de septiembre cuando el cardenismo comenzó a centrar su discurso en la necesidad de darle cauce organizado y con objetivos de mediano y largo plazo a la energía social expresada en las urnas el 6 de julio.

De manera explícita, el llamado a la formación de una nueva estructura partidaria, reconocía los límites y carencias del FDN para avanzar sólidamente en la creación de una red organizativa efectivamente nacional, de carácter unitario y con vocación de gobierno, al tiempo que reivindicaba una nueva cultura política, imprescindible para regir de manera democrática y tolerante la relación de una heterogeneidad de fuerzas con escasa tradición de convivencia.

En tal sentido, uno de los retos principales de la nueva agrupación será el de continuar privilegiando los acuerdos políticos en torno a problemas nacionales específicos. Dentro de este contexto, la izquierda histórica seguramente, tendrá que pensar las vinculaciones posibles entre su noción de socialismo y los ejes que se perfilan como rectores de nuestra vida política futura: la justicia social, la democracia política y la soberanía nacional. Esto, sin temor a ser calificada, esta vez, de socialdemócrata, siendo el propio proce-

so socio-político el que indicará las posibilidades reales de profundización en uno u otro de los ejes mencionados.

V A MANERA DE CONCLUSION

A partir del giro político del 6 de julio, la izquierda, en su sentido amplio, se encuentra en una situación inédita, cargada de expectativas y posibilidades, pero también de riesgo. Se ha convertido, de la noche a la mañana, en la segunda fuerza política del país y representa ya, aunque geográficamente sus bastiones fundamentales se encuentran en la región central, una corriente con presencia nacional y de referencia obligada tanto en el plano de la reflexión y el comentario, como en el de la negociación y la decisión política⁸. En la actualidad, es incluso evidente que la influencia política e ideológica del neocardenismo no tiene cabal expresión en la configuración de los principales órganos de representación, es decir, se encuentra subrepresentada.

Es en este punto donde encuentra uno de sus motivos principales la convocatoria para formar una organización que trascienda la dispersión y evite el estancamiento de las negociaciones interpartidarias para la presentación de candidaturas comunes. Como se sabe, tan sólo en lo que toca a la Cámara de Diputados el FDN habría conseguido 87 diputaciones de mayoría de haber llegado en este punto a un acuerdo integral.

Por parte y como ya se ha sugerido, la creación del nuevo partido tendrá como una de sus tareas fundamentales el arribar a planteamientos programáticos claros y detallados a partir de los cuales podrían dibujarse con trazo firme el perfil distintivo de la organización. Por ahora, no es aún suficientemente claro cual será el aporte y el peso específico de las diversas ideologías y programas que confluirán en el Partido de la Revolución Democrática.

Debe señalarse que la elaboración programática resulta ahora mucho más urgente en la medida en que la posibilidad de convertirse

⁸ Como ya es conocido, la votación de Cárdenas representó el 31.12% del total, superando ampliamente a Manuel J. Clouthier de Acción Nacional, que alcanzó el 17.07% la cuota por partidos del FDN fue la siguiente: PPS-10.53%, PMS-3.57%, PFCRN-10.51%, PARM 6.27%

en fuerza de gobierno en distintos niveles se encuentra a la vista. Después de todo, lo que hoy parece reclamar la situación nacional es una recomposición radical de las relaciones políticas que sólo cristalizará cabalmente con la formación de un sistema de partidos en el que estén representadas opciones definidas de gobierno.

En este sentido, la contribución que el PRD puede hacer para el establecimiento de una vida democrática efectiva no es menor, pero está sujeta al necesario reconocimiento de la legalidad y a la adopción de una actitud en la que no quepa duda del rechazo a la confrontación y al rompimiento del orden institucional, lo que dicho sea de paso, significaría un retroceso enorme para la nación en su conjunto. Sin duda, los hábitos y reacciones tanto del gobierno como del partido oficial no se prestan fácilmente para mantener una relación civilizada y tolerante, pero si no se elude la tentación de la ruptura se producirá un distanciamiento con lo que ha probado el ánimo ciudadano de participación democrática, vale decir, pacífica.

En su agenda para el futuro próximo, el PRD enfrentará el problema de consolidarse a partir de acuerdos que se mantengan por su propia consistencia y no únicamente por la presencia de un liderazgo como el de Cuauhtémoc Cárdenas, por simbólico o importante que este pueda ser. En la ruta de la democratización no es secundaria la crítica a la cultura providencialista y la transición a modalidades mucho más institucionales de la práctica política, que no se encuentren supeditadas a la aleatoriedad de los liderazgos.

El nuevo nacionalismo mexicano, que tendrá que ser democrático, pero también modernizador, tiene en los tiempos que corren una oportunidad tal vez única para alcanzar un lugar central en la historia contemporánea del país. Para ello habrá de incorporar, en serio, la dimensión del avance concertado y la negociación política, asumiendo que ésta puede y debe darse al margen de todo oportunismo o claudicación.

La izquierda, socialista o no, se encuentra de cara a un país que le exige modificar viejos hábitos y prejuicios. De su madurez y sensibilidad, imprescindibles para construir pausada y firmemente una nueva hegemonía dependerá si finaliza su histórico desencuentro con los grandes grupos sociales de la nación o si éste continuará después de un breve lapso de expectativas incumplidas.

La derecha política

*Esperanza Palma
Uriel Jarquín G.*

1 HACIA UNA DEFINICION DE LA DERECHA

Dar una definición precisa del concepto "derecha" no es una empresa fácil. Dentro de la geometría política clásica la derecha es identificada con posiciones conservadoras o bien, con posturas abiertamente retardatarias. Así por ejemplo, encontramos una definición según la cual la derecha es... "El partido del conservadurismo en general y está constituida, por lo tanto, por quien se empeña en el mantenimiento del orden actual porque en el ocupa, o cree ocupar, posiciones de privilegio que no pretende abandonar y por quien lucha directamente por una restauración del orden pasado del cual, espera obtener situaciones de ventaja".¹

Una concepción de este corte presenta, en nuestra opinión, una serie de dificultades que minan las posibilidades de un análisis sobre la derecha moderna. En primer lugar, hoy resulta difícil sostener que una postura de derecha pretende conservar el orden. Es evidente que en la década actual el activismo de los grupos derechistas en varios países responde a un interés por cambiar el orden existente. La pregunta obligada sería ¿un cambio en qué sentido?

Tanto a nivel mundial como a nivel nacional, la derecha ha enarbolado la bandera del neoliberalismo. En este sentido, el cambio fundamental que pretende apunta hacia el desmantelamiento del estado benefactor. Tal es el rasgo fundamental de una postura de derecha en la actualidad. A ello habría que agregar otra serie de características para el caso mexicano.

¹En Bobbio y Mateucci, *Diccionario de Política*, tomo I, México, S. XXI, p. 507.

La derecha mexicana moderna mantiene las siguientes posturas ideológico-políticas que le dan un perfil propio como grupo:

a) Un antiestatismo que se traduce en oposición a la intervención del estado en la economía y en la vida social en general. Aunque dentro de la propia derecha hay muchos matices, podría decirse en términos generales que adopta al liberalismo como doctrina económica lo cual la lleva a rechazar la realización de una serie de reformas sociales. El antiestatismo se ha traducido en la oposición a los artículos 3º y 27º constitucionales.

b) La defensa de las libertades individuales frente al estado. Dentro del pensamiento de la derecha el valor de la libertad está por encima del de justicia social o igualdad. Este es un rasgo que nos permite diferenciarle de otras doctrinas y posturas políticas.

c) Una política exterior contraria a la del estado mexicano. Tradicionalmente, la derecha se ha puesto al estrechamiento de las relaciones entre México y los países socialistas.

Asimismo, es de llamar la atención la ambigüedad de los grupos derechistas frente al intervencionismo norteamericano en Centroamérica y en nuestro país.

d) La defensa de la religión y de los valores morales tradicionales. "Familia, patria y religión" ha sido la consigna de los grupos derechistas. Es ilustrativa de su tradicionalismo su negativa a legalizar el aborto y su actual rechazo a la propaganda para prevenir el sida.

Estos rasgos que hemos descrito de manera sucinta no han anulado la posibilidad de que la derecha incluya en sus postulados ciertas demandas democráticas. Así la defensa del voto, de la autonomía sindical, del federalismo; y la lucha contra la corrupción y el autoritarismo y la reivindicación de la forma de gobierno que establece la constitución han sido también elementos integrantes del pensamiento derechista.

Cabe aclarar en este punto, que la derecha no es un bloque homogéneo y en este sentido presenta una serie de matices en su interior. Hay ciertos grupos que sostienen posturas abiertamente fascistas y que mantienen doctrinariamente un estrecho vínculo con la religión. Encontramos otros que mantienen posiciones demó-

cratas y que matizan su oposición al intervencionismo estatal. Así, los grupos que forman parte del espectro de la derecha son sumamente diversos: EL PAN, PDM, Asociaciones civiles tales como el OPUES DEI y la UNS; organizaciones empresariales, sectores de la iglesia e incluso, para algunos analistas, Televisa.

A pesar de la diversidad ideológica de estos grupos encontramos un principio articulador de toda la derecha; lo que puede definirla como tal, dentro de la geometría política: la defensa, de la propiedad privada y de los principios liberales.

Partiendo de esta definición general nos proponemos hacer un análisis de la actuación de los principales grupos de derecha a lo largo del sexenio de Miguel de la Madrid.

2 LA DERECHA DURANTE EL SEXENIO DE MMH

El inicio del sexenio pasado estuvo marcado por un fenómeno fundamental: el ascenso y la revitalización política de los grupos identificados con posiciones neoliberales. Dicho fenómeno se expresó básicamente en tres ámbitos: 1) en el electoral, 2) en la política económica del gobierno y 3) en la actividad política partidaria.

En el plano electoral fue realmente sorprendente el ascenso del Partido Acción Nacional. En 1982 duplicó su votación federal y en las elecciones locales realizadas durante los primeros cuatro años del sexenio obtuvo plazas importantes en los estados norteros.

Por otro lado, tanto fuera como dentro del gobierno, predominaron las concepciones neoliberales en torno a cómo resolver la crisis económica. El equipo delamadradiano retomó muchas de las banderas empresariales en materia de política económica: venta de paraestatales, reducción del gasto social y tope salarial.

En el ámbito de la actividad política presenciábamos varios sucesos: 1) un sector del empresariado se repolitizó a raíz de la nacionalización de la banca. Dicho grupo se pasó abiertamente a la oposición panista y en este sentido, rompió sus relaciones con el gobierno. A esto hay que agregar una campaña ideológica permanente de desprestigio a el "régimen de la revolución".

Finalmente, fue significativa la reaparición en escena de la Iglesia. Algunos grupos, y especialmente la alta jerarquía eclesiástica

norteña, adoptaron una actitud profundamente beligerante frente al gobierno. Dichos grupos se incorporaron a movimientos de protesta y a la campaña panista en contra de la corrupción gubernamental en el pro del respeto del voto.

Estas actitudes descritas brevemente no presentaron en todos los casos de continuidad a lo largo del sexenio. Así por ejemplo, el comportamiento electoral del PAN no se mantuvo a lo largo del sexenio. En las elecciones federales de 1985 descendió sus votaciones y en los comicios locales posteriores a ese año perdió varias plazas. Hay que agregar, que las elecciones del 6 de julio de 1988 representaron para este partido pasar al 3º lugar en la votación presidencial.

En este punto hay que decir que el ascenso del Frente Democrático Nacional nos obliga a matizar la hipótesis respecto del ascenso de la derecha durante el sexenio pasado.

En las páginas siguientes trataremos de hacer un análisis más detallado del comportamiento de estos grupos y de su eficacia política a lo largo del período delamadradiano.

Partido Acción Nacional

La pérdida de la legitimidad del Estado, nacido de la Revolución Mexicana, como consecuencia de la prolongada crisis económica que sacude a la nación, ha abierto un profundo proceso de recomposición del sistema político, del que sólo empezamos a recibir algunas manifestaciones.

El deterioro en las condiciones de vida y trabajo de amplias franjas del aspecto social ha minado la eficacia del discurso de la administración del Lic. Miguel de la Madrid, que parece perdió la capacidad para condensar alrededor del Estado a los grupos y clases sociales fundamentales. La crisis de confianza en la reproducción “automática” del sistema se ha traducido en una exacerbación de sus contradicciones internas y en la disolución de la unidad del discurso ideológico dominante.

El ascenso de la derecha en México, y de su participial organización política, el Partido Acción Nacional, necesita ser inscrito en este nudo histórico que la crisis económica ha provocado en el país.

Detrás de la omnipotencia del gobierno y su parte en la sociedad mexicana se fueron incubando procesos que hoy se manifiestan en un cambio sustancial en la correlación de fuerzas, que a su vez apunta hacia una modificación en el desempeño del PAN en el contexto de la vida política nacional.

Una primera explicación “de este fenómeno” nos remite al desarrollo del capitalismo en México y a la expansión de una nueva clase media urbana que trajo consigo “vinculada a los circuitos del gran *capital nacional y extranjero*”, una inserción al margen de los canales burocráticos de ascenso social.

Otro elemento a considerar es el fortalecimiento de las organizaciones empresariales y su creciente autonomía, así como el desarrollo de una compleja red de organizaciones civiles (asociaciones, centros de enseñanza, clubes de servicios, etc.) que fueron nucleando a este vasto sector social que hemos designado como la “nueva clase media” en torno a las instituciones tradicionales de los grupos medios más antiguos, fuera de la estructura corporativa del Estado.

Sin embargo, el despunte de Acción Nacional, no puede ser reducido a una consecuencia directa del deterioro en las condiciones de vida de la población que ha provocado la crisis económica. Expresa un profundo cambio en la composición social del país en las últimas décadas, en la cultura política. En el contexto de la crisis económica, es indispensable analizar el discurso panista y su capacidad para interpretar ideológicamente a ciertos grupos sociales.

2. El Partido Acción Nacional (PAN) ha constituido en la segunda mitad del siglo XX la principal oposición electoral y parlamentaria al Partido del Estado. Su posición como segunda fuerza política del país, no se deriva fundamentalmente de su nivel de organización ni de su membresía, como tampoco de su amplio respaldo popular a su tesis, sino más bien de su tradicional como única alternativa de gobierno frente al PRI en el plano electoral.

Así el PAN se ha beneficiado de su antigüedad como partido con registro (que lo coloca como el primero en la boleta de voto) ya que si bien participó por primera vez en elecciones federales hasta 1943, ha conservado el registro que le diera la modernizadora Ley Electoral Federal de 1946. A esto se agregan otros factores que explican su fuerza. Las otras fuerzas políticas mexicanas, y en particular los

partidos de izquierda, no otorgaron suficiente importancia durante décadas a los comicios electorales.

Asimismo, ha sido una contumaz e incesante oposición, que lo mismo en las campañas políticas en la Cámara de Diputados Federal, en las legislaturas locales o en múltiples foros ha sabido cumplir un papel político: oponerse y pugnar por una alternativa. El PAN ha sido un partido de ciudadanos que ha intentado hacer frente, aunque con poca fortuna, a un partido de organizaciones y a un sistema corporativo.

Sin embargo, el PAN no ha crecido lo necesario en tanto organización como para responder a los requerimientos de cualquier partido político.

En los 60, no tenía más que unos cuantos Comités Municipales, y una sede nacional más simbólica que real. El viejo local de la calle de Serapio Rendón que albergó el Comité Ejecutivo Nacional durante varios lustros fue más un club social que un cuartel general.

El partido creció, luego de los años de Echeverría, reclutando lo mismo a profesionistas que a pequeños y medianos empresarios, cuyo común denominador era su rechazo al régimen, lo que dio una mayor presencia en las contiendas electorales pero también un mayor desequilibrio en su fuerza. Al iniciarse la década de los 80, daba cuenta de una regionalización notable; su presencia en diversas entidades de la República (Veracruz, Campeche, Nayarit, Quintana Roo y Tlaxcala) seguía siendo normalmente formal por no decir inexistente, en tanto que en otras (Distrito Federal, Durango y Chihuahua) parecía acercarse a lo que es un partido moderno: con un aparato mínimo de cuadros dirigentes y de militantes, y un trabajo partidista.

La membresía del PAN no ha crecido por consiguiente manera significativa, pues si bien pasó de 8,855 miembros en 1941 a 10,708 en 1946, y de casi cien mil en 1954 a 175 mil en 1987², está en todo caso concentrada también en la capital y en las zonas urbanas del centro y el norte del país.

² Donal J. Mabry, *México's Acción Nacional. A Catholic Alternative to Revolution*, Syracuse, Syracuse University Press, 1973, pp. 142 y 235; *Tiempo*, Vol. VII, No. 205, 5 de abril de 1946; entrevista con Bernardo Bátiz (1985). En 1946, por ejemplo, el PAN no logró el mínimo requerido por la ley de 300 miembros en 7 Estados: Tabasco, Campeche, Nayarit, Chiapas, Hidalgo, Tlaxcala y Colima.

Como todos los partidos mexicanos el PAN ha llevado adelante tareas de afiliación y de organización esencialmente en los períodos pre-electorales y no en forma permanente, y la consecuencia es una membresía poco participativa y una débil actividad militante. El PAN, en períodos no electorales, tiene una muy exigua vida de partido y sus órganos inferiores, que son los Comités Municipales, funcionan muy precariamente. No es casual, por consiguiente, que sus Estatutos describan prolijamente sus órganos de dirección y de manera exigua los de base.³

Así el desarrollo del PAN ha sido más la labor de sus dirigentes que de sus militantes. El PAN es en teoría lo que se llama un partido de “cuadros”, y éstos han actuado de manera conservadora: manejando el partido artesanalmente y sin darle una infraestructura moderna. La consecuencia es que no tiene un archivo aceptable ni un centro de documentación; carece de un padrón actualizado de sus miembros y, lo que es más importante, no tiene sino una capacidad limitada de planeación.

Es el ámbito electoral donde el PAN ha cambiado notablemente

El PAN fue, a pesar suyo, el legitimador del poder en las décadas de los 40 y de los 50, pues no obstante que no presentaba candidatos más que en pocas elecciones, contribuía a darles un perfil pluripartidista al régimen. El tratar de ser un partido competitivo en un régimen no competitivo, tuvo sin embargo sus dividendos. Tras participar durante varios decenios en comicios de los tres niveles –municipales y federales–, paso a ser el más importante partido de la oposición, aunque no pudiera acceder al poder más que de manera excepcional. En el período comprendido entre la reforma electoral de 1946, y más precisamente luego de su primer éxito en Quiroga (Mich.) en 1948, hasta la llamada “reforma política” de 1977-1978, se le reconocieron sólo unos cuantos triunfos en presidencias municipales o algunas curules en la Cámara de Diputados Federal, pero logró consolidar su presencia política. No hay que olvidar que la reforma fue entendida de dos maneras: para el gobierno constituyó la posibilidad de dar una

³ *Estatutos generales de Acción Nacional*. México, Ediciones de Acción Nacional, 1979, 52 pp.

presencia menos simbólica a los partidos de oposición, en particular a los de izquierda, tanto en la Cámara de Diputados como en los gobiernos municipales. Para la oposición fue una oferta formal de pluripartidismo que había que hacerle cumplir al gobierno, debía tomarse la palabra en el sentido de que se instauraba un régimen verdaderamente democrático. El blanquiazul fue más abiertamente competitivo desde entonces y fue el primer partido permanente de oposición en mostrar una verdadera vocación de poder en los años de la crisis, la movilización de su electorado lo convirtió en un deslegitimador del poder.

Podemos observar que del 4.52% de la votación nacional en las elecciones legislativas de 1943 pasó a 17.4% en las de 1988. Sus candidatos presidenciales también han aumentado su porcentaje considerablemente del 7.82% de Efraín González Luna en 1952 al 16.81% de Manuel J. Clouthier del Rincón en 1988 el PAN ha dejado de ser el partido que hacía una “oposición leal” para convertirse en uno competitivo, capaz de disputar gobiernos municipales y gubernaturas de articular protestas y de llamar la atención internacional en sus movilizaciones en defensa del voto.

Acción Nacional ha mostrado un crecimiento lento pero continuo no tanto por sus tesis, programáticas como por el desajuste del PRI y el desprestigio del gobierno. Al señalar excesos del poder, la corrupción y la ineficacia de los gobernantes, y denunciar reiteradamente, la antidemocracia del régimen. Acción Nacional ha cumplido la primera tarea de toda fuerza de oposición de cualquier tipo de régimen: la de oponerse a la tesis y a las prácticas del gobierno en turno.

La segunda tarea complementaria de la anterior, la propositiva, la ha llevado a cabo de manera insuficiente. Acción Nacional tiene tesis vagas y un programa poco preciso. Los postulados panistas más que ser criticados han sido caricaturizados, lo mismo por la prensa nacional que por académicos, precisamente por su debilidad, que hace resaltar únicamente las viejas tesis conservadoras que sustentaron los documentos originales, aún vigentes, del partido. En lo positivo el PAN no ha tenido el mismo impacto que en su oposición al régimen por lo que más que en tesis y programas, las campañas de sus candidatos se han apoyado en nociones generales que dan paso a la necesaria –pero insuficiente– crítica del gobierno. Esta crítica ha

tenido eco municipal ya que en buena parte del país los principales reclamos de cambio exigen honestidad administrativa, servicios públicos eficientes, ayuntamientos cercanos de las preocupaciones populares y una mejor calidad de la vida cotidiana. Lo es en menor medida en las elecciones estatales, aún y cuando el asfixiante centralismo que prevalece de hecho pone todavía más de relieve el estilo priísta de ejercer el poder, y hace necesario —como en el caso de los municipios—, el insistir en la falta de autonomía de los estados. En el plano nacional, es imprescindible sin embargo tener planes de gobierno que constituyan una respuesta a los principales problemas nacionales, y el PAN, a semejanza de otros mexicanos, ha persistido en las generalidades.

La búsqueda de una definición más clara y propositiva se ha dado en momentos de la vida de la organización, pero el primer obstáculo vino siempre de lo que fue su postura original. El PAN ha mantenido sus tesis originales de 1939, consagradas en sus Principios de Doctrina, que hablan de un individualismo a ultranza, preconizando el orden antes que la justicia social, anteponiendo la Nación al Estado y encominado a la iniciativa privada y a la propiedad como fundamentos del bienestar colectivo⁴. Las tentativas por actualizarlos, dándoles un contenido social no tuvieron éxito, pues la reforma de 1965 a fin de subrayar “la posibilidad de guardar fidelidad a principios fundamentales, sin prejuicio de aplicarlos eficazmente a situaciones históricas, mediante la concepción dinámica de los mismos”, no se quedó más que en una declaración de buena voluntad⁵. Y el “cambio democrático de estructura” propuesto en 1969⁶, jamás fue profundizado y se abandonó su espíritu al adoptarse otra línea política en la década de los 70: pragmática, pero carente de tesis de partido.

A pesar de no haber sufrido cambios a nivel doctrinario, Acción Nacional ha aumentado considerablemente su votación en la década actual.

⁴ *Acción Nacional. Principios de Doctrina*, México, Acción Nacional, 1939, 16 pp.

⁵ *PAN. Principios de Doctrina. Su proyección en 1965*, México, Acción Nacional, 1965, 32 pp.

⁶ “Cambio democrático de estructuras”, memoria XX Convención Nacional, celebrada del 7 al 9 de febrero de 1969 en la ciudad de México, Acción Nacional, 1969, 116 pp.

En las elecciones locales de 1983 en Chihuahua, Durango, Aguascalientes, Baja California y Sinaloa, Acción Nacional, obtuvo victorias sin precedentes. En Chihuahua conquistó la capital del estado, Ciudad Juárez, Delicias, Casas Grandes, Hidalgo del Parral, Meoqui y Ciudad Camargo; en Sonora el PAN paso a gobernar Hermosillo, Piedras Negras y San Luis Río Colorado; en el estado de Durango ganó la capital y en Sinaloa obtiene dos presidencias municipales. También obtuvo diputados en todos los estados en donde se renovó el congreso local.

En 1985, no obstante haber perdido casi dos millones ochocientos mil sufragios en relación a 1982, el PAN obtuvo más votos en todos los partidos de oposición juntos. Fue notoria su influencia en los estados del norte: Chihuahua, Durango, Baja California, Sonora, Nuevo León, Coahuila y el Distrito Federal, pero también en Jalisco y Guanajuato. Es crónica su debilidad en entidades como Quintana Roo, Campeche, Tabasco y Chiapas. Lo apoya el norte, lo ignora el sur. Obtiene 41 Diputados de representación proporcional y 1 de mayoría.

En 1986 las elecciones se realizaron en medio de un considerable escepticismo por parte de los electores hacia el sistema electoral en México. Los resultados nuevamente carecieron de credibilidad y se puso en tela de juicio el futuro de la democracia en este país. Sucesos como los de Chihuahua, Durango, Juchitán despertaron un nuevo interés por darle contenido más firme a la idea de democratizar la política electoral vigente hasta hoy.

Pese a los fraudes y a la manipulación en los resultados del Partido Acción Nacional le fueron reconocidos triunfos en: Mexicali, Baja California y Casas Grandes en Chihuahua; así como algunas presidencias municipales en Sinaloa, Durango y diputados locales en Campeche.

En 1988, las elecciones del 6 de julio expresaron una voluntad ciudadana inédita en nuestro país, decidida a conquistar una democracia política más efectiva de la que se había vivido antes, la cual desbordó la capacidad de manipulación que las instituciones oficiales y el Partido del Estado habían tenido en los procesos electorales. Al mismo tiempo el espectro político se amplía para dar lugar a una nueva corriente nacionalista de centro izquierda aglutinada en torno al FDN a la consolidación de la corriente panista.

En este contexto, Manuel J. Clouthier Rincón obtuvo el 16.85% de la votación total emitida con 3 208 584 sufragios, en tanto que el PAN obtiene 101 diputados federales –38 de Mayoría Relativa y 63 de Representación Proporcional– y más de 20 representantes en la Asamblea del D.F.

En los Estados, el PAN obtiene diputados locales en Coahuila, Tabasco, Chiapas, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro y Sonora.

4. Los partidos pueden llegar a cambiar sustancialmente en el curso de los años y el PAN cumplió también esta regla. Lo que algunos periodistas e intelectuales calificaron como neopanismo fue la consolidación en el partido de una tendencia pragmática, no ideológica. Los candidatos panistas han hecho de tal suerte sus campañas en la década de los 80 con la necesaria crítica a la política del gobierno pero con debilidad propositiva, interpretando a su modo los flexibles principios partidarios y, sobre todo, apelando a los sentimientos conservadores de la población antes que a una oposición razonada.

Es en este contexto donde el PAN ha impulsado su programa de movilización y reivindicación popular, de construcción de sus organizaciones intermediarias. Frente a la creciente debilidad del populismo estatal emerge una nueva forma de populismo conservador de gran eficacia política.

El PAN exacerba los ánimos de los ciudadanos defraudados por los resultados de la política económica del gobierno, mostrando como los recursos que se le arrebatan sólo contribuyen a la expansión de una nueva, aunque recortada, burocracia ociosa y parasitaria. Asimismo, pone el acento en la ineficiencia de los servicios públicos.

Acción Nacional, pues se nutre del conunto de la vida cotidiana de los sectores medios para elaborar su propaganda.

El nuevo bloque conservador ha entrado en fase de decidida lucha política al calor de la crisis económica que sacude a México de 1982, la más profunda y devastadora de la historia reciente del país. En este proceso de ruptura mal disimulada con el proyecto histórico del Estado Mexicano, el PAN adquiere la importancia de ser el aparato político con más experiencia y arraigo social de la oposición, capaz de desarrollar con eficacia una lucha ideológica y política contra el régimen.

La nueva presencia del sector empresarial en la política me-

xicana en lo que fue el sexenio de Miguel de la Madrid contribuye a caracterizar a una nueva corriente que ha surgido en el seno del PAN y que se conoce como neopanismo. Ha sido evidente el desarrollo de la influencia de un nuevo tipo de militante en este aparato político: el hombre de negocios-ideológicos-financiadore, que incluso ocupa importantes lugares en la dirigencia nacional del PAN. Lo novedoso de Acción Nacional también se relacionaron su composición social. Este partido no se define de clase, sino de clases. Sus cuadros dirigentes y medios forman parte de los nuevos sectores sociales politizados de la gran y pequeña burguesía. Es decir, quienes predominan en los puestos de dirección partidaria ya no son, como antaño, los profesionistas liberales y los empleados de empresas. Ahora son propietarios, ejecutivos y directores de grandes compañías. Lo nuevo en el PAN procede del desarrollo y de la fusión de los grandes principios liberales y del puritanismo religioso con una mezcla de militancia política empresarial.

Un fenómeno interesante en este sentido, lo constituye la conciencia entre los planteamientos políticos ideológicos del PAN y las organizaciones cúpula del sector empresarial, de manera destacada el Consejo Coordinador Empresarial y la Confederación Patronal de la República Mexicana.

El discurso panista ha madurado con el despliegue de la crisis, en particular con la decantación de fuerzas trajo consigo la nacionalización de la banca en septiembre de 1982. Este suceso creó las condiciones para el desarrollo de una movilización de la derecha que de las viejas críticas éticas, pasó a una impugnación concreta de la estructura económica y política del estado actual de cosas que privan en el país.

Resulta interesante observar que después del decreto expropiatorio de la banca comercial en 1982 y paralelo al auge del PAN los electores mexicanos han visto aparecer como candidatos de ese partido en una serie de empresarios conocidos: Fernando Canales Clarión (Nuevo León); Adalberto Rosas (Sonora); Francisco Barrio (Chihuahua) y Manuel J. Clouthier (Sinaloa), etc.

La emergencia política del PAN obedece también al fuerte deterioro de la manera tradicional de hacer política por parte del priísmo. En este sentido, la reivindicación de la democracia política, la crítica a la corrupción, al autoritarismo y la imposición enganchan,

sobre todo en la zona norte del país, con un descontento y un hastío ciudadano a lo que representa el partido oficial.

5. Generalmente la explicación del ascenso del PAN tiende a reducir a los efectos de la crisis económica en los niveles de vida de la población, sin embargo, es necesario agregar que al mismo tiempo expresa la emergencia de un sujeto político cada vez más activo, producto del profundo cambio observador en el incremento de la industria y en consecuencia el de las ciudades en que éste se inscribe: Las clases medias.

Ex dirigentes de agrupaciones empresariales pretenden convertirse, por la vía de su abierta militancia en el PAN, en una especie de voceros oficiosos del sentir de las clases medias.

Parte medular del programa panista es la búsqueda de la organización de los grupos sociales intermedios, como son los sindicatos, agrupaciones de colonos, de profesionistas y otros, con el fin de "dar voz a la sociedad civil". El papel que se asigna a estos grupos es la movilización de los sectores sociales, básicamente por sus preocupaciones más inmediatas.

Por su parte, el gobierno realiza importantes esfuerzos para sumar a las filas del partido oficial a los grupos más representativos del sector empresarial, lo cual se refleja en que la mayoría de sus candidatos a los puestos de elección popular del PRI son abierta simpatizantes con los intereses empresariales esto con el fin de quitar banderas a la derecha, al PAN específicamente.

El propio régimen mexicano parece a su vez situado ante una verdadera mutación al encarar una situación que no se había dado por la debilidad de las fuerzas de oposición. Mucho se ha hablado del desgaste de la política de masas del Estado Mexicano y de una tendencia al agotamiento del actual sistema de representación. Desde comienzos de la década de los 70 se ha dicho que los sindicatos y las ligas agrarias dominadas por el PRI cada vez son menos eficaces como canales para la transmisión de las demandas de sus representados.

La ideología ha sido permeada por las diferencias entre los diversos grupos que coexisten dentro de la organización, aunque es indudable que la doctrina social de la iglesia ha tenido un peso muy importante en las definiciones doctrinarias de Acción Nacional.

Por lo que se refiere a los empresarios, su participación ha si-

do intermitente aunque en ocasiones algunos de ellos han sido dirigentes del PAN o han ocupado cargos de elección.

Las corrientes que lo han integrado desde su fundación se encuentran escindidas por una línea que las separa en dos campos: el de los que defienden las ideas del solidarismo y el de los liberales como José Angel Conchello y Pablo Emilio Madero, que programáticamente plantean la creación de un fuerte grupo de presión, basado en la fuerza inorgánica de los votos obtenidos, que sin crear una opción programática global defienden los espacios y los intereses del liberalismo.

Con base en los resultados obtenidos por el PAN se confirma el carácter urbano de la militancia panista. Ningún otro partido tiene tan altamente diferenciadas sus regiones y sectores de rechazo o adhesión como él. Más aún, pese a los buenos resultados obtenidos. Acción Nacional está lejos de hacer realidad su anunciada promesa de convertirse en la "nueva mayoría". Sobrevaloró sus triunfos locales y creyó que bastaba esa inercia para llegar a la presidencia de la República.

6. Existe acuerdo en la imperiosa necesidad de buscar una respuesta a los críticos problemas nacionales. La democracia se presenta como el reclamo más sentido de la población. La aspiración democratizadora es compartida por un número creciente de mexicanos, que ven en ella la única fórmula de lograr establecer una sociedad menos desigual, en donde el burocratismo y los férreos controles estatales desaparezcan, asegurándose el ejercicio de la legalidad en todo acto político, desde el respeto a la soberanía de los estados y municipios hasta la transparencia de los procesos electorales.

El PAN parece estar comprometido con esta causa y ha encontrado en la defensa del voto ciudadano su reducto de participación.

Las proposiciones de Acción Nacional para ampliar la vida democrática del país tiene que analizarse por separado. No es despreciable el esfuerzo por hacer verdadera la democracia electoral del país; empero, no es suficiente este tipo de democracia para México. El PAN pone énfasis en la necesidad de respetar el voto ciudadano y de ampliar la participación de diferentes corrientes políticas. A pesar de esto, en la concepción panista de democracia

están ausentes las definiciones concretas sobre la mayoría de los aspectos de la vida del país. Un ejemplo tan sólo es el aspecto sindical, esto es, que los sindicalizados no tengan que afiliarse forzosamente al partido oficial, pero mantiene sus viejas tesis limitantes del derecho de huelga.

La democracia educativa panista se resume en la libertad de enseñar religión en las escuelas privadas y la democracia en el campo significa titular las parcelas ejidales para que no puedan ser enajenadas.

7. Nos hemos referido con insistencia y fundamentalmente al Partido Acción Nacional, por ser éste el partido de derecha con más tradición en el país. Más en los últimos años llama poderosamente la atención el surgimiento de una serie de organizaciones sociales con clara tendencia derechistas y que en el pasado proceso electoral jugaron un papel protagónico en alianza con el PAN llevando a sus miembros a ocupar escaños en la Cámara de Diputados. Entre estas organizaciones sociales sobresale Desarrollo Humano Integral y Acción Ciudadana (DHIAC).

*Desarrollo humano integral y acción ciudadana:
la nueva militancia empresarial*

Esta agrupación que se autodefine de derecha, se fundó en 1976 como asociación civil. En aquel entonces se denominaba solamente Desarrollo Humano Integral, A. C. Durante el lapso que va de 1976 a noviembre de 1982, sólo dos meses después de nacionalizada la banca y establecido el control generalizado de cambios por el gobierno de López Portillo, la escasa membresía de este grupo se concretó en la organización de una serie de "reuniones-desayunos" con el objetivo de "analizar los problemas políticos, económicos y sociales de nuestro país para proponer soluciones".

Es el 13 de noviembre de 1982 cuando, en asamblea celebrada en el Distrito Federal, DHIAC constituye en asociación política nacional y acuerda solicitar su registro como tal a la Comisión Federal Electoral. Esta última instancia aún no decide lo conducente a pesar de que la solicitud formal fue presentada en mayo de 1984.

Es durante el transcurso del penúltimo mes de 1982 que se celebra el primer congreso de esta asociación bajo el rubro general

de "El futuro de México, ¿por cuál camino...?", en esta oportunidad se informa de la constitución de delegaciones en Puebla, Querétaro, Guanajuato y Chihuahua. El número de miembros con que contaba DHIAC en esa fecha, y según el comité organizador, ascendía a 800 personas en todo el país.

Considerando estimaciones del Consejo Nacional de DHIAC, realizados a finales de 1984, la membresía es de 6 mil personas y han incrementado su influencia en, los siguientes estados: Tlaxcala, Morelos, Michoacán, Veracruz, Zacatecas, Jalisco, Sinaloa, Nuevo León, San Luis Potosí, Aguascalientes, Estado de México y Distrito Federal.

La estructura organizativa de DHIAC acordaba en su primera reunión nacional corresponde a la de una organización política: un presidente del CEN; un Consejo Nacional; un Comité Ejecutivo Nacional; Delegaciones Estatales; y una Asamblea Nacional; cuenta también con un Instituto Ciudadano de Política, que "es un órgano de investigaciones para analizar y ofrecer soluciones a la problemática nacional y docencia para preparar a sus miembros con el fin de alcanzar la madurez ciudadana"; así como con diversas comisiones de estudios sectoriales; con circuitos de trabajo y una dirección ejecutiva.

En diversas ocasiones se han denunciado públicamente que el actual presidente del Comité Ejecutivo Nacional, el doctor Jaime Aviña Zepeda, es la persona que encabeza la campaña contra la propuesta de legislación sobre el aborto en la LI legislatura, cuyo lema era: "matar un comunista no es un crimen, es un deporte", y que los cuadros y direcciones intermedias de esa agrupación, pertenecen o han militado en diversas organizaciones regionales paramilitares. Como el Frente Anticomunista de Puebla.

El segundo congreso nacional de DHIAC se celebró el 10 de diciembre de 1983 también en la ciudad de México, en esa reunión se discutió lo relativo a "la participación política para el surgimiento nacional". El tipo de las tesis que se incluyen en las resoluciones se referían al desempeño político, que en opinión de DHIAC debe realizar los sectores medios en la solución de la crisis.

Por el carácter de sus conclusiones es evidente que DHIAC avanza en la definición de su proyecto político el cual si es cotejado con los principios de doctrina del PAN o con la declaración de

principios de la COPARMEX, seguramente llamará la atención por la convergencia ideológica y política.

El Partido Demócrata Mexicano

Fundado hace 16 años el PDM, arrastra una tradición militante que viene del siglo pasado cuando el partido Católico Nacional obtenía –proporcionalmente hablando– votaciones más altas de las logradas por el PAN. Del Demócrata Mexicano son bien conocidos sus lazos con la jerarquía eclesiástica. Ahora mismo sus principales dirigentes no se complican demasiado la existencia cuando les preguntan si el Partido o la Unión Nacional Sinarquista son organizaciones confesionales. “Si, lo somos porque decidimos cuál es la filosofía que nos inspira; se ha dicho y con razón que el Partido Demócrata Mexicano es el brazo político de la UNS... ha sido la Unión Nacional Sinarquista lo que ha dado vida al PDM, y además lo sigue sosteniendo no solamente con elementos humanos y materiales, sino con la mística y el espíritu de la organización”⁷.

Es por el intermedio de esta influencia de la UNS que el PDM también es el depósito de la experiencia Católica en política. Si con el PAN la relación de la Iglesia y su doctrina social es siempre matizada en las declaraciones, con el PDM ocurre lo contrario. Creemos que si dependiera de sus dirigentes el PDM se afiliaría a la Democracia Cristiana.

El sinarquismo se gesta entre 1929 y 1937, período que cierra y a la vez que abre una nueva fase de la participación política de los católicos en México. Es en esta época que tiene un lugar de reacomodo de fuerzas al interior de la iglesia católica mexicana, producto de fin de la guerra cristera y la necesidad de la institución, de restaurar su presencia en la sociedad a través de la vía cívico-social, no armada.

Entre 1945 y 1970 se configura una nueva línea de participación política de los laicos católicos, cuya virtud central va a radicar en su imbricación con la sociedad civil; movimiento no homogéneo, sino atravesado por el conflicto de clases y regiones, centro y pe-

⁷ David Orozco Romo, “El PDM o las trampas de la fe”, en *El Sinarquista*, No. 127, México, 1988, p. 3.

rifería. El Sinarquismo participa en este período con una serie de organizaciones de carácter electoral.

En 1946 la UNS logra constituir el Partido Fuerza Popular (PFP) durante el régimen de Avila Camacho su existencia es efímera al cancelarse el registro en 1949 tras encapuchar –durante una manifestación– la efigie de Benito Juárez en la Alameda Central.

Entre 1949-1953 el Sinarquismo queda sin brazo político y no será sino hasta 1953, cuando la UNS logre conformar por segunda vez un órgano político electoral, el Partido Unidad Nacional, bajo la jefatura de Juan Ignacio Padilla. El PUN desaparece en 1954 al negarse el registro por su orientación religiosa.

En 1963, la Unión Nacional Sinarquista apoya masivamente al Partido Nacional de México fundado por Salvador Rivera Martínez antiguo jefe cristero.

En 1965 se da el primer intento de crear el Partido Demócrata Cristiano con disidentes del PAN y sinarquistas como Ignacio González, David Orozco Romo, el intento fracasa.

En 1970, el 19 y 20 de diciembre se presenta a la Asamblea Nacional Sinarquistas, una ponencia para la creación de un nuevo partido político cuya ideología “es la democracia y la Filosofía Social-Cristiana, es un partido moderno abierto a la participación de todos, independiente, revolucionario y profundamente democrático” y no sólo de oposición como el PAN o PPS.

A partir de entonces se moviliza una intensa campaña de simpatía hacia el nuevo partido comenzando por el centro de la República, después del DF en el XXXIV aniversario de la UNS, se anuncia la creación del Partido Demócrata Mexicano; proclamándolo “como instrumento de expresión popular y ejercicio ciudadano”.

Meses más tarde el PDM anuncia tener registrados a 85,000 afiliados, reclutados principalmente en Michoacán, Jalisco y Guanajuato. Durante el sexenio de Luis Echeverría el PDM solicitará su registro el cual le será negado, no obstante participa en la elección de Diputados Federales en 22 Distritos de Estados del Bajío.

Haciéndose eco de la Reforma Política promovida en 1977 por José López Portillo el PDM solicita nuevamente su registro aduciendo contar con 170,000 afiliados y tiene organismos de partido más de las 3/4 partes del País. El 15 de julio de 1979 obtendría final-

mente su registro al sacar cerca de 300,000 votos arriba del 1.5% de la votación nacional. En ese año es electo Presidente del Comité Ejecutivo, Gumersindo Magaña mismo que presidiera al PDM hasta 1984 cuando resulta electo Dirigente Nacional Ignacio González Gollaz.

La identificación de la UNS-PDM, que no implica la absoluta asimilación de una organización en la otra supone la formación y la circulación de una élite dirigente, que sin dejar de ser anarquista, se ha comprometido en consolidar la línea partidaria. Esta tarea implica para al UNS-PDM, ahora de una manera más clara, adaptarse a una nueva forma de vivir. No son un grupo opositor sino que quieren, en palabras de su dirigente Nacional, compartir de la administración pública del país.

El PDM y su programa

Si antes la “derecha partidaria” centraba sus análisis y propuestas en dos aspectos básicos, la corrupción y la participación económica estatales, ahora las propuestas se centran en una consideración esencial: la falta de democracia en la vida política mexicana.

De la sinceridad de su aspiración democrática habla la historia misma de las organizaciones en general y del PDM en particular. Porque si bien, el PDM ha tenido fuertes conflictos internos, estos no han llegado a la crítica del modelo de sociedad que plantea –tal vez porque no tiene ninguno.

Las ansias democráticas de la derecha parecieran ser más una demanda pragmática para acomodarse a la creciente inquietud de amplios sectores sociales, que una exigencia derivada de un debate en el seno de sus organizaciones.

La insistencia en la democratización del país, tomó en materia económica, la dimensión concreta. Para el PDM es el Congreso el que debe fiscalizar el gasto público. Propone la desaparición de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que sea la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados la que realice la fiscalización del gasto público.

Para los militantes del PDM es importante “archivar el estado para agrandar a la nación” propone en consecuencia incorporar al control presupuestal todas las empresas paraestatales y descentrali-

zadas; cancelar las que no respondan a programas económicos sino a intereses meramente políticos; reorganizarlas que operan con pérdidas y otorgar subsidios sólo a las que lo requieren verdaderamente para el servicio social de la Nación. El PDM no teme que estas demandas de reprivatizar la economía le pudieran restar simpatía entre los sectores populares, pues para ellos es evidente que de realizarse sus propuestas, “llevarían al bien común a salvaguardar la unidad de todos los mexicanos en torno a los valores de nuestra nacionalidad”. El PDM completa las proposiciones de reprivatización con lo siguiente:

“Estructuración de la empresa en forma de comunidad de las personas en las que todos los factores de la producción... se armonicen y participen justamente en las cargas y en los beneficios. Por otra parte los trabajadores deben tener el derecho de invertir parte de las utilidades que legalmente les corresponde en la adquisición de acciones de la empresa en la que trabajan”.⁸

Con respecto al campo el PDM, hace suya la posición del PAN en el sentido de la parcela ejidal se titule como posesión permanente con características de patrimonio familiar y sin posibilidad de ser enajenada; también ha sostenido que se deben ensayar diversas formas de asociación ante pequeños propietarios.

Y ejidatarios para aumentar la producción siempre con el objetivo de que el campesino logre ingresos similares al mínimo urbano. También se propone dar preferencia y urgente atención al sector campesino, hasta ahora marginado y deprimido, llevándole los beneficios del Seguro Social, el crédito oportuno y la asistencia técnica necesaria para la producción... Es necesario garantizar en las leyes la posesión segura y práctica de la tierra.

Todo lo anterior tienen un hilo conducto que es la búsqueda de la Democracia Integral y Humanista. “En consecuencia añaden, la democracia no se agota en lo político y menos en lo simplemente electoral, sino que tiene que abarcar necesariamente, para ser integral, los siguientes aspectos:

1. Respeto a los derechos del hombre.
2. Democracia Económica.

⁸ *Estatutos PDM*, México D.F., p. 16.

3. Democracia Social.
4. Democracia Educativa.
5. Democracia Política.

Al mismo tiempo se manifiestan por la democratización del DF, por encontrar una solución negociada al problema de la deuda; por regular la venta de petróleo y nacionalizar las finanzas de Pemex; contra el aborto y sobre todo por garantizar los derechos humanos, entre otras cosas.⁹

El PDM y las elecciones

El PDM participó en las elecciones federales de 1982 con candidatos a Diputados, a Senadores, y a la Presidencia de la República –Ignacio González Gollaz–, logrando en esa ocasión ubicarse como la cuarta fuerza política del país con 473,362 votos. Durante las elecciones de 1985 el PDM consolidaría su posición con 188,905 votos.

En total el PDM ha obtenido 34 Diputaciones de Representación proporcional repartidas entre las elecciones de 1979, 1982 y 1985. Cuenta en la actualidad con cerca de 250 funcionarios públicos en el país. Su fuerza se encuentra de manera importante en algunas regiones del país. Las entidades que contribuyen invariablemente con el 70% de su votación en las anteriores elecciones son: DF, Estado de México, Guanajuato y Jalisco, las cuales se localizan geográficamente en la región centro occidente y centro de la república.

El Partido Demócrata Mexicano incrementó su votación en 1985 en un 58%, en relación con 1979, a pesar de lo cual, no logró remontar su nivel histórico de 190 mil sufragios en todo el país.

Sin embargo, en el proceso electoral que hoy vivimos el PDM sufrido un descalabro mayúsculo que prácticamente lo ha puesto al borde del registro. Los resultados del PDM en 1988 son los siguientes:

⁹ Plataforma Política 1988-1991, PDM, México D.F.

Diputados de Mayoría Relativa	235,668	1.31%
Senadores	232,500	1.28%
Presidente	199.484	1.04%

Los estados en los cuales el PDM obtiene la mayoría de sus votos son los tradicionales en su votación: DF, Guanajuato, Jalisco y Estado de México, al perder el registro también pierden el derecho a tener Diputados.

¿Cómo podría explicarse este resultado electoral en un Partido que incrementó siempre su votación y que fue el único que aumentó en número absoluto sus votos en 1985?

Podemos aventar dos explicaciones, las crisis interna del PDM y la campaña presidencial de Gumersindo Magaña.

Lo cierto es que hoy a la luz de los resultados el PDM se manifiesta como un partido regional, con su voto perfectamente encuadrado en cuatro estados del país, sin ninguna estructura partidaria visible y con una próxima crisis interna. Que tendrá que abandonar el escenario político y se refugiará en sectores medios todavía más empobrecidos esperando que sea cierta la idea de que "El partido pueda desaparecer, pero queda entonces el movimiento (UNS), agasapado, como resistencia, negándose a morir en espera de una nueva condición siempre otorgada por un agente externo"¹⁰ La pregunta es cuál de las fuerzas en el interior del PDM lo resurgirán o es que tendrán que renunciar a su postulado de independencia con respecto al PAN para intentar conformar un polo definido de derecha, que ha demostrado al menos mucha más alternativa —al menos electoralmente hablando— que el aniquiloso y premoderno mensaje Sinarquista...

CONCLUSIONES

1) En los últimos años, la derecha en general y el PAN en particular ha ido modernizando su discurso dejando a un lado las excrecencias trascendentistas de inspiración cristiana, para convertirlo en

¹⁰ Gastón García Cantú, *El desafío de la derecha*, México, Joaquín Mortiz / Planeta, 1987, p. 159.

una concepción ordenada de los problemas nacionales, en una interpretación coherente de la crisis y en un corrosivo instrumento de ofensiva política.

2) La modernización de discurso panista ha madurado con el despliegue de la crisis, en particular con la decantación de fuerzas que trajo consigo la nacionalización de la banca en 1982, lo que creó las condiciones para el desarrollo de una movilización de la derecha que, de las viejas críticas éticas, ha pasado a una impugnación concreta de la estructura económica y política dentro de la que se ha incubado el colapso económico. La interpretación panista de la crisis constituyen el eje de la modernización de su discurso.

3) La modernización del discurso panista ha jugado un papel decisivo en la capacidad de dicho partido para expresar y permear la visión primaria de la crisis de importantes segmentos sociales, entre los que destacan ciertos núcleos empresariales y las vastas capas medias urbanas, por lo tanto, capitalizar su descontento. Es un discurso pues, capaz de reflejar las necesidades de estas clases. En este marco se inscribe la lucha por la democracia y la reivindicación del sufragio efectivo.

4) Este proceso no es coyuntural, sino que presenta la conformación cada vez más coherente, de un bloque histórico con capacidad de disputa de la hegemonía política al viejo grupo en el poder.

El PAN resurge como un partido que puede disputarle el poder al PRI por la vía electoral, reafirmando el poder de la clase dominante y reduciendo la influencia de otras alternativas electorales.

5) El PDM, paga con la pérdida de su registro el mantener una posición sumamente atrasada no acorde con la realidad que vive el país. En su interior sufre una profunda crisis que plantea un panorama muy incierto para esa opción de la derecha partidista.

Sindicalismo independiente

Max Ortega
Ana Alicia Solls

1 LAS HUELGAS DE JUNIO

1982: un año difícil

La devaluación del peso mexicano con respecto al dólar, el 1º de agosto de 1976, y la recomendación presidencial de un aumento salarial de emergencia del 23 %, abrieron camino a la política de los topes salariales. Dicha política habría de imponerse a lo largo de la gestión de José López Portillo.

En ésta, el último año fue particularmente difícil para los trabajadores. Anulados los incrementos del mínimo, profesionales y regionales del 1º de enero, por la devaluación del 18 de febrero, la Secretaría del Trabajo tuvo que resolver el 22 de marzo, un ajuste salarial de emergencia del 30, 20 y 10%, independiente de las revisiones contractuales. Pasadas las elecciones presidenciales, se redujeron las concesiones salariales. Los burócratas y maestros sólo recibieron el 1º de septiembre, un aumento de 750 pesos. En tanto que para los trabajadores de las empresas paraestatales el tope salarial se fijó en 25% y 26% para trabajadores de empresas privadas, grandes y medianas. Lo que se traducía en los hechos, en una reducción salarial, ya que de enero a julio, los topes salariales habían sido en uno y otro caso de 30% y del 33 al 40%.

Pasadas las elecciones se desató igualmente el proceso inflacionario. La tasa inflacionaria para el 18 de octubre, según la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, era del 92%; según la CTM, del 116%.

Así pues, las demandas salariales de emergencia de octubre y noviembre, encabezadas por la CTM, respondían al ascenso in-

flacionario. Esta central solicitó originalmente un aumento salarial del 50%, luego lo redujo a 1,500 pesos, y finalmente resolvió que cada sindicato negociaría el aumento salarial según las posibilidades de cada empresa¹.

Las huelgas de junio²

El nuevo gobierno se inició con la firma, el 30 de diciembre de 1982, por las representaciones obrera, empresarial y gubernamental de un *Pacto Nacional de Solidaridad*. Con él, el sindicalismo oficial aceptó un incremento del 25% para los salarios mínimos que entrarían en vigor al inicio de 1983 a cambio del compromiso empresarial de no aumentar los precios y de invertir en actividades productivas. El gobierno, por su parte, se comprometió a poner en marcha un programa de protección al salario, mediante la definición de un paquete de productos básicos que incluiría tanto controles de precios como estímulos fiscales y financieros "para promover su producción suficiente y su adecuada distribución".

El Pacto Nacional de Solidaridad, sin embargo, duró menos de una semana, al autorizar Secofi aumentos a los precios de alimentos contemplados en el paquete de productos básicos.

Para defender su función negociadora del precio de la fuerza de trabajo, la CTM inició una campaña en materia salarial. Denunció la violación del Pacto Nacional de Solidaridad, revivió las viejas demandas de semana laboral de 40 horas con pago de 56 y seguro del desempleo. Promovió que el pleno del Congreso del Trabajo (CT) acordara solicitar formalmente el 15 de febrero una reunión urgente de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CNSM) para establecer nuevas tasas salariales. Criticó en su 98 Asamblea Nacional Ordinaria, 24-26 de febrero, el contenido de la política

¹ Campos A., Leticia "La política salarial y la crisis actual", en Varios, *Crisis, clase obrera y luchas populares*. Cuadernos de investigación. Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, 1988, pp. 41-43.

² Para el desarrollo de este tema hemos utilizado ampliamente la Tesis de grado de Rodolfo Armando Canto Saenz, intitulada, *La CTM y las luchas obreras en el inicio de la fase de reorganización del capitalismo mexicano (1983)*, UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. División de Estudios de Posgrado. Área de Ciencia Política, 1987, 269 pp.

económica estatal, y amenazó, a través de Fidel Velázquez, de que o los empresarios cumplían con el Pacto Nacional de Solidaridad e incluían la canasta básica del trabajador o de lo contrario se empujaría masivamente a huelga en demanda de un aumento general de salarios.

El sindicalismo independiente, por su parte, demandó el fin de la política de austeridad salarial. En febrero estallaron 33 huelgas. Una de ellas, la de Dina-Renault se convirtió en la referencia central. Estallada el 7 de febrero se levantó el 23 de marzo. Había sido derrotada. En el interín, estalló la huelga del Sindicato Independiente de Trabajadores de la Universidad Autónoma Metropolitana (SITUAM), del Sindicato Unico de Trabajadores del Colegio de México (SUTCOLMEX), del Sindicato Unico de Trabajadores del Centro de Investigación y Estudios Avanzados del IPN (SUTCIEA), del Sindicato de Trabajadores Administrativos de Intendencia al Servicio de la Universidad Autónoma de Guerrero (STASUAG) y del Sindicato de Trabajadores Académicos de la Universidad Autónoma de Guerrero (STAUAG); de huelgas y paros del sector educativo, y un paro de los trabajadores de la sección 147 del sindicato minero-metalúrgico.

A comienzos de marzo, el SME convocó al *Primer Foro de Análisis de la Crisis Económica y la Participación del Movimiento Obrero*. Antes, el 4 de febrero, los empleados del sector público habían convocado a un *Foro Laboral de Organizaciones Independientes*, para protestar contra los despidos injustificados.

El 12 de marzo se realizó otro encuentro sindical, el *Primer Foro Sindical del Frente Nacional de Defensa del Salario, Contra la Austeridad y la Carestía*.

Puede decirse, sin embargo, que en general, las jornadas de febrero-marzo del sindicalismo independiente fueron derrotadas. Entre otras razones, por la falta de solidaridad del sindicalismo oficial.

En las jornadas de febrero-marzo, se hicieron notar, por lo demás, las diferencias de política entre el sindicalismo oficial y el independiente. Mientras el primero presionaba para abrir negociaciones dentro de los marcos institucionales sin movilizar a los trabajadores; el segundo, recurría una y otra vez a la movilización de masas, a la huelga y el paro.

Los aumentos, a principios de abril, de los precios de la leche,

las gasolinas y el diesel, dieron pie a que en la reunión plenaria del Congreso del Trabajo (CT) se pusiera a plazo el 30 de abril para recibir el aumento de emergencia. El 18 de abril se reunió la CNSM. Ahí, el CT demandó el 50% de aumento salarial. Los empresarios lanzaron una contrapropuesta: estaban dispuestos a conceder el 18.5% que sumado al 25% de enero y el 12.5% de julio harían un total de 56%. El sindicalismo oficial e independiente rechazaron esa propuesta. El segundo y tercer incremento ofrecidos estaban contemplados en el Programa Inmediato de Reorientación Económica (PIRE), de modo que el verdadero ofrecimiento se reducía al 18%.

En este imprevisto forcejeo entre el Estado y el sindicalismo oficial, este último permitió por primera vez, la participación en el desfile del primero de mayo, de algunos sindicatos y corrientes sindicales independientes: STUNAM, SUNTU, CNTE e incluso contingentes del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT).

Los sindicatos universitarios afiliados al Sindicato Unico Nacional de Trabajadores Universitarios (SUNTU), por su parte, llevaron a cabo un paro el día 29 de abril en demanda de un aumento de emergencia del 40%, pasando a crear, dos días después, junto con otros sindicatos independientes, el Pacto de Unidad y Solidaridad Sindical (PAUSS).

Frente a la indiferencia absoluta del Estado a sus exigencias y formas de presión, la CTM decidió dar su último y más espectacular paso: emplazar a huelga a todas las empresas cuyo contrato de trabajo controlaba. La medida se adoptó el 12 de mayo, en asamblea extraordinaria de la central: 174 mil empresas serían emplazadas el 13 de mayo en demanda del 50% de aumento salarial, si este no era concedido las decenas de miles de huelgas estallarían el 30 de mayo. El 16 de mayo, el CT acordó sumarse a las decisiones de la CTM.

Llegada la fecha fijada, solamente el Sindicato Unico de Trabajadores de la Industria Nuclear (SUTIN) estallaría la huelga. El resto del sindicalismo oficial se había replegado luego que el 20 de mayo, el presidente de la república, Miguel de la Madrid declaró que su gobierno no podía ofrecer una solución a corto plazo para salir de la crisis y que para salir adelante se requería de un clima de confianza, de disciplina financiera por parte del Estado y de moderación en las utilidades y los salarios.

El 22 de mayo, en lugar de los 174 mil emplazamientos, sólo había alrededor de 8 mil. Y nunca serían más de 9 mil. El 25 de mayo, Fidel Velázquez autorizó a los sindicatos cetemistas a negociar por debajo del 25%. Otro tanto hizo el CT. El 26, el organismo cúpula dejó en libertad a los sindicatos de todo el país para que negociaran el aumento salarial de acuerdo con las particularidades de cada empresa y los intereses de los trabajadores. El 27 de mayo, Fidel Velázquez anunció que concedía a los empresarios una prórroga de diez días al plazo inicialmente previsto para el estallamiento de huelga. Era mejor ser constante que inflexible, dijo. El CT, por su parte, se sumó a la prórroga. Sólo el SUTIN se negó.

El 30 de mayo, como ya señalamos, el SUTIN, aislado del CT estalló su huelga. Ese mismo día, este propuso un *Pacto Nacional de Solidaridad* de tres puntos en el que a cambio del congelamiento de precios renunciaba al aumento de emergencia por el que se había emplazado a huelga; aceptaba pedir para los contractuales el mismo porcentaje que se concediera a los mínimos y se comprometía a no demandar nuevos aumentos de emergencia en el resto del año. La propuesta no fue aceptada.

El 2 de junio la Secretaría del Trabajo anunció que de los 5 mil 500 emplazamientos que en total se habían presentado en el ámbito federal para el día 30, sólo habían estallado 7 huelgas en todo el país: ININ, URAMEX, UNAM, UAM, Aerolíneas Argentinas y las empresas duranguenses Bebidas Gasificadas y Embotelladas Guadiana.

El 9 de junio, al vencimiento de la prórroga estallaron cientos de huelgas de sindicatos cetemistas. Por tal razón, el presidente de la República declaró, ante una multitud reunida en la Plaza Juárez de Guadalajara, lo que sigue: "No he prometido lo que no puedo cumplir. Desde diciembre advertí que la crisis ameritaría un esfuerzo prolongado y riguroso del pueblo de México. No podemos abatir la inflación como por arte de magia. No podemos, racionalmente, aspirar a congelar precios y salarios, sería engañarnos a nosotros mismos y la mentira ya no puede ser instrumento de lucha política; los revolucionarios tenemos que decir la verdad... No me dejaré presionar por viejos estilos de negociación o de pretensión del poder".

Las huelgas cetemistas duraron menos de una semana. El 15 de

junio estaban resueltas en su mayoría. Hay que señalar, por otro lado, que los sindicatos nacionales estratégicos –telefonistas, electricistas, ferrocarrileros, petroleros y minero-metalúrgicos–, cetemistas o autónomos, no estallaron la huelga.

Para el 24 de junio, tanto Arsenio Farell como Blas Chumacero dieron por concluidas las jornadas huelguísticas. La mayoría de los incrementos oscilaba alrededor del 15.6%.

Ese incremento salarial que entró en vigor el 14 de junio era prácticamente el que el gabinete económico había previsto desde diciembre de 1982. Si en vez del 12.5% previsto se había otorgado el 15.6%, y si en vez del primero de julio, la fecha de su entrada en vigor era el 14 de junio, ello no afectaba sustancialmente la política salarial de Miguel de la Madrid.

La huelga del SUTIN, como se sabe, terminó en una fuerte derrota. Lo mismo ocurrió con las huelgas universitarias.

Los resultados de las huelgas de junio, tuvieron en general, dos consecuencias, cuyos efectos permanecerían constantes a lo largo de todo el sexenio: facilitaron la aplicación de la política económica del Estado; y destruyeron la posibilidad de una resistencia sindical de masas a la política de austeridad, dado que con la derrota del SUTIN y el SUNTU, se anularon las posibilidades de desarrollo del PAUSS.

2 LOS PROYECTOS SINDICALES

Frente Auténtico del Trabajo (FAT)

Para febrero de 1982, el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), agrupaba, según el secretario general del mismo, “entre organizaciones de trabajadores de diversas ramas de industria, sindicatos, campesinos, cooperativistas, etc., aproximadamente a 70 mil trabajadores”.

Sus afiliados se encontraban distribuidos en un sindicato nacional de industria y 26 sindicatos de empresa que en conjunto agremiaban a cerca de 30,000 trabajadores. Tenía registradas además, dos uniones ejidales, dos sindicatos de jornaleros agrícolas y una unión de cooperativas independientes.

Con militantes y organización en doce zonas del país, su pre-

sencia era importante en Guanajuato, Chihuahua, Monterrey, Yucatán, Morelos y Valle de México³.

En su VI Congreso Nacional, celebrado del 24 al 28 de noviembre de 1982, en el Estado de Morelos, el FAT discutió y resolvió su política para los tres años siguientes. En esta, la línea de organización contemplaba crear condiciones para promover la Central Nacional Unitaria de Trabajadores⁴; impulsar las intersindicales en cada zona de trabajo, desarrollar la unidad en distintos niveles: sectorial —campesino, obrero y cooperativo—, por rama industrial y por zona geográfica; impulsar la discusión y el avance del pacto de solidaridad y unidad sindical en el Valle de México y en cualquier otro lugar con condiciones para hacerlo; ratificar su participación en el Frente Nacional por la Defensa del Salario, Contra la Austeridad y la Carestía, profundizando la relación con los sectores de trabajadores representados por la CNPA y la CONAMUP; impulsar la lucha campesina en las distintas zonas, organizando a los asalariados del campo, y promover el cooperativismo militante y autogestionario. Apoyar a la UCI en su crecimiento y consolidación⁵.

En cumplimiento a dichos acuerdos, el FAT siguió estimulando el Consejo Intersindical de Zona (CIZ) para la zona del Valle de México, con las organizaciones del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria del Hierro y el Acero (SNTIHA), organizaciones asesoradas por el FAT y algunos sindicatos de las ramas del hierro y acero, textil y pesca, influenciadas por la Organización de Izquierda Revolucionaria Línea de Masas (OIR-LM)⁶; junto con el SUTIN, SUNTU, Tepepan, Pesca, trabajadores y empleados del INAH, y otros sindicatos ayudó a crear y a desarrollar el PAUSS; participó asimismo en el Frente Nacional para la Defensa del Salario, Contra la Austeridad y la Carestía (FNDSCAC).

³Véase Ortega Aguirre, Maximino, *La izquierda sindical mexicana*, Cuadernos Universitarios Número 3. División de Ciencias Sociales y Humanidades UAM-Iztapalapa, México, pp. 44-46.

⁴FAT, VI Congreso Nacional de Trabajadores, 24-28 de noviembre de 1982, Oaxtepec, Morelos. Documento de trabajo No. 12, "Aportes para el programa de lucha", p. 3.

⁵*Resistencia obrera*, órgano de difusión del Frente Auténtico del Trabajo, número 54, noviembre y diciembre de 1982, pp. 4 y 5.

⁶FAT, *La política de relaciones y alianzas*, 1982, p. 16; e *Informe de actividades del Comité Ejecutivo Nacional, que presentamos a este H. Consejo Nacional del FAT, dicho Informe comprende del mes de noviembre de 1982 al mes de diciembre de 1983*, pp. 1-9.

Para revisar los hechos sucedidos entre noviembre de 1982 y diciembre de 1983, el FAT celebró en enero de 1984, su IX Consejo Nacional. Ahí se precisaron los ejes centrales para la lucha en la coyuntura al mismo tiempo que se fijaban las tareas a realizar: elaboración de un planteamiento programático actualizado, para enfrentar la crisis y la acción del gobierno: discutir y resolver la participación en las demandas unitarias de todos los trabajadores; delimitar las posibilidades de acción con los organismos amplios para coordinar actividades; y establecer la unidad con los trabajadores del país en base a las coincidencias para luchar por las reivindicaciones, programa y alternativas de los propios trabajadores organizados⁷.

Se informó asimismo de las dificultades del proyecto de CIZ; de la participación del FAT en el FNDSCAC, CNDEP, ANOCP, PAUSS, la revista *Solidaridad* y en la Coordinadora de Trabajadores Democráticos (TD) de Guanajuato⁸.

Para 1985, el proyecto del FAT había entrado en una etapa difícil. En septiembre de ese año, la VI Asamblea Nacional de Representantes del SNTIHA, fundada en sus diferencias con el "tipo de sindicalismo" promovido por el Frente y ante las reiteradas violaciones de éste a su autonomía, acordó reestructurar los contenidos de sus relaciones sindicales: el SNTIHA, se decía, es un sindicato nacional, autónomo e *Independiente* del FAT⁹.

A partir de esa ruptura, el FAT como *proyecto sindical* casi dejó de existir. Sus diversos intentos por recuperar el control del SNTIHA¹⁰, se revelaron cada vez más contraproducentes y contrarios a su discurso de sindicalismo político, militante y de clase.

Unidad Obrera Independiente (UOI)

Las bases organizativas de la unidad Obrera Independiente (UOI) fueron aprobadas por la asamblea constitutiva del primero de abril

⁷FAT, *De cara a la crisis IX Consejo Nacional*, enero de 1984, México, p. 13.

⁸*Informe de actividades del Comité ejecutivo Nacional, que presentamos a ese H. Consejo Nacional del FAT, dicho Informe comprende del mes de noviembre de 1982 al mes de diciembre de 1983*, pp. 8 y 9.

⁹Véase Ortega, Max, "SNTIHA: Aceros de Chihuahua e imputabilidad de la huelga", en *Por esto!*, No. 225, agosto 6 de 1986, pp. 28 y 29.

¹⁰La reseña de dichos intentos puede verse en: CEN/SNTIHA, *Informe de organización*, México, DF, febrero de 1988, pp. 4-6.

de 1972. Los sindicatos que le dieron vida fueron el de Dina Nacional con 2,100 trabajadores, el de Hulera Euzkadi con 1,000 y el de Acros con 450. Más tarde se sumaron los sindicatos de Nissan y Volkswagen.

Para el Segundo Pleno Nacional de febrero de 1976, la membresía de la UOI aumentó a 86 sindicatos independientes y 24 comisiones activas. Entre los nuevos miembros incorporados destacaban el Sindicato de Trabajadores de la UNAM (STUNAM) y el Sindicato de Trabajadores de Aviación y Similares (SNTAS). Las tres comisiones ya constituidas estaban integradas por ferrocarrileros, petroleros y electricistas. Tenían como propósito luchar por la dirección de sus sindicatos con el apoyo de UOI.

Territorialmente, la influencia de UOI se extendía al DF, Estado de México, Puebla, Tlaxcala, Hidalgo y Morelos, principalmente¹¹.

Su expansión en las ramas automotriz y aérea encontró su límite en los desacuerdos sindicales, primero; y más tarde, en la reconversión industrial y en la política laboral del presidente Miguel de la Madrid. Reduciéndose además, su presencia en los territorios industriales de Ciudad Sahagún y Monterrey.

A mediados de 1986, Juan Ortega Arenas, Coordinador Nacional de la UOI, reflexionaba sobre la gravedad de la realidad económica nacional del modo que sigue:

La noticia de que están en situación de desastre financiero las empresas estatales y concretamente DINA, Carros de Ferrocarril, Sidena, MASA, parte de Altos Hornos, Ferrocarriles, Federal de Electricidad y el mismísimo Petróleos Mexicanos, entre otras, y lo que ha ocurrido ya en Fundidora de Monterrey, en Sahagún con el reajuste de más de 3,000 trabajadores en los últimos cuatro años y en los últimos días la salida de más de 800 trabajadores llamados eventuales en SIDENA, nos debe alertar y poner en acción¹².

¹¹ Ortega Aguirre, Maximino, *La izquierda sindical mexicana*. Cuadernos Universitarios Número 3. División de Ciencias Sociales y Humanidades UAM-Iztapalapa, México, pp. 40 y 41.

¹² Ortega Arenas, Juan, "El cierre de Fundidora Monterrey", en *Por esto!*, No. 221, julio 9 de 1986, p. 18. Para el estudio de algunas de las empresas mencionadas véase Ortega, Max, *Estado y sindicalismo mexicano, 1986*, 160 pp. De próxima publicación en la colección de Cuadernos Universitarios de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-Iztapalapa.

Era evidente, que la crisis económica había creado una nueva situación en la que el Estado y el capital amenazaba con confundir, dividir, paralizar o derrotar el proyecto de UOI si esta permanecía como un grupo sindical aislado, sin respaldo ni fuerza. En tal virtud, si UOI deseaba mantener sus fuentes de trabajo y sus posibilidades de vivir, debería empeñarse en encontrar nuevas formas de acción sindical y política.

Ocho meses después, el mismo Juan Ortega Arenas anunciaba la creación del Partido de la Unidad Obrera-Popular Independiente, expresión orgánica en la que se plasmaba la voluntad de resistencia de una parte del proletariado industrial¹³.

Si en los setentas la UOI había sido la principal organización del sindicalismo de fábrica fuera de las filas del PRI y del sindicalismo blanco, a finales de los ochentas, aún mermadas sus filas, seguía conservando ese lugar.

Sindicato Unico Nacional de Trabajadores Universitarios (SUNTU)

Toda la década de los setentas fue un vasto escenario del sindicalismo universitario. Podría afirmarse que su característica de *masa* se anunció por primera vez el 12 de diciembre de 1971, cuando la Asociación de Trabajadores Administrativos de la UNAM (ATAUNAM) se transformó en Sindicato de Trabajadores y Empleados de la UNAM (STEUNAM), y al crearse en marzo del año siguiente, la Federación de Asociaciones y Sindicatos de Trabajadores al Servicio de las Universidades e Instituciones de Enseñanza Superior de la República Mexicana (FASTSUIESRM).

De la huelga de 83 días que culminó con la firma del Convenio Colectivo de Trabajo en enero de 1973, el STEUNAM surgió como el sindicato universitario más poderoso. A partir de ese hecho, el sindicato se generalizó a todas las universidades, públicas y privadas.

La respuesta del Estado y de las burocracias universitarias no tardó mucho en aparecer. Inmediatamente pusieron en práctica una ofensiva de cuatro puntos que habría de desarrollarse de 1974 a

¹³ Ortega Arenas, Juan, "Un partido de verdad", en *Por esto!* No. 256, marzo 11 de 1987, pp. 6 y 7.

1980: estructuración de un sistema nacional de sindicatos blancos; propuesta de adición del apartado "C" del artículo 123; añadido de la fracción VIII al artículo 3o. constitucional, relativo a la autonomía de las universidades; y, por último, el Capítulo XVII del Título Sexto de la Ley Federal del Trabajo, separando lo académico de lo laboral y cancelando el derecho de los trabajadores universitarios a la sindicación en un organismo nacional¹⁴.

La conducción nacional de los procesos de sindicalización universitaria revelaría, por su parte, una enorme incapacidad para elaborar una respuesta de largo plazo. A la defensiva desde la derrota del Sindicato del Personal Académico de la UNAM (SPAUNAM) en 1975 y de la huelga de junio de 1977, su preocupación fundamental se orientaría a construir un aparato y consolidar una burocracia sindical, antes que a estructurar un movimiento de masas de largo aliento. En efecto, la Federación de Sindicatos de Trabajadores Universitarios (FSTU), antes FASTSUIESRM, dictaminó en su V Congreso (1978), que era necesario un Sindicato Unico Nacional de Trabajadores Universitarios. Un año más tarde, el 12 de octubre, apoyado en lo acuerdos de las direcciones sindicales, y con muy poca promoción entre los trabajadores, se constituiría el Sindicato Unico Nacional de Trabajadores Universitarios (SUNTU).

En septiembre de 1981, al recibir la Federación Sindical Unitaria Nacional de Trabajadores Universitarios (FSUNTU), el registro otorgado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se consumaba la derrota estratégica del sindicalismo universitario. Perdía el derecho a formar un sindicato nacional capaz de librar batallas nacionales contra un poder igualmente nacional: el Estado.

La debilidad de la FSUNTU se agravaría durante el gobierno de Miguel de la Madrid, con otro derrota, la sufrida durante las huelgas de junio. No obstante el revés sufrido, la Federación mantendría hasta el primer semestre de 1986, el núcleo esencial de su *estrategia unitaria*, consistente en buscar en lo inmediato, la convergencia con el Congreso del Trabajo como paso previo a la unidad orgánica del

¹⁴ Véase Pérez Cruz, José Enrique y López Pineda, Fabian, "Cincuenta años de sindicalismo universitario. Cronología de las relaciones laborales en la Universidad Nacional Autónoma de México (1929-1979)", en *Legado Sindical*, órgano informativo del Centro de Investigaciones Históricas del Sindicalismo Universitario, número 6, Época 1, mayo-junio de 1986, pp. 6 y 7.

sindicalismo oficial con el independiente, en la Central Unica de Trabajadores (CUT)¹⁵.

Después de la V Reunión Nacional Económica de la CTM -14 de julio de 1986-, esa estrategia sufriría una variación a causa de la solicitud de ingreso del comité ejecutivo del STUNAM, al Congreso del Trabajo. La dirigencia fundaba su solicitud en sus caja vez "más coincidencias que discrepancias con el Congreso del Trabajo" en materia económica¹⁶.

En el fondo -tal y como se dejó ver en el IV Congreso Nacional de la FSUNTU-, mientras no se opere un cambio de dirigencia y de política sindical, seguirá la desarticulación y la importancia del sindicalismo universitario¹⁷.

Coordinadora Sindical Nacional (COSINA)

El 23 de enero de 1982 se reunieron en la ciudad de México, cerca de 70 sindicatos, diez corrientes sindicales y diez organizaciones políticas y populares, para celebrar el Primer Encuentro Nacional de Solidaridad Sindical.

Estaban representantes de sindicatos en huelga como el de Vidriera y Alumex, Telefonken, Nabisco-Famosa, Liberty, Acer-mex, Fhasa, Armuz, Samsonite, Carabela, Crecent (Zac.), Reguladores Automáticos y el Consejo Central de Lucha del Valle de México. Y de sindicatos con conflictos en puerta: Euzkadi, SUTCIEA, Industrias Fontana, Tepepan, Metro, SITUAM, Sindicato de Trabajadores de la Universidad Autónoma de Zacatecas, Telefonistas de Puebla (sección 3), Sindicato Independiente "Flores Magón" (choferes del Estado de México), Universidad Iberoamericana, despedidos de

¹⁵ Canto Saenz, Rodolfo, *La CTM y las luchas obreras en el inicio de la fase de reorganización del capitalismo mexicano* (1983), UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. División de Estudios de Posgrado. Área de Ciencia Política, 1987, pp. 97-100. Para el análisis del origen de dicha estrategia unitaria, véase Maximino Ortega Aguirre.

¹⁶ *unomásuno*, 14 de julio de 1986. STUNAM, "Ante la crisis, urge la unidad de los trabajadores"; y Max Ortega, "La Reunión Nacional de la CTM: los límites del reformismo sindical", en *Por esto!*, No. 227, agosto 20 de 1986, pp. 22-24.

¹⁷ Véase *Pregón* del Comité Central del Partido de la revolución Socialista, "VI Congreso Nacional del SUNTU", Año I, No. 6, septiembre 28 de 1987, p. 3.

Nissan, Instituto de Rehabilitación, Sindicato de Panaderos del DF, Colegio de Bachilleres, CNTE, SNTIHA, SUTCIASAS, Técnicos y Profesionistas de Altos Hornos de México, SUTIN-Centro Nuclear, Teléfonos (sección matriz), Sindicato de Trabajadores de la Universidad del Estado de México, Diesel Nacional, Automanufacturas, despedidos de Alcan-aluminio, Anfora y Fundición Artística¹⁸.

Los objetivos de la reunión eran dos: unificar en la perspectiva de las próximas revisiones contractuales, diversas demandas sindicales; y buscar formas de coordinación y solidaridad entre los sindicatos en huelga y entre aquellos que estaban a punto de estallarla.

Del conjunto de resoluciones emanadas de las tres mesas en que se organizaron los trabajos del Encuentro, destacaban por su importancia, las siguientes: rechazo a los despidos de trabajadores, al cierre de empresas y a las reformas a la ley del INFONAVIT; reinstalación de despidos y solución al problema de los trabajadores de Vidriera y Alumex; castigo a los culpables materiales e intelectuales del asesinato del profesor Misael Núñez Acosta; liberación inmediata del profesor Ezequiel Reyes; reconocimiento de las direcciones democráticas de la CNTE. Respeto a las elecciones democráticas en Morelos, Hidalgo y Valle de México; derogación de las reformas al Código Penal de Monterrey; 50% de aumento salarial; control de precios; pago por parte de las empresas de los impuestos sobre el producto del trabajo y del Seguro Social; planta a eventuales; difundir los conflictos de huelga existentes; crear un fondo de resistencia con cotización mensual, abierta a las posibilidades de cada sindicato; editar prensa única; impulsar la participación combativa para el Primero de Mayo: promover la coordinación zonal de los sindicatos en huelga o próximos a estallarla; y buscar la coincidencia de fechas para las revisiones de contrato.

Por resolución del Primer Encuentro se llevó a cabo, los días 17 y 18 de abril del mismo año, un Segundo Encuentro Nacional Sindical y de Solidaridad. El cual, luego de una amplia

¹⁸ Véase *Pueblo*, Año V, No. 90, "Primer Encuentro Nacional de Solidaridad Sindical", p. 2; Ricardo Ruiz Suárez y Gloria Restrepo Botero, "La Coordinadora Sindical Nacional 'Cosina'", en *Administración y política*. Universidad Autónoma del Estado de México. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, 3a. Época, No. 5, Primer Cuatrimestre de 1983, p. 137; y Carlos López y Jorge Reza, "Coordinador Sindical Nacional (COSINA)", en *Espacios*, número 1, abril-junio de 1983, p. 31.

discusión arribó por consenso a unas "Tesis de Coyuntura", que caracterizaban el momento nacional y la política del Estado. "La situación —se decía— de crisis y las políticas de austeridad que los capitalistas y su Estado instrumentan para aumentar sus ganancias, han golpeado fuertemente a la población trabajadora reduciendo aún más sus niveles de vida, deteriorando sus condiciones de trabajo e imponiendo una política laboral de intransigencia y represión". Por ello, se añadía, "Hoy es más necesario que nunca el fortalecimiento y la claridad política de nuestras organizaciones, para acrecentar nuestra capacidad de respuesta y prepararnos para largas jornadas de resistencia. La unidad entre los diversos sectores de trabajadores es fundamental en esta lucha; la profundización de las alianzas entre los destacamentos democráticos y la coordinación de las alianzas entre los destacamentos democráticos y la coordinación en las movilizaciones es imprescindible"¹⁹.

Se levantaban para el momento específico, cuatro demandas centrales: contra la austeridad, por el derecho de huelga, por la democracia sindical y contra la represión.

Durante el segundo trimestre de 1982, la Comisión de Conflictos de la Promotora de la COSINA impulsó una marcha conjunta entre los telefonistas democráticos y obreros de Acer-Mex, la participación en el desfile del 1o. de mayo oficial de una columna de cerca de diez mil trabajadores y la participación de un contingente solidario de unas quinientas personas en la marcha de la planta sur de refrescos Pascual a la Procuraduría y a la STyPS, en protesta por el asesinato de los trabajadores de esa empresa²⁰.

Desde entonces, sin embargo, se hizo patente una de las limitaciones más importantes del desarrollo de la COSINA: "La gran mayoría de los participantes de la COSINA y promotores de la misma hemos realizado un trabajo insuficiente y muy limitado de la incorporación de las bases de nuestros sindicatos al proyecto y a las actividades concretas" (Comisión de Conflictos).

Al celebrarse el Tercer Encuentro Sindical Nacional (20 de no-

¹⁹ *Pueblo*, Año V, No. 93, abril de 1982, "Segundo Encuentro Sindical y de Solidaridad", pp. 12 y 13.

²⁰ *Pueblo*, Año V, No. 95, junio de 1982, "Coordinación y solidaridad de las luchas", pp. 4 y 5; y Sergio Sánchez, "Cosina. Crisis y respuesta obrera en México (1982-83)", en *espacios*, No. 2, julio-septiembre de 1983, p. 34.

viembre), se observó una disminución de las organizaciones sindicales participantes. Se resolvió, no obstante, con cerca de treinta organismos asistentes, constituir en los primeros meses de 1983 la Coordinadora Sindical Nacional.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid, el proyecto de la COSINA enfrentó otras dificultades: "no ha logrado la unidad más completa del movimiento sindical democrático. Desde sus primeros pasos, presenciamos la automarginación de varios sindicatos, como el STUNAM, SUTIN, Favorita, Zapata Hermanos y otros más, lo que impidió conocer sus puntos de vista. Otros más, en el transcurso de 1982, lo abandonaron.

Así, en los primeros meses del año pasado, STUNAM, SUTIN y el FAT, impulsaron... el 'Pacto de Chilaque'. Este agrupamiento atrajo a sindicatos importantes del campo democrático (Volkswagen, Kelvinator, Pesca, Inmecafé, etc.) y algunos de COSINA"²¹.

Sin enraizamiento en las bases sindicales, con merma en sus efectivos y sometido a la dura prueba de las huelgas de junio, el proyecto de la COSINA se fue disgregando poco a poco. Sólo muy recientemente durante el proceso electoral de 1987-1988, haría sentir de nueva cuenta su presencia. Esta vez, apoyando la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas.

Pacto de Unidad Social y Solidaridad (PAUSS)

Transcurrido menos de un año desde que se reafirmara la necesidad de construir el Movimiento Sindical Revolucionario (MSR)²², una buena parte de sus promotores se convenció de las limitaciones de una lucha desplegada en el espacio puramente sindical. A partir de tal convencimiento, sostuvieron durante casi dos años, "discusiones regulares sobre la situación del país y las vías para construir una nación más justa". Constituyendo en enero de 1981, luego de "afinar una concepción común en el diagnóstico de los problemas del país", el Movimiento de Acción Popular (MAP).

²¹ López, Carlos y Reza, Jorge, "Coordinadora Sindical Nacional (COSINA)", en *espacios*, número 1, abril-junio de 1983, p. 34.

²² Para el estudio del MSR, véase Ortega Aguirre, Maximino, *La izquierda sindical mexicana*. Cuadernos Universitarios Número 3. División de Ciencias Sociales y Humanidades UAM-Iztapalapa. México. pp. 37-39.

Estando en proceso de consolidación, y “dedicado sobre todo a tareas de deliberación interna y concertación de acciones de sus militantes”, se produjo el proceso de fusión de la izquierda. El MAP, entonces, decidió involucrarse en la tarea, según señalaron, sin duda más importante de participar junto con otras fuerzas de izquierda en la construcción de un partido unificado²³. De esta manera, el MAP se disolvió para entrar a formar parte del PSUM²⁴.

A los animadores del MSR su tránsito al MAP, primero, y al PSUM más tarde, no los llevó a cancelar aquél proyecto sindical que se había gestado, en 1974, sino a simplemente reubicarlo dentro de un marco político antes inexistente. Así las cosas, los días 21 y 22 de enero de 1981 llevaron a cabo una reunión de “representantes de diversas organizaciones sindicales con varios afinidades y coincidencias, no simplemente en opiniones de dirigentes, sino ante todo en trayectorias de lucha que apuntan hacia objetivos análogos cuando no iguales”²⁵. Los puntos de confluencia a los que se llegó en esta reunión, fueron la necesidad de luchar

²³ Sobre la evolución del proyecto gremial al proyecto político, el MAP dio la explicación que sigue: “En nuestra práctica común dentro de las organizaciones de masas y en la discusión colectiva sobre los problemas y las perspectivas del país, habíamos llegado a coincidencias significativas. Fue entonces cuando decidimos *trascender nuestra dispersión* y arribar a una forma de organización explícitamente comprometida con las tareas políticas que consideramos necesarias hoy en el país. De esta forma, hace unos dos años, quienes ahora integramos el MAP comenzamos un proceso de discusiones regulares que nos llevaron, en enero de 1981, a constituir formalmente esta organización” (subrayado nuestro) (Movimiento de Acción Popular, Tesis y programa, Editorial Solidaridad, México, 1981, p. 17).

²⁴ Para el proceso de fusión de las organizaciones de izquierda que dio vida al Partido Socialista Unificado de México (PSUM), véase a Ortega Aguirre, Maximino, *Movimiento de masas y organización partidaria (tesis de un debate)*, Cuadernos Universitarios número 32, División de Ciencias Sociales y Humanidades. UAM-Iztapalapa, México, 1986.

²⁵ Cfr. a documento mimeografiado en el que se reune la reunión de los días 21 y 22 de enero de 1981, p. 1. Participaron en dicha reunión, los representantes del Sindicato Unico de Trabajadores de la Industria Nuclear (SUTIN), del Sindicato de Trabajadores de la Industria de Aparatos Domésticos y Eléctricos (STIADE, Kelvinator), del Sindicato Independiente de Trabajadores de la Industria Automotriz, Similares y Conexos “Volkswagen de México”, del Sindicato Unico Nacional de Trabajadores Universitarios (SUNTU), del Sindicato de Trabajadores de la UNAM (STUNAM), de la Sección VII (Chiapas) del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), del Sindicato Unico de Trabajadores del Departamento (Secretaría) de Pesca (SUTDP), del Sindicato de Trabajadores y Empleados de Refrigeradora Tepepan (STERT) y del Sindicato de Trabajadores del Inmecafé (STI) y del Sindicato Independiente de Trabajadores del Colegio de Bachilleres (SINTCB).

por la democracia sindical; impulsar la solidaridad sindical; avanzar en la construcción de sindicatos nacionales únicos por rama; luchar por la contratación selectiva única por rama; la convicción de que los sindicatos nacionales existentes que no tenían un funcionamiento democrático o lo tenían muy limitado, no deberían ser desmembrados o divididos, sino democratizados por sus propios integrantes; que los sindicatos nacionales deberían estar formados por secciones con autonomía interna y asambleas frecuentes; y la seguridad de que los problemas sindicales estaban relacionados con los problemas nacionales, que sobre la base de un programa sindical debería lucharse por un programa nacional.

En la reunión se reconoció asimismo la necesidad de “cimentar la relación y la coordinación entre las organizaciones participantes en la discusión y con otras, por rama de actividad, en la perspectiva de la organización nacional por rama; por región, coordinando secciones y sindicatos geográficamente cercanos, y por sector en los casos de problemas comunes a afrontar”.

Más tarde se estimó que la discusión encaminada a avanzar hacia la construcción del programa sindical, debería ser compartida por los afiliados de los sindicatos comprometidos. De ahí que se propusiera la realización de un primer encuentro nacional de convergencia sindical, para los días 20, 21 y 22 de agosto de 1981, en el que participaran “los cuadros medios de cada una de nuestras organizaciones”²⁶.

Las organizaciones de la convergencia sindical siguieron celebrando reuniones mensuales. Comprometiéndose en “las marchas convocadas para los días 11 y 19 de marzo, 3 y 9 de septiembre, 23 de octubre y 10 de diciembre pasados, en las que se han levantado banderas como las del reajuste salarial y aumento de emergencia, solidaridad con el movimiento democratizador del magisterio, apoyo a la nacionalización de la banca y el control de cambios, y exigencia de una banca al servicio del pueblo”²⁷.

La búsqueda de las coincidencias programáticas, por otra parte, continuó simultáneamente a las acciones sindicales. Así, la discusión de 1981 se profundizó y agrupó temáticamente, para 1982, en cuatro

²⁶ Véase documento mimeografiado en el que se propone la celebración del Primer Encuentro Nacional de Convergencia Sindical, s.f., 4 p.

²⁷ Pacto de Unidad Sindical y Solidaridad (Documento de Presentación), s.f., p. 3.

grandes rubros: la democracia sindical, la solidaridad vinculada a un programa y a un proyecto de convergencia sindical, la lucha por la reorientación de la política económica y la independencia sindical fincada en un programa "propio y conscientemente definido por los propios trabajadores".

En noviembre de 1982, se presentó, finalmente, la iniciativa de suscribir un Pacto de Unidad y Solidaridad Sindical (PAUSS); fijando el primero de mayo de 1983 como la fecha de firma de dicho pacto. Entendido el Pacto como un medio para "la participación en la elaboración e impulso de un programa alternativo de los trabajadores para nuestro país. De UNIDAD para la construcción de un nuevo polo de atracción, de un centro aglutinador del sindicalismo democrático que, dotado de un programa, pueda contribuir a su avance". Y dejando claro, igualmente, que no se trataba de "reproducir las experiencias de unidad de los dirigentes, sino de construir la unidad entre las organizaciones sindicales con el apoyo de las bases"²⁸.

El 1o. de mayo de 1983, como se había fijado, se construyó el Pacto de Unidad Social y Solidaridad (PAUSS). Orientado a "la construcción de una alternativa sólida y solidaria para el sindicalismo democrático que, dotado de un programa, pueda contribuir a su avance proyectando las luchas particulares al campo más general del conjunto del movimiento obrero y lleve su compromiso al terreno de las tareas del proletariado". Y basado en un conjunto de coincidencias programáticas, tales como la solidaridad sindical, la unidad de los trabajadores de una misma rama de actividad para llegar a la construcción de sindicatos nacionales sobre la base de un programa proletario nacional, la independencia respecto de los partidos políticos y la democracia sindical²⁹.

²⁸ *Idem.*, pp. 3 y 4.

²⁹ *Pacto de Unidad Social y Solidaridad*, versión mecanográfica, 1o. de mayo de 1983, pp. 1 y 2. En este Pacto se enumeraban, además, un conjunto de actividades inmediatas orientadas a darle vida práctica: celebración a mediano plazo de una reunión de dirigentes y representantes de nivel medio de las organizaciones sindicales miembros del Pacto; realización de reuniones de análisis del movimiento sindical y de la situación nacional; celebración de encuentros intersindicales; promoción de la formación de un equipo de asesoría sindical y jurídica; promoción de una revista sindical de información y análisis; y aplicación de programas de capacitación sindical.

La misma versión del Pacto se publicó en *Solidaridad*, número 0, octubre de 1983, p. 44.

Desafortunadamente, las posibilidades de desarrollo del PAUSS se vieron frenadas casi inmediatamente después de su creación, como consecuencia de una apreciación equivocada de la coyuntura y una estrategia sindical errónea, que condujeron al SUTIN y al SUNTU, a las derrotas de las huelgas de junio.

Vencidos dos de los sindicatos más fuertes, y verdaderos artífices del PAUSS, este proyecto entró en un largo período de estancamiento que se prolongó hasta los primeros meses de 1986, cuando a raíz del *Foro del movimiento obrero ante la crisis, en la defensa de los contratos colectivos y los sindicatos*³⁰, virtualmente desapareció para convertirse en parte de un nuevo proyecto denominado Mesa de Concertación Sindical.

Pacto Nacional de Trabajadores de la Educación Superior (PNTES)

El 8 de diciembre de 1984, se reunieron en Acapulco, Gro., 18 sindicatos universitarios y de la enseñanza superior para discutir sus condiciones de trabajo en el marco de la crisis económica, la contención salarial, la restricción de los subsidios a las universidades y las restricciones a los derechos laborales. Después de reconocer que sus revisiones salariales y contractuales los obligaban a buscar una actuación homogénea en la dirección de igualar fechas de emplazamiento y en la formulación de demandas comunes, convinieron en trabajar colectivamente para elaborar un proyecto único de tabulador que generalizara sus condiciones de trabajo en los mejores niveles alcanzados. Para tal efecto, acordaron también convocar un FORO NACIONAL DE SINDICATOS UNIVERSITARIOS, a realizarse el 26 de enero de 1985³¹.

En la fecha prevista se reunieron 45 sindicatos, transformándose lo que inicialmente era un foro de sindicatos universitarios en el *Primer Foro Nacional de Trabajadores de la Enseñanza Superior*. Después de citar los hechos y las tendencias más graves de la crisis económica, se analizó la política estatal en materia educativa, en los términos que siguen:

³⁰ Véase *La Jornada*, 27 de febrero de 1986, p. 3.

³¹ *La Jornada*, 17 de enero de 1985. Por la actuación unitaria de los trabajadores universitarios y de la enseñanza superior, p. 4. (Desplegado).

En el ámbito educativo, específicamente, se deja sentir gravemente la reducción en el financiamiento, las drásticas limitaciones a los subsidios de los centros de enseñanza superior que afectan al salario y a las prestaciones, de los trabajadores así como al conjunto de la labor académica, de docencia, investigación, extensión y difusión de la cultura, que deben desarrollar estas instituciones. Un conjunto de medidas oficiales tienden a implementar esta política restrictiva, se vulnera la autonomía —la democracia interna— al condicionar el subsidio a la aceptación de los programas del Plan Nacional de Educación Superior (PRO-NAES), se implementa un proceso de retabulación para establecer nacionalmente similares niveles de contención salarial y de prestaciones, se intenta la generalización de la Ley del Servicio Civil que afectaría derechos laborales y socavaría a los sindicatos, se insiste en arrojar a las burocracias administrativas una cláusula de exclusividad en la contratación, a través de un Estatuto del Personal Académico, impidiendo se establezca el concurso de oposición como única vía de la selección de este personal y evitando que los sindicatos jueguen un papel fiscalizador de este proceso. El llamado Sistema Nacional de Investigadores advierte hoy cómo la gran mayoría de investigadores serán castigados en sus salarios y se conduce a una estratificación piramidal de los sueldos de este sector³².

Frente a todo lo anterior, el SUNTU propuso el establecimiento de un Pacto Nacional de Trabajadores de la Enseñanza Superior, que constituyera “un acuerdo de solidaridad y unidad de acción en la lucha” en defensa de los intereses específicos de los trabajadores de la enseñanza superior y de la misma educación superior en México.

Un Pacto que permitiera igualar los más altos niveles conquistados, los salarios y las prestaciones sociales, “la unificación de fechas de revisión y de estallamiento de huelgas, la conformación de un fondo nacional de resistencia, un sistema de prensa e información que nos relacionen nacionalmente, potenciar nuestros esfuerzos comunes en asesoría legal, económica, de tabuladores, etc.”

El Primer Foro resolvió, finalmente, realizar conjuntamente

³² *La Jornada*, 21 de febrero de 1985. Primer Foro Nacional de Trabajadores de la Enseñanza “Por un Pacto Nacional de los Trabajadores de la Enseñanza Superior. Un paso hacia una nueva organización nacional de los trabajadores universitarios”, p. 22.

una Jornada Nacional de Solidaridad, el 29 de enero; formar una comisión que formularía el proyecto de PNTES y una alternativa de tabulador; y convocar a un Segundo Foro Nacional de Trabajadores de la Enseñanza Superior, en Zacatecas, Zac., el 23 de febrero.

En Zacatecas, además de la discusión sobre tabuladores en el espacio académico y administrativo, orientados a formular los criterios necesarios para una alternativa sindical, única y nacional, se acordó convocar al Tercer Foro.

Los días 15 y 16 de junio, en Morelia, Michoacán, se reunieron 120 sindicatos, frentes y delegaciones y centros de trabajo, en representación de alrededor de cien mil trabajadores. Este Tercer Foro Nacional de Trabajadores Universitarios y de la Educación Superior acordó impulsar el emplazamiento nacional a huelga por aumento salarial de emergencia y una movilización nacional para el 27 de junio en la ciudad de México. Los representantes sindicales asistentes decidieron también "firmar un primer Proyecto de PACTO NACIONAL DE UNIDAD DE ACCION, SOLIDARIDAD Y AYUDA MUTUA, sujeto a ratificación en cada uno de los sindicatos a través de la discusión de todos los trabajadores y en las instancias representativas de cada sindicato... e integrar con los secretarios generales de los sindicatos universitarios una COMISION NACIONAL PROMOTORA de la nueva organización nacional que tendrá a su cargo la elaboración de diversos proyectos en el plano político y organizativo que deberán ser sometidos a la más amplia discusión de las bases"³³.

Los compromisos y orientaciones del Proyecto, abarcaban siete grandes cuestiones:

1. El pacto se aplicará en caso de que algunas de las organizaciones firmantes afronte un conflicto laboral y/o se vea obligada a estallar la huelga. Cuando las organizaciones coincidan en sus conflictos y su estallamiento se coordinarán las acciones, promoviendo la más amplia participación de los trabajadores de los sindicatos que no están en conflicto.
2. Los sindicatos firmantes acuerdan iniciar un proceso de discusión que lleve a la unificación de las fechas de revisión salarial

³³ *La Jornada*, 21 de junio de 1985, III Foro Nacional de Trabajadores Universitarios y de Educación Superior. Resolutivo general, p. 22.

y contractual, a fin de enfrentar mejores condiciones de lucha de los trabajadores.

3. En caso de conflicto o estallamiento de huelga, los sindicatos deberán pronunciarse públicamente a través de los medios de comunicación, manifestando su apoyo a las demandas de los trabajadores de las organizaciones en lucha; estos pronunciamientos pueden ser firmados en forma conjunta y/o por otros sindicatos democráticos con que cada organización tenga relaciones o que deseen manifestar su apoyo.

4. El sindicato que afronte un conflicto o estalle una huelga, deberá tener las facilidades para que la infraestructura sindical de las organizaciones que no estén en movimiento apoyen la lucha que se está desarrollando.

5. Los sindicatos que no estén en conflicto o en huelga impulsarán boteos, conferencias, actos públicos, etc., manifestando la solidaridad de los trabajadores hacia la lucha de quienes estén en huelga.

6. Los sindicatos firmantes nos comprometemos a discutir los mecanismos para la conformación de un fondo de resistencia común, un sistema de prensa e información que nos relacione nacionalmente, a desarrollar una bolsa de trabajo única, en la que se priorice la solidaridad, a potenciar nuestros esfuerzos en asesoría legal, económica, de tabuladores, etc.

7. Nos comprometemos a desarrollar el más amplio intercambio de información de nuestra actividad y a convocar a eventos de análisis académicos y sindicales para la elaboración de una política común³⁴.

El 5 de octubre, el Encuentro Nacional de Trabajadores Universitarios y de la Educación Superior, realizado en Ciudad Universitaria, DF, resolvió seguir impulsando el PNTES y convocar al IV Foro Nacional para el 23 y 24 de noviembre de 1985, en la ciudad de Culiacán, Sinaloa³⁵.

El 23 y 24 de noviembre, convocado por 127 organizaciones sindicales, se llevó a cabo, en Culiacán, Sinaloa, el IV Foro Nacional de Trabajadores Universitarios y de la Educación Superior. Ahí se acordó la firma del Pacto Nacional de Trabajadores de la

³⁴ III Foro Nacional de Trabajadores Universitarios y de la Educación Superior 15-16 de junio, publicado en julio de 1985, p. 2. (folleto).

³⁵ *La Jornada*, 10 de octubre de 1985. Encuentro Nacional de Trabajadores Universitarios y de la Educación Superior, p. 30. (Desplegado).

Educación Superior (PNTES). Se acordó asimismo "promover y participar en una conferencia sindical nacional sobre deuda externa y construcción del país con la más amplia diversidad de organismos indiciales. Por ello, nos pronunciamos por continuar promoviendo como miembros o como organizaciones fraternas, la actividad de unidad de acción por las demandas de los trabajadores en el Pacto de Unidad Social y Solidaridad (PAUSS), así como dar el apoyo decidido de nuestras organizaciones para lograr establecer el frente sindical amplio para alcanzar una demanda decisiva de los trabajadores mexicanos, el rechazo de la deuda externa y la utilización de estos recursos para el desarrollo económico independiente y en interés de los trabajadores"³⁶.

En 86, el PNTES libró una de sus batallas más importantes. De abril a julio combatió por el aumento salarial de emergencia del 40 %. Obteniendo como resultado, en promedio, un incremento de 12 mil pesos mensuales.

En esas jornadas resaltó la importancia del PNTES; la disgregación y la pasividad cedieron su lugar a la Coordinadora Nacional de Huelgas y a la reanimación de la movilización de trabajadores ubicados en marcos jurídicos y organizaciones diferentes, y con fechas de revisión salarial y contractual también diferentes.

Entre la unidad transitoria y la unidad definitiva de los trabajadores de la educación superior, el PNTES es desde entonces una confirmación de su necesidad y su posibilidad³⁷.

Mesa de Concertación Sindical (MCS)

Después de la Conferencia Sindical de los Trabajadores de América Latina y el Caribe sobre la Deuda Externa, celebrada en La Habana, Cuba los días 15-18 de julio de 1985³⁸, varios sindicatos

³⁶ *La Jornada*, 16 de noviembre de 1987. IV Foro Nacional de Trabajadores Universitarios y de la Educación Superior. Culiacán, Sinaloa, 23 y 24 de noviembre, 1985. Convocatoria-invitación, p. 4; y *La Jornada*, 27 de noviembre de 1985. Resoluciones generales, del IV Foro Nacional de Trabajadores Universitarios y de la Educación Superior, p. 15.

³⁷ Ortega, Max, "SUNTU y PNTES. Educación superior y aumento salarial de emergencia", en *Por esto!*, No. 224, julio 30 de 1986, pp. 44 y 45.

³⁸ Véase *reflexión sindical latinoamericana sobre la deuda externa*, 18 de julio de 1985, p. 7 (folleto).

independientes y oficiales iniciaron pláticas de acercamiento³⁹ que desembocarían en la marcha del 23 de octubre, día de acción continental por la moratoria.

“Al calor de la unidad –como escribió Gerardo Peláez– nació la Mesa de Concertación Sindical, que coordina secciones sindicales, sindicatos, federaciones, centrales y frentes y coordinadoras de delegaciones de sindicatos nacionales, de dentro y fuera del Congreso del Trabajo”⁴⁰.

El 29 de enero, el 12 de marzo, el 10. de mayo y el 10. de julio de 1986, la MCS movilizó a miles de trabajadores, al mismo tiempo que definía su programa y su política sindical.

El primero se delineó durante la celebración del II Foro del Movimiento Obrero ante la Crisis, en defensa de los Contratos Colectivos y los Sindicatos, durante los días 27, 28 de febrero y 10. de marzo de 1986:

1. Moratoria completa, suspensión total del pago de la deuda externa.
2. Concertación de países deudores.
3. Establecimiento de nuevas reglas de juego con el imperalismo, nuevo orden económico internacional.
4. Aumento salarial de emergencia, escala móvil de salarios.
5. Aumento de los precios de garantía de los productos del campo.
6. Por la salvaguarda del empleo y la defensa de las fuentes de trabajo; contra los despidos, reajustes, cierres de empresas y por el seguro de desempleo.
7. Por la defensa de los Contratos Colectivos para impedir que se disminuyan las condiciones de trabajo pactadas; exigir respeto al derecho de asociación sindical y de huelga.
8. Defensa de las organizaciones sindicales y sociales de los trabajadores.
9. Exigir respeto a los derechos políticos y sindicales de los trabajadores, contra la requisa, el apartado “B” y las prohibiciones para la sindicalización nacional de trabajadores universitarios y agrícolas.

³⁹ SUNTU. *Desarrollemos nuestra política de unidad*, Jalapa, Ver., 10. de septiembre de 1985, pp. 2 y 3.

⁴⁰ *Consideraciones*, No. 5, octubre de 1986, Gerardo Peláez, “La crisis económica en México y la unidad de los trabajadores”, p. 5.

10. Aumento del gasto público en los renglones de beneficio social, salud, educación, vivienda, transporte y en inversiones productivas en el sector de bienes de capital para romper la dependencia del imperialismo.
11. Control de precios de los artículos de consumo básico.
12. Ingreso de México a la OPEP.
13. Rechazo al ingreso de México al GATT.
14. Nacionalización de la Industria Alimentaria y Química Farmacéutica.
15. Utilización de los recursos de la banca nacionalizada para la reactivación productiva, contra su utilización especulativa actual⁴¹.

La segunda, el 30 de agosto del mismo año:

La Mesa de Concertación Sindical constituye una instancia abierta de diálogo para la convergencia en la iniciativa unitaria del conjunto del movimiento sindical mexicano. No se propone dividir ni configurar formaciones orgánicas cerradas sino impulsar la acción unitaria en niveles cada vez más extendidos que permitan enfrentar la crisis y las políticas antipopulares de ajuste, remontando la dispersión y la heterogeneidad de nuestras organizaciones, a la luz de la consideración de que sólo la fuerza general del movimiento sindical del país, posibilitará vertebrar una respuesta sólida.

De ahí que sea preciso, en esta coyuntura insistir en la necesidad de un evento deliberativo del conjunto del movimiento sindical mexicano, como la Asamblea Nacional del Proletariado, que reúna a todas las organizaciones, sin distingos de inserción en una u otra central, para diseñar una táctica y un programa común frente a la crisis. Un evento de esta naturaleza debe ser realizado con toda amplitud, sin discriminaciones y sin excluir a nadie. Su urgencia no escapa a nadie ya⁴².

⁴¹ *unomásuno*, 13 de febrero de 1986. Convocatoria del Sindicato Mexicano de Electricistas, p. 7; y *La Jornada*, 10 de marzo de 1986. Declaración General del Foro del Movimiento Obrero ante la crisis, en defensa de los Contratos Colectivos y los Sindicatos, 27 y 28 de febrero, 1o. de marzo de 1986, p. 6.

⁴² *La Jornada*, 31 de agosto de 1986. mesa de Concertación Sindical. Insistimos: nuevo rumbo ya, p. 9; y *La Jornada*, 16 de enero de 1987. Mesa de Concertación Sindical. Mesa de Concertación Sindical Plenaria Nacional: 17 de enero, p. 20.

La reiterada ineficiencia de la MCS durante los conflictos sindicales de 86-88 y la inoperancia de su estrategia de convergencia con el sindicalismo oficial –Asamblea Nacional del Proletariado– marcaron los límites de su factibilidad, hasta hoy.

Unión General de Obreros y Campesinos de México-Roja (UGOCM-Roja)

Tras de ser expulsado de las filas de la CTM, Vicente Lombardo Toledano reorganizó sus fuerzas, fundando en marzo de 1947, la Alianza de Obreros y Campesinos de México (AOCM). Dos años más tarde, en junio de 1949, la AOCM se convirtió en Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM). Así, la UGOCM, resultado de la derrota política de las fuerzas del trabajo y la cultura, vino a ser el último gran esfuerzo global de resistencia orgánica y nacional, que ensayaron esas mismas fuerzas antes de disolverse en la dispersión y el localismo.

El sistema político mexicano se propuso, de inmediato, liquidar a la nueva organización. Era una exigencia del desarrollo futuro del capitalismo. Su necesidad. Recursos diversos se pusieron en acto. En las ciudades, los sindicatos nacionales de industria adheridos a la UGOCM fueron charrificados; a las federaciones regionales y a otros tipos diversos de sindicato se les negó asimismo, el registro. En el campo, por otra parte, el gobierno echó mano de los créditos, el agua y el reparto de tierra para desmembrar la militancia campesina. E hizo del asesinato de los conductores de esa militancia, su medida política complementaria. En Sonora, Sinaloa, Nayarit, Guanajuato, Puebla, Michoacán y otras entidades, cientos de militantes fueron abatidos. Otros tantos se convirtieron en perseguidos.

Los militantes de la UGOCM, sin embargo, aguantaron. La organización no capituló, siguió esforzándose por organizar a los trabajadores del campo y de la ciudad. Encabezó diversas luchas por la tierra, el agua, los créditos, el seguro agrícola, la defensa del salario, la contratación colectiva y la democracia sindical. Estuvo presente en la caravana minera y en la caravana campesina que defendió la legislación agraria. El proyecto original de la UGOCM resultó, de todas maneras, disminuido. La ofensiva del poder público constriñó a la UGOCM al ámbito campesino. La hizo extraña y ajena a la clase obrera.

Durante muchos años, Jacinto López fue un factor determinante de la unidad de la UGOCM. Su muerte produjo escisión. Varios grupos de campesinos se separaron de la organización. Y ésta experimentó una etapa difícil. Su pervivencia se logró en mucho por el apoyo político y material, que durante esos años le dieron los ugocemistas de Sonora, encabezados por Francisco Figueroa Mendoza.

Las bases para la superación de la crisis de la UGOCM se establecieron en el IV Congreso Nacional Ordinario de junio de 1981. En él se tomaron dos acuerdos básicos, encaminados ambos, al remozamiento de la organización: la reestructuración del Comité Ejecutivo Nacional y el añadido de Roja⁴³.

El Séptimo Consejo Nacional, reunido en la ciudad de Hermosillo, Sonora, en noviembre de 1983, resolvió a su vez, convocar al V Congreso Nacional que habría de celebrarse los días 28 y 29 de enero de 1984, en la ciudad de México, con el "propósito de imprimir un mayor dinamismo a su estructura orgánica y vigorizar al máximo su acción revolucionaria"⁴⁴.

El V Congreso, como estaba previsto, prosiguió con la reestructuración de su dirección nacional y el rediseño de su esquema organizacional⁴⁵, en la idea de que el trabajo de construcción y crecimiento de la UGOCM-ROJA, debería "realizarse a partir de la formación e impulso de los comités de dirección a sus distintos niveles"⁴⁶.

Para hacer de la UGOCM-ROJA una gran organización de masas, el V Congreso acordó que su actividad debería orientarse en dos planos, "por una parte, a desarrollar nuestras propias organizaciones sindicales, campesinas o populares, que se adhieran como tales a la UGOCM-ROJA y por otro lado, a organizar grupos y círculos de

⁴³ *Informe del Comité Nacional Ejecutivo de la UGOCM-Roja al V Congreso Nacional Ordinario*, presentado por su secretario general, co. Tereso Félix Aispuro, 28 de enero de 1984, pp. 1-3.

⁴⁴ Comité Nacional Ejecutivo de la UGOCM (Roja). *Convocatoria al V Congreso Nacional de la UGOM (Roja)*, p. 1.

⁴⁵ Véase Unión General de Obreros y Campesinos de México-Roja. *Declaración de principios y programas*, 39 pp. (folleto).

⁴⁶ Esta política de organización de la UGOCM-ROJA obedecía "a la propia situación orgánica por la que transitamos —se explicaba—, que adolece de una base realmente organizada y de suficientes cuadros comprometidos con las responsabilidades de dirección" (UGOCM-ROJA, *Lineamientos generales de organización*, p. 10).

obreros de la UGOCM-ROJA en el interior de las organizaciones campesinas y obreras sometidas a control oficial"⁴⁷.

Pero, "Dado que la UGOCM-ROJA no solamente se estructura a partir de grupos o círculos, sino además con organizaciones de carácter sindical, cooperativas, ejidos, comunidades indígenas y muchas más de diverso tipo, que por decisión de organización interna tienen sus formas específicas; es necesario aplicar una política diferente en cuanto a la organización y construcción de la UGOCM-ROJA.

En estos casos nuestra política organizativa se orienta a consolidar las formas y estructuras internas de estas organizaciones, respetando sus mecanismos propios de decisión y su autonomía. Nuestra primera preocupación hoy hacia estas organizaciones integrantes de la UGOCM-ROJA es la de vigorizar su régimen democrático y hacerlas más activas en defensa de los derechos de sus agremiados. Esta misma orientación debe mantenerse hacia las nuevas organizaciones que ahora se incorporan a la UGOCM-ROJA y a las que en el futuro decidan hacerlo"⁴⁸.

Tres años después de que el V Congreso había decidido dirigir la mayor parte de los esfuerzos de la UGOCM-ROJA a "organizarse entre los obreros fabriles de la ciudad y entre los asalariados del campo" a través de los círculos obreros y la construcción de un sindicato nacional de trabajadores agrícolas, el balance era negativo. La táctica de la UGOCM-ROJA en estos sectores había fracasado.

En esas condiciones, el 22 de noviembre de 1986, el VI Congreso Nacional Ordinario de la UGOCM-ROJA acordó su disolución y unificación con otras fuerzas, en otra organización: la Unión General Obrera, Campesina y Popular (UGOCP).

Unión General Obrera, Campesina y Popular (UGOCP)

En base a los acuerdos del V Congreso de la Unión General de Obreros y Campesinos de México-Roja (UGOCM-ROJA), y del último pleno del Consejo Nacional, el Comité Nacional Ejecutivo

⁴⁷ *Idem.*, p. 13.

⁴⁸ *Idem.*, p. 15.

hizo llegar una carta a la Comisión Promotora de Unificación Campesina (CPUC), en donde después de señalar “la dispersión y relativa debilidad del movimiento autónomo de la clase obrera y de los campesinos”, subrayaba la necesidad de que “las organizaciones más avanzadas y consecuentes dan pasos hacia su unificación, con el objeto de constituirse en un polo de atracción y fuerza que sea capaz de oponerse y contrarrestar la política económica y social de la clase dominante y del Estado”. Una conjunción de esfuerzos, se añadía, fundada en un programa y una táctica de lucha que diera a estos últimos, organicidad y claridad de objetivos estratégicos.

Tal organización, se proponía, debería solidificarse en seis principios rectores: 1) afiliación de obreros, ejidatarios, jornaleros agrícolas, comuneros, empleados, estudiantes, amas de casa, colonos, sindicatos, cooperativas, uniones de inquilinos y otros; 2) amplia democracia y acción centralizada; 3) independencia respecto del estado, la burguesía y de todo partido político, y al mismo tiempo, *respeto a la libre militancia política de cada uno de sus agremiados*; 4) búsqueda de nuevos acuerdos unitarios con todas aquellas organizaciones coincidentes con su programa y táctica de lucha; 5) oposición permanente hacia los charros sindicales y hacia los mecanismos y estructuras de control que en el Estado ha diseñado para someter a las organizaciones sindicales; y 6) esfuerzo para integrar a los sectores campesinos que todavía se mantienen bajo control de las centrales oficialistas.

En los tres primeros puntos de su misiva de respuesta, la CPUC hizo conocer a la UGOCM-ROJA, sus coincidencias con la carta de aquella. Coincidencia en “la preocupación de su organización en cuanto a la necesidad de dar una respuesta popular unificada ante la crisis y los consecuentes ataques que los patrones y el gobierno desarrollan en contra de los trabajadores mexicanos”; en la necesidad de una nueva Central Unitaria empeñada en una búsqueda permanente de acuerdos de unidad con otras organizaciones; en las “propuestas básicas sobre las características políticas de la nueva organización, en cuanto al carácter orgánico de la unificación, su definición independiente, autónoma, pluralista, democrática y representativa”. Y sobre todo, concordancia en que “la Nueva Central se defina como obrero, campesina y popular”.

Luego de señalar su conformidad, la CPUC pasaba a presentar dos propuestas concretas y operantes: 1) que la UGOCM-ROJA y la

CPUC elaborasen de inmediato, una convocatoria para la formación de la nueva central, en la que expusieran las razones políticas que las impulsaban a dar ese paso, las características de la nueva organización y los propósitos programáticos fundamentales; 2) que la fecha tentativa para la realización del Congreso Constitutivo de masas de la nueva organización, fuera los días 22 y 23 de noviembre de 1986.

Apenas conformadas las comisiones de enlace de ambas organizaciones –UGOCM–ROJA y CPUC– se redactó la convocatoria para la constitución de una nueva organización social. Misma que apareció en inserción pagada el 30 de octubre. En ella se insistía en las bondades de la unidad de los trabajadores; se apuntaban las difíciles condiciones de existencia de obreros y campesinos mexicanos, y se informaba que la “UNION GENERAL DE OBREROS Y CAMPESINOS DE MEXICO-ROJA (UGOCM-ROJA) Y LA COMISION GENERAL PROMOTORA DE UNIFICACION CAMPESINA (CPUC) han decidido convocar a todas las organizaciones sociales de carácter democrático a formar el 23 de noviembre una nueva organización de trabajadores que amplíe la capacidad de lucha y combate que tienen por separada nuestras actuales organizaciones”, Aclarando, no obstante, que “La decisión final de construir la nueva organización la tomará el VI Congreso Nacional de la UGOCM-ROJA, cuya decisión es inapelable para sus miembros, y por la Asamblea Nacional de la CPUC que se reunirán el 22 de noviembre del presente año”⁴⁹.

El domingo 23 de noviembre se llevó a cabo, tal y como estaba anunciado, el congreso constitutivo de una nueva organización social. En él, la UGOCM-ROJA y la CPUC se disolvieron para darle vida a la Unión General Obrero, Campesina y Popular (UGOCP).

La nueva organización justificaba su nacimiento por la necesidad de elevar la capacidad de lucha de los trabajadores y de mejorar su organización, en un país “en el que se han perdido avances considerables que los trabajadores habían conquistado, en donde ha

⁴⁹ Ortega, Max, “Gestación de una nueva organización social”, en *unomásuno*, 10 de noviembre de 1986, p. 7; UGOCM-ROJA. Carta a varias organizaciones y Respuesta de la CPUC, publicadas en *Boletín* de la UGOCM-ROJA; y Comisión Promotora de la Unificación Campesina (CPUC) y Comité Ejecutivo Nacional de la UGOCM-ROJA. *Convocatoria*, octubre de 1986.

aumentado considerablemente el número de desocupados, en el que se han cerrado importantes y numerosas fuentes de trabajo; en el que el 50% del trabajo de los mexicanos se dedica a pagar los intereses de la deuda externa de más de 100 mil millones de dólares y que es inmoral, ilegal, impagable e incobrable; en el México de hoy donde los campesinos son más explotados que hace 50 años; donde se ha suspendido la entrega de la tierra y los productos agrícolas están muy mal pagados; en donde se siembran muertos y presos por todos los campos y las cárceles del país. En nuestra patria donde los parias de las ciudades como indigentes demandan un lugar, un pequeño terreno para vivir”.

Fundaba la UGOCP su actividad futura en un conjunto de principios ideológicos y políticos, claros y precisos. Entre ellos, destacaban los que siguen: “12) Se debe impulsar la unidad de los campesinos sin tierra, jornaleros y obreros agrícolas, minifundistas y ejidatarios a fin de que juntos luchen por sus derechos e impulsen la revolución agraria”; “18) La unidad de la clase obrera y campesina, es fundamental para las luchas actuales y para el logro de una nueva sociedad por la que luchamos, sólo se logrará practicando la más amplia democracia en el seno de todas las agrupaciones: sindicatos, federaciones, confederaciones, ejidos, comunidades, sociedades de crédito, cooperativas, asociaciones de colonos y profesionales”; “20) La nueva central será una organización de masas independiente del Estado y la burguesía que agrupa en su seno a todos aquellos que están a favor de impulsar la lucha de clases y la independencia política de los trabajadores del campo y de la ciudad, por tanto la nueva central se compromete a desarrollar una política de unidad orgánica, y a participar en la unidad de acción con todas aquellas organizaciones sociales y de masas que estén dispuestas a fortalecer un polo clasista de organización para los trabajadores y que de manera consecuente se involucren en la construcción y fortalecimiento del movimiento de masas; 21) La nueva organización reivindica la lucha de todas las mujeres por su liberación expresada en la más plena igualdad política, económica y social con los hombres; 22) La nueva central impulsará todas las formas de lucha y organización que sean necesarias para avanzar en la consecución de las reivindicaciones del pueblo trabajador mexicano”.

En lo inmediato, la UGOCP lucharía por un programa de cinco puntos: defensa de los intereses de la clase obrera, reforma agraria radical, reforma urbana democrática y radical, independencia nacional y democracia política⁵⁰.

A casi dos años de su formación, la UGOCP ha desarrollado una enorme actividad entre los campesinos y los colonos. En 87 y 88 recuperó y entregó tierras para los campesinos en casi todo el país; se estructuraron los equipos de dirección estatal; se celebraron varios congresos locales; y se movilizaron miles de ugocepistas en 51 ciudades del país, durante la Jornada Continental de los Sin Techo, en octubre de 1987⁵¹.

Con todo, el crecimiento de la UGOCP en la clase obrera y los sindicatos, siendo para ella un asunto estratégico, permanece como un problema no resuelto.

Movimiento Proletario Independiente (MPI)

Separado de la Mesa de Concertación Sindical y del Frente Nacional de Organizaciones de Masas, se ha desarrollado poco a poco, el Movimiento Proletario Independiente (MPI). Al Sindicato Unico de Trabajadores de Autotransporte Urbano Ruta 100 (SUTAU-100) —su fuerza más consistente— se han sumado o coordinado otros agrupamientos como la Unión de Comuneros Emiliano Zapata (UCEZ), la Coordinadora Nacional de Pueblos Indios (CNPI), el SINTCOP, la Comunidad Campesina de San Francisco Xochicuautla, los colonos del Valle de Xico, Edo. de México, y estudiantes de diversas instituciones de enseñanza media y superior.

Ha promovido varias manifestaciones de miles de personas,

⁵⁰ Ortega, Max, "Nacimiento de la UGOCP", en *unomásuno*, 10 de diciembre de 1986, p. 6; UGOCP, *Declaración de principios (Proyecto)*, 3 pp.; y UGOCP, *Plataforma de principios y Estatutos*, 23 de noviembre de 1986, pp. 3-5.

⁵¹ Véase, Valero, Luis Javier, "La UGOCP, una realidad", en *Pregón del Comité Central del Partido de la Revolución Socialista*, Año 1, No. 13, 15 de febrero de 1988, p. 6; UGOCP, *Informe del Comité Nacional Ejecutivo, de la Unión General Obrera, Campesina y Popular correspondiente a la Primera, Segunda y Tercera Reunión Plenaria celebradas en 1987*, México, D.F., diciembre de 1987, 43 pp. (folleto); y *Unión*, órgano de información de la Unión General Obrera, Campesina y Popular, Año 1, número 1, abril de 1988, p. 1.

como la del 18 de agosto de 87, el 13 de enero y el 1o. de mayo de 1988⁵².

Cinco bases le sirven de apoyo a sus acciones:

1. Lucha por todos los medios posibles para lograr los cambios favorables al pueblo mexicano.
2. Mantiene su independencia política y económica frente al Estado burgués mexicano y los organismos o partidos con él comprometidos.
3. Promueve la unidad con todas aquellas organizaciones que se pronuncian y actúan, honesta y decididamente, por la liberación de nuestra patria.
4. Se solidariza con todas las luchas del movimiento obrero internacional, contra el imperialismo y en pro de la paz mundial.
5. Contribuye a la organización clasista de los obreros mexicanos del campo y de la ciudad como paso necesario en la instauración de una sociedad sin explotados, donde las fábricas y la tierra pasen a ser propiedad colectiva de los trabajadores; donde se abata la miseria de grandes capas de la población mexicana, mediante la planificación de la economía en beneficio del pueblo; que brinde empleo seguro, remuneración suficiente, vivienda digna, educación científica gratuita, adecuadas condiciones de salud y medios necesarios para la recreación y el desarrollo cultural de los trabajadores y sus familias⁵³.

3 LAS MUJERES TRABAJADORAS

Primer Foro Nacional de la Mujer

En el sexenio las mujeres trabajadoras se incorporaron a la lucha del movimiento obrero sumándose a la lucha general, en algunos

⁵² Véase, *unomásuno*, 19 de agosto de 1987, "Marcha al Zócalo de 30 mil obreros y campesinos", p. 10; *La Jornada*, 28 de abril de 1988. Coordinación del Movimiento Proletario Independiente. Al pueblo de México, p. 34 (Desplegado); y *La Jornada*, 2 de mayo de 1988, García, Clara Guadalupe, "El MPI mantuvo su distancia de la Mesa de Concertación Sindical", p. 9.

⁵³ Comisión Coordinadora del Movimiento Proletario Independiente. La unificación de las fuerzas democráticas y revolucionarias, en *Por esto!*, No. 239, agosto 3 de 1988, pp. 42 y 43.

momentos, y en otros, planteando sus propias demandas. Sectores donde la presencia femenina es significativa protagonizaron muchas de estas movilizaciones, por ejemplo, el magisterio, los trabajadores de la SARH, SEDUE, el Metro, costureras, maquiladoras y enfermeras (IMSS, ISSSTE, SSA). Además ensayaron diversas formas de organización para avanzar en el análisis de su situación como mujeres, en su condición de trabajadoras asalariadas y en el impulso de sus propias demandas.

Convencidas de que "la liberación de la mujer trabajadora es un ingrediente de la liberación del pueblo trabajador y absolutamente necesario no sólo por que ésta sea auténtica, sino también para que sea posible"⁵⁴, y de que esta liberación es obra de ellas mismas, el 28 y 29 de abril de 1984 cerca de 700 mujeres obreras, campesinas, colonas, trabajadoras de los servicios e intelectuales se reunieron en la ciudad de México para realizar el Primer Foro de la Mujer convocado por el Frente Nacional contra la Represión (FNCR). Su objetivo fue crear un espacio de reflexión sobre la problemática vivida por las mujeres en el marco de la crisis de la formación social mexicana y avanzar en la construcción de una instancia organizativa que posibilitara la unidad de acción de las mujeres en el movimiento obrero, campesino y popular independiente.

⁵⁴ Comité Promotor del Foro Nacional de la Mujer, *La Valentina*, No. 1, septiembre-octubre, 1984, p. 7. La información de este apartado se obtuvo de los siguientes documentos: "Ponencia Central" y 23 ponencias más, presentadas por diversas organizaciones en el Primer Foro Nacional de la Mujer, 11 y 12 de abril de 1984, México, DF, Comité promotor del Foro Nacional de la Mujer, "listado de demandas" y "Documento Interno de Trabajo", ambos documentos sin fecha, (mimeo). Los cinco números de *La Valentina* (boletín editado por el Comité promotor del Foro Nacional de la Mujer), primer número: octubre 1984, último número: junio 1985. Partido Socialista Unificado de México, "Balance Político del I Foro de la Mujer (FNCR). Área de Trabajo entre las Mujeres del PSUM en el DF", sin fecha, (mimeo). Alba Martínez Olivé y Eduardo del Castillo, "FNCR. I Foro de la Mujer. Para ser sujetos de su propia historia", *Mujeres* (Boletín del área de trabajo entre las mujeres d.f.), No. 4, mayo de 1984, pp. 3-11. Marina Miranda, "Primer Foro Nacional de la Mujer en México", *Reseña de Economía y Política*, A. XVI, No. 14, 1era. quincena de mayo de 1984, p. 13. Miguel Concha, "La opresión de la mujer trabajadora", *Punto*, A. II, No. 78, 30 de abril - 6 de mayo, 1984, p. 18. *unomásuno*, 30 de abril de 1984, p. 5. "Mujer unete!! Qué es ¿El Foro Nacional de la Mujer". (Boletín distribuido por algunos miembros de la Comisión Obrera en el Primer Foro Regional de Obreras del Valle de México, Agosto de 1985). Diversos volantes distribuidos en ocasión de: el segundo paro cívico nacional en 1984, la marcha campesina del 10 de abril de 1985, y de la marcha multitudinaria del 8 de marzo y las del primero y 10 de mayo del mismo año.

“Los aumentos drásticos en los precios, la imposición de topes salariales y el ya mencionado desempleo, obligan a que la reproducción de la clase trabajadora se de en condiciones más precarias y más difíciles, imponiendo la intensificación de una búsqueda por la sobrevivencia que recae en forma directa en las mujeres: es por esto que podemos afirmar que una de las consecuencias de la crisis económica es el aumento de las horas de trabajo de las mujeres... Por otra parte, el Estado ha intensificado su política agresiva hacia la mujer con pretensiones de organizarla como sector... es decir, el Estado reconoce el potencial revolucionario de la mujer... La crisis agudiza las contradicciones que vivimos las mujeres y da lugar a una creciente incorporación de ellas a la lucha por transformar la sociedad... Es por esto, dicen en el documento central del evento, que las mujeres han hecho el intento de dar también una respuesta unitaria”⁵⁵. De la misma manera que la intentó dar la clase trabajadora en su conjunto con la formación del FNDSCAC y del CNDP. El Foro constituyó la primera respuesta orgánica de la izquierda y del movimiento independiente hacia la unidad de acción en este frente de lucha en la década de los ochenta.

La discusión del tema mujer y trabajo y las mesas de discusión de los sectores de obreras y trabajadoras de los servicios fueron las más nutridas, confirmando que, si bien, la opresión de las mujeres abarca a todos los sectores, las trabajadoras se enfrentan en carne propia a la explotación por razones de clases –al estar incorporadas al trabajo productivo–, y a la opresión por razones de sexo. Esta situación las hace particularmente sensibles a las contradicciones que se suscitan en la sociedad y las convierte en fermento de la lucha de las mujeres por su liberación.

El resultado de la discusión fue una lista enorme de demandas de carácter general, unas, y específicas de los sectores, otras. Entre las directrices acordadas para las trabajadoras se estableció la necesidad de impulsar la participación democrática de las trabajadoras en los sindicatos y sus direcciones, en la formación de sindicatos nacionales, y en la democratización de los ya existentes. El incluir las demandas de las mujeres trabajadoras en los contratos colectivos de trabajo fue considerado prioritario. Se acordó también la realización de encuentros regionales y sectoriales y de un segundo foro nacional.

⁵⁵ “Ponencia Central”, del Primer Foro Nacional de la Mujer, 11 y 12 de abril de 1984, pp. 7 y 8.

El Comité Promotor del Foro Nacional de la Mujer fue la instancia de organización que surgió de este evento con el encargo de propiciar la coordinación entre las mujeres y llevar a efecto los resolutive del Foro. Sus integrantes representaban a partidos políticos y organizaciones de izquierda y grupos feministas, actuantes en el movimiento obrero, campesino y popular independiente.

Esta iniciativa de organización, a pesar de que tuvo una vida más larga que el resto de las iniciativas unitarias surgidas en el seno del movimiento independiente en esos años, sólo logró funcionar durante un año y cinco meses, para desaparecer a raíz de la formación del Sindicato "19 de septiembre". La comisión obrera del Foro Nacional de la Mujer, que era la que mayor consolidación había alcanzado, se volcó en pleno en los trabajos de organización y lucha de las costureras⁵⁶ y se diluyó en el transcurso del movimiento. Las diferencias de línea política que existían en ella se expresaron en las dos organizaciones que surgieron durante estas movilizaciones: la Unión de Costureras en Lucha y la Organización de Costureras del Centro, para confluir, posteriormente, en la formación del sindicato y la cooperativa.

Durante su corta existencia, el comité promotor, a través de su comisión obrera, organizó dos foros sectoriales, uno, el de las Trabajadoras de las Maquiladoras de la Frontera Norte, en Ciudad Juárez, Chih., y el otro, el Foro regional de Obreras del Valle de México. Editaron y difundieron, además, las conclusiones de la mesa de trabajo que sobre el tema de las mujeres se desarrolló en el segundo Congreso Nacional de la Coordinadora Plan de Ayala (CNPA). Brindaron solidaridad y difundieron numerosas luchas en las que participaron mujeres, una de ellas fue la de las costureras del Capullito. Impulsaron la participación de las mujeres reivindicando sus propias demandas en las movilizaciones convocadas por la ANOCP, la CONAMUP, la CNPA, y los sindicatos democráticos. Su política de apoyo y solidaridad fue sumamente amplia. Sin duda esta experiencia organizativa constituyó un momento importante en la lucha de las mujeres del movimiento de masas independiente y dejó sus frutos, especialmente, entre las mujeres trabajadoras. Sin embargo, no se tradujo en un referente orgánico sólido ni tampoco

⁵⁶ Lovera, Sara, "Aún bajo los escombros, los cuerpos de 60 costureras", en *La Jornada* del 7 de octubre de 1985, p. 7.

logró consolidar un programa político unitario. La necesidad de una organización nacional de las mujeres donde confluyan todas las corrientes políticas democráticas e independientes del Estado se sigue construyendo.

Organización de las mujeres en las maquiladoras de exportación

Las industrias maquiladoras de exportación se constituyeron en la piedra angular del desarrollo industrial mexicano durante el presente sexenio, ocuparon el segundo lugar en captación de divisas y proporcionaron empleo a miles de trabajadores, la mayoría de ellos mujeres. En 1982 el 64.06% de los obreros a nivel nacional eran mujeres, cifra que disminuyó paulatinamente hasta el 50%, en diciembre de 1987. El número de establecimientos creció aceleradamente, en 1982 el país contaba con 558 firmas y para 1987 se registraban 1259⁵⁷.

Las mujeres trabajadoras impulsaron los movimientos democráticos más significativos en las maquiladoras de exportación ocurridos en los años ochenta. Estos fueron: el caso de Solidev, en Tijuana (1982), Acapulco Fashions en, Ciudad Juárez (1982), el de Crescent, en Zacatecas (1983) y el de la Zenith, en Reynosa (1983 - 1984) en la frontera norte del país, en el sur dieron la lucha en la Industria Textil Maya, en Mérida Yucatán (1986). Sin embargo el avance de estos movimientos fue fuertemente bloqueado y reprimido⁵⁸. La lucha librada en Reynosa trajo consigo dos enseñanzas fundamentales para

⁵⁷ En diciembre de 1987 el personal ocupado en las maquiladoras ascendía a 322,700. Consúltase: *Estadísticas de la Industria Maquiladora de Exportación*. 1974-1982, SPP (INEGI), 1983. *Avances de Información Económica. Industria Maquiladora de Exportación*, SPP (INEGI), mayo de 1988. Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo*. 1983-1988, p. 323. "Los dólares de las maquiladoras", *Expansión*, Vol. XVIII, No. 435, 5 de marzo de 1986, pp. 42 y 45. Edward J. Wygard y Roberto E. Batres, "Cómo aprovechar el auge maquilador", *Expansión*, Vol. XVIII, No. 435, 5 de marzo de 1986, pp. 48, 50 y 53.

⁵⁸ Arenal, Sandra, *Sangre Joven. Las Maquiladoras por dentro*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1986. Iglesias, Norma, *La Flor más Bella de la Maquiladora*, SEP/CEFOMEX, México, 1985. Jorge Carrillo y Alberto Hernández, *Mujeres Fronterizas en la Industria Maquiladora*, SEP/CEFOMEX, México, 1985 y Cirila Quintero, "Espacio y sindicalización en las maquiladoras fronterizas", Ponencia presentada en el VII Encuentro Nacional de Historia del Movimiento Obrero, Culiacán, Sin., del 23 al 27 de mayo de 1988.

las trabajadoras: 1) para que un movimiento democrático avance y se consolide se requiere de la unidad de todos los trabajadores y del apoyo de los demás sectores sociales y 2) es necesario construir una organización sólida entre las trabajadoras para que no les sea arrebatada la dirección del movimiento⁵⁹.

De ahí que se convocara al I Foro de Trabajadoras de las Maquiladoras de la Frontera Norte bajo las consignas: ¡La obrera callada jamás será escuchada! y ¡Que no haya un solo movimiento aislado! Se realizó en Ciudad Juárez, Chihuahua, del 1 al 3 de diciembre de 1984, convocado por el Comité Promotor del Foro Nacional de la Mujer, a través de su comisión obrera⁶⁰.

A la reunión acudieron obreras procedentes de diversas ciudades y estados fronterizos y asistieron como observadoras, militantes de grupos feministas e investigadoras interesadas en esta problemática. Fueron alrededor de cuarenta las participantes.

La discusión giró en torno a la función política y económica que tienen las maquiladoras en nuestro país, dentro del marco de la división internacional del trabajo y la política económica del gobierno mexicano. Se habló de las condiciones de explotación y opresión de las obreras en estas industrias. De sus demandas más inmediatas y de las formas de lucha que han utilizado. Se discutió, por último, una plataforma de lucha común y de las medidas organizativas iniciales para impulsarla. Se dieron los primeros pasos en la toma de conciencia de que a una política nacional debería corresponder una respuesta nacional, y por tanto, de la necesidad de no llevar a cabo movimientos aislados, de unir las luchas a niveles regional y nacional entre las mujeres trabajadoras asalariadas y no asalariadas y con el movimiento obrero mexicano y norteamericano.

Otra experiencia unitaria de análisis y organización en el sector

⁵⁹ Nava, Patricia, "Maquiladoras de Reynosa. Cronología de un movimiento", Ponencia presentada en el VII Encuentro Nacional de Historia del Movimiento Obrero, Culiacán, Sin., del 23 al 27 de mayo de 1988. Liliana de la Garza, "las maquiladoras de Reynosa", *Punto*, A.II, No. 76, 16-22 de abril de 1984, p. 19. *unomásuno*, 25 de octubre de 1983, p. 9. En el mismo diario, el 28 de junio de 1984, p. 7. En el *Excelsior* del 22 de febrero de 1986, pp. 1 y 3.

⁶⁰ Martínez Olivé, Alba, Parada, Juana y Solís, Alicia, "Síntesis de las relatorías del I Foro de Trabajadoras de las Maquiladoras de la Frontera Norte (Ciudad Juárez, Chihuahua, del 1 al 3 de Diciembre de 1984)", en *Las Trabajadoras Mexicanas* (Por publicarse en Cuadernos Universitarios, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa)

de las maquiladoras lo constituyó el Primer Foro de Maquiladoras en Chihuahua, realizado el 9 de agosto de 1987 en esa ciudad. Fue convocado por organizaciones y partidos políticos de izquierda: PRT, PRS, PMS, la Asamblea Popular, FAT, Las Comunidades Eclesiales de Base, el Centro de Estudios y Solidaridad Obreras, Sindicato de Tepepan, Colectivo de mujeres del PMS, Grupo el Martillo, y Despedidos de la Ford. Asistieron alrededor de 150 personas, siendo reducido el número de trabajadoras y trabajadores de las maquiladoras. Durante el evento reconocieron la necesidad de profundizar un programa de trabajo conjunto que defina la posición de las organizaciones participantes en torno a los efectos económicos, políticos y sociales de las maquiladoras a mediano y a largo plazo. Resolvieron, entre otras iniciativas, impulsar la realización de un segundo foro con la participación de un mayor número de obreras.⁶¹

La necesidad de avanzar en una política unitaria capaz de responder a las demandas de las mujeres trabajadoras en las maquiladoras se hizo patente en estos eventos. Su construcción se encuentra, aún, en proceso.

Primer Foro Regional de Obreras del Valle de México

El Comité Promotor del Foro Nacional de la Mujer, a través de su comisión obrera, organizó el Primer Foro Regional de Obreras del Valle de México los días 17 y 18 de agosto de 1985⁶². En tal ocasión asistieron las obreras de Punteger, El Capullito, Alta Lana, El Proveedor Infantil, Proveta, Mexicana de Envases, Harper Wy-

⁶¹ Asamblea Popular, Colectivo de mujeres del PMS, PRS, PRT, FAT, SIERT, CEBs, Despedidos de la Ford, CESO (Centro de estudios y solidaridad obrera), "Documento Foro - Maquiladoras, Chihuahua 1987", Chihuahua, Chih., a 2 de septiembre de 1987, 3p. (mimeo). Y Diana Álvarez, "Foro de maquiladoras en Chihuahua", *Nosotras* (Órgano informativo de Mujeres en Acción Sindical), A. 1. No 2, septiembre - octubre 1987, México, DF, p. 7.

⁶² La elaboración de este apartado se basó en la consulta del siguiente material: Convocatoria al Primer Foro Regional de Obreras del Valle de México, elaborada por la comisión obrera del Foro Nacional de la Mujer, junio de 1985, p. 3. La convocatoria firmada por el Comité Promotor del Foro Nacional de la Mujer, en el mes de julio de 1985, p. 4. *La Jornada* del 18 de agosto de 1985 p. 7. y apuntes de la reunión proporcionados por varias de las participantes.

man, Borroughs, Trajes S.A.-Maribí, Kimby, Hiladuras Lerma, Pic S.A., Planos Hidráulicos, Electrónica de Guadalajara, las esposas de los despedidos de Mabe, la Asociación Julio López Chávez, la Coordinadora Sur, y otras empresas pequeñas y medianas. También asistieron trabajadoras de varias secretarías de Estado para informar de los despidos masivos que en esos momentos se estaban produciendo en estas dependencias como resultado de la aplicación del recorte presupuestal y los programas de descentralización y desconcentración administrativa. Asistieron alrededor de cuarenta trabajadoras. Con la idea de individuar la problemática específica a la que se enfrentan las obreras, por el hecho de realizar trabajo asalariado y trabajo doméstico y por el hecho de ser mujeres en una sociedad donde se les oprime, se analizaron los efectos de la crisis económica sobre las obreras, tanto dentro como fuera de la fábrica, y las experiencias en la lucha sindical. En relación a estas últimas se señaló el empeño de las trabajadoras en la lucha, a pesar de grandes limitaciones impuestas por el trabajo de la casa, la oposición de los familiares, la falta de educación sindical y política, y otras. Relataron que durante los conflictos se habían enfrentado a huelgas patronales, a cierres fraudulentos, a sindicatos para ellas desconocidos, pertenecientes, algunos de ellos, a centrales obreras como la CROM y la CTM, a despidos políticos, a recuentos amañados, a problemas familiares por participar en movimientos sindicales. Hablaron del embargo precautorio como único recurso para asegurar, al menos, y de manera parcial el pago de indemnizaciones y salarios caídos. De la necesidad de concientizar a sus familiares para que las apoyaran en la lucha sindical y les permitieran participar en ella. De contar con asesoría de abogados democráticos. De la importancia de recibir la solidaridad de otras organizaciones sindicales y del movimiento urbano-popular, de la difusión de los conflictos en los medios masivos de comunicación y de la unidad de las trabajadoras como elementos fundamentales en la lucha.

En conclusión, se dijo, había que impulsar la lucha por la democratización de los sindicatos y por su independencia del gobierno y de las centrales oficialistas. Se enfatizó la necesidad de fomentar, asimismo, la sindicalización de las obreras como experiencia de organización y la de crear una escuela de educación sindical y política. Por último, se planteó la necesidad de avanzar

en la coordinación de las luchas de las trabajadoras a través del intercambio, la difusión y la solidaridad, formando para ello, una Comisión de Mujeres Obreras integrada por la comisión obrera del Foro Nacional de la Mujer y por varias de las participantes en el evento.

**Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria de la
Costura, Confección, Vestido, Similares y Conexos
19 de Septiembre**

La industria de la confección es el producto final de la cadena productiva de la industria textil. En el sector manufacturero ocupa el tercer lugar en contribución al Producto Interno Bruto; primer lugar en el empleo y también el primer lugar en el empleo femenino; cuarto lugar en menor inversión por empleo generado; doceavo en menor inversión; séptimo en contribución fiscal; sexto en utilización de insumos nacionales; quinto en menores insumos importados; y tercero en efecto interindustrial⁶³.

El éxito de esta industria radica en la utilización intensiva de mano de obra femenina a través de la combinación de bajos salarios, largas jornadas de trabajo, escasas prestaciones laborales,

⁶³ Buerba Gómez, José, de la Canave: nos dedicamos a vivir un sueño", en *Expansión*, Vol XX, No. 487, mayo 30, 1988, pp. 40-43. Las cifras acerca del número de empleados en esta industria difieren según la fuente, fluctúan entre las 400,000 y las 600,000 personas ocupadas. También se registra una variación en función del año. En los datos proporcionados por la SPP en el reporte sobre *La Industria Textil y del Vestido en México, 1976-1985* (INEGI, 1986, p. 32) se observan incrementos en el personal ocupado en la rama de prendas de vestir de 1970 a 1981 y decrementos de 1982 a 1984. La principal limitante para obtener datos exactos acerca de la generación de empleo en esta rama es la existencia de numerosos talleres domiciliarios que no están registrados oficialmente en la Cámara del ramo, ni en otras dependencias. En relación a este aspecto se pueden consultar, también, el estudio elaborado para el gobierno de México por el Boston Consulting Group y Bufete Industrial, *Sector Textil*, Bancomex/Secofin, México, 1988. Se puede ver también el reportaje de Sara Lovera en *La Jornada*, 7 de noviembre de 1985, p. 15 y las entrevistas realizadas al presidente de la CNIV aparecidas en el *unomásuno* y en la revista *Expansión* citadas a lo largo de este trabajo. Álvarez Mosso, Lucía y González Marín, Ma. Luisa, *Industria Textil, Tecnología y Trabajo*, Cuadernos de Investigación, (UNAM/Instituto de Investigaciones Económicas), México, 1987. Y *La Jornada* del 7 de noviembre de 1985, p. 15. "La industria del vestido al desnudo", *Expansión*, Vol. XVII, No. 407, 16 de enero, 1985, p. 9. Véase también el reportaje de Sara Lovera en *La Jornada* del 7 de noviembre de 1985, p. 15.

trabajo a destajo, maquila a domicilio, mínima inversión, evasión fiscal y control de las trabajadoras a través de sindicatos de empresa patronales o sindicatos de protección, muchos de ellos pertenecientes a las centrales obreras pertenecientes al Congreso del Trabajo. Lo que permite tasas de ganancia sumamente elevadas. Uno de los pilares de la sobreexplotación de las obreras lo constituye la colusión entre inspectores de diversas dependencias (del Trabajo, del IMSS, de Salubridad, de Hacienda), patrones y sindicatos.

Las obreras de la confección tienen una larga historia de lucha sindical, gran parte de la cual ha sido por mejoras en sus condiciones laborales, en defensa de sus contratos colectivos y por la democracia y la libertad de sindicalización, enfrentándose a sindicatos blancos registrados por los patrones y a sindicatos pertenecientes a las centrales obreras del Congreso del Trabajo. Antes del 19 de octubre de 1985, sin embargo, la mayoría de estas luchas no habían logrado sus objetivos, y en todos los casos habían sido movimientos aislados del resto de las trabajadoras del sector y del movimiento obrero y popular.

El 20 de octubre de 1985 se inició una nueva etapa en la lucha sindical de las obreras de la confección con la creación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria de la Costura, Confección, Vestido, Similares y Conexos 19 de Septiembre. Se logró el registro del sindicato después de un mes de arduos esfuerzos de organización e intensas movilizaciones sociales, el apoyo de la opinión pública, y la unidad de todas las costureras, sindicalizadas o no. Esta política amplia hacia la sociedad civil dio mayores frutos gracias a las respuestas deliberadamente agresivas en la defensa de sus propios intereses por parte de los empresarios y a fallas en los canales institucionales de mediación y control obrero, es decir, a la "incapacidad" de respuesta del gobierno y sus instituciones ante la catástrofe provocada por el temblor, a su vez, consecuencia de años de control político y sobreexplotación del sector.⁶⁴

⁶⁴ Felipe Becerra, "Una experiencia democrática: el sindicato de costureras, (Cronología septiembre 85 - mayo 86)", *Economía Informa*, (UNAM-México), No. 146, Noviembre 1986, pp. 5-12. Martibelli, José María, "Conversación con Evangelina Corona", *Casa del tiempo*, (UAM-México), Vol. VIII, No. 71, mayo-junio 1987, pp. 28-33. Costureras. *Un Sindicato que Nació de los Escombros*, Cuadernos de Insurgencia Sindical, Información Obrera/Pueblo, México, Noviembre, 1985, 24/ pp. La Lucha de las Costureras y el Sindicato "19 de septiembre", *Cuadernos Obreiros*/2, CDESTAC,

El patrimonio de las costureras fueron las luchas que ellas mismas habían realizado en años anteriores y las luchas de obreras de otras ramas industriales. Las costureras aprovecharon la coyuntura para lograr lo que en otros momentos había resultado ser un objetivo inalcanzable: el registro de un sindicato nacional, democrático e independiente de las centrales obreras pertenecientes al Congreso del Trabajo. Ya en 1984, en el Primer Foro de la Mujer (28 y 29 de abril de 1984), se había planteado la necesidad de orientar la lucha a la organización sindical de las trabajadoras y en particular a la creación de sindicatos nacionales de industria en las ramas donde no existieran, o bien la formación de sindicatos de empresa independientes, donde hubiera las condiciones para realizarlos. En julio de 1985 –en el Primer Foro Regional de Obreras del Valle de México–, se reiteró la necesidad de continuar la lucha por el derecho a la sindicalización libre y democrática, por coordinar las luchas de las trabajadoras y construir instancias de participación democrática de las mujeres⁶⁵. Con organización y claridad en los objetivos fue factible aprovechar la coyuntura a favor de los intereses de las y los trabajadores. Así, del mismo modo en que las costureras del Sindicato “19 de septiembre” se nutrieron del patrimonio de las luchas dadas por mujeres en el movimiento sindical y urbano-popular, hoy el movimiento democrático e independiente de mujeres se nutre de las experiencias de lucha del “19 de septiembre”. Este se ha constituido en el punto de referencia organizativo de las movilizaciones realizadas en los últimos tres años.

En el Sindicato “19 de septiembre” confluyen la lucha de las mujeres en contra de la explotación de la que son objeto por razones de clase y su lucha en contra de la opresión por razones de sexo. Establecen que: “Al asumir el papel que nos corresponde en el movimiento democrático y revolucionario de nuestro país, por ser

México, Octubre 1986. Lamas, Martha, “El movimiento de las costureras (Notas para una reflexión feminista)”, *Fem*, México, A. 10, No. 45, Abril - mayo 1986, pp. 4-10. Se pueden ver los numerosos reportajes, notas periodísticas, artículos de opinión, entrevistas, crónicas aparecidas en los diarios *unomásuno*, *La Jornada*, *Excélsior*, en los meses de septiembre a diciembre de 1985. Para los mismos meses véase, también, la revista *Por esto!*

⁶⁵ Convocatorias emitidas por el Comité Promotor del Foro Nacional de la Mujer y por la Comisión Obrera del mismo, junio-julio de 1985.

el primer sindicato conformado fundamentalmente por mujeres, hemos impulsado la organización de las mujeres proletarias, no sólo con la realización del Encuentro de Mujeres Asalariadas, que promovimos con otros sindicatos, sino construyendo la unidad en la acción con las organizaciones de mujeres trabajadoras y de los sectores populares, mediante la solidaridad mutua, la difusión de las luchas y las movilizaciones conjuntas”⁶⁶.

Primer Encuentro Nacional de Mujeres Trabajadoras Asalariadas

Los efectos específicos que han tenido los programas de la reconversión industrial, la desconcentración, descentralización y simplificación administrativa en las condiciones laborales y la vida de las trabajadoras asalariadas fueron ampliamente expuestos y analizados en el Primer Encuentro Nacional de Mujeres Trabajadoras Asalariadas, que se llevó a cabo los días 11 y 12 de julio de 1987, en el Centro Médico Nacional de la Ciudad de México. El evento fue convocado por las secciones 70, 71, 65 y 20 del SNTSARH, el SITUAM, el Sindicato Nacional de Costureras “19 de septiembre”, el Sindicato de Académicos y Administrativos de la UPN y el STAUACH. Asistieron 400 trabajadoras de 30 sindicatos y/u organizaciones gremiales, entre estas: SARH, Metro, Telemex, SME, CNTE, Sindicato “19 de septiembre”, SITUAM, UPN, STAUACH, SITRAJOR, SUTNOTIMEX, STUNAM, y representantes de varias maquiladoras de exportación, y de comunidades campesinas e indígenas, así como trabajadoras de varias secretarías de estado.

En su convocatoria, las organizadoras del encuentro expusieron las razones que las llevaron a crear un espacio que les facilitara a las trabajadoras asalariadas conocer sus problemas y ensayar opciones colectivas de organización, que les permitieran encarar, de mejor manera, los problemas de la crisis económica. Decían: “Nosotras las mujeres trabajadoras vivimos de manera particular esta situación

⁶⁶ Planilla Roja, “Propuesta de Programa de Lucha”, presentada al Segundo Congreso Nacional Ordinario, Septiembre de 1987. (mimeo). Varios documentos del Sindicato “19 de septiembre” ponen de manifiesto esta orientación. Véanse, por ejemplo, el “Programa de lucha” presentado en la reunión Nacional Extraordinaria del 17 y 18 de mayo de 1986. El Informe de actividades del Comité Ejecutivo Nacional y el Informe político al Segundo Congreso Nacional Ordinario, septiembre de 1987.

que afecta, sin duda, al conjunto de la clase obrera, porque cuando nos aumentan las jornadas de trabajo la explotación es aún más fuerte, entre otras cosas nos restan tiempo para estar con nuestros hijos, nos quitan tiempo para reunirnos y luchar por resolver nuestros problemas, porque cuando nos pagan míseros salarios tenemos que hacer trabajos extras, vender productos, es decir, tenemos que subemplearnos para satisfacer mínimamente las necesidades de la familia, porque por el hecho de ser mujeres y no haber tenido oportunidades de educación y capacitación nos contratan en condiciones francamente desventajosas porque, en fin, la ley laboral se aplica aún de manera más injusta para las mujeres⁶⁷.

Se discutieron los temas de la crisis y la reconversión industrial, la legislación laboral, la lucha de las mujeres trabajadoras y las alternativas de acción conjunta. El análisis abarcó simultáneamente varios niveles: los efectos que los programas antes mencionados tenían para la clase trabajadora en su conjunto, la forma en que estos programas afectaban a la mujer de manera específica, y los problemas relacionados con su condición de mujer, que si bien no eran novedad, algunos de ellos se habían acentuado como producto de la crisis económica. En todo momento se destacó la importancia de avanzar en el análisis de las especificidades de la situación de las mujeres trabajadoras y la necesidad de su organización para emprender acciones conjuntas.

Algunos ejemplos de cómo habían sido afectadas en forma específica las asalariadas fueron: en el caso de las trabajadoras que realizaban funciones administrativas, la falta de cursos de capacitación para el uso adecuado de nuevas tecnologías (las máquinas de escribir controladas por microprocesadores), implementados dentro del horario de trabajo, redundaba en una pérdida de efectividad en el manejo de éstas y en una sobrecarga de trabajo, que no era retribuido, para quienes de motus propio decidían prepararse. Al mismo tiempo, señalaron que las nuevas máquinas tenderían a modificar el perfil de puestos, tales como el de secretaria y mecanógrafa, por lo que las trabajadoras que no se hubieran autocapacitado quedarían en franca desventaja frente a quienes si lo habían hecho⁶⁸.

⁶⁷ Convocatoria al Primer Encuentro Nacional de Trabajadoras Asalariadas, 11 y 12 de julio de 1987, Centro Médico Nacional, Ciudad de México, p. 4.

⁶⁸ "Ponencia del SITUAM al Primer Encuentro de Mujeres Trabajadoras", p. 6.

Las operadoras de Teléfonos de México, dijeron: "...al implementarse la tecnología digital en nuestro país se está implantando también el desplazamiento de las operadoras"⁶⁹. En la ponencia que presentaron dejaban ver claramente cómo habían ido perdiendo el control sobre el proceso del trabajo que realizaban y cómo esto había debilitado su fuerza en las luchas que habían dado últimamente. Esta situación también explicaba, se precisó, la irregularidad en su situación laboral. Actualmente trabajaban 8 horas diarias en semanas alternadas y todavía está pendiente su reacomodo definitivo, desde los temblores de 1985. Para las taquilleras del Metro, los cambios introducidos últimamente habían implicado una sobrecarga de trabajo por la venta del "abono" y por ende, mayor tensión psicológica derivada del aumento de responsabilidades y de los sistemas de control y vigilancia en el desempeño de su trabajo, según refirieron las asistentes al evento.

En el terreno de la salud se habló de la aparición de afecciones originadas por los cambios en los procesos de trabajo y del deterioro de la salud de las trabajadoras, resultante de la sobrecarga de trabajo y la pérdida del poder adquisitivo. Las mujeres comenzaban a padecer, con mayor frecuencia, señalaron enfermedades no tipificadas como profesionales, como era el caso de afecciones genito-uritarias, de la piel, problemas de la columna, neurosis, etc. "Además, comentaron, ante la necesidad de una redistribución de los alimentos, las mujeres, en el afán de proteger a la familia reducimos la calidad y en ocasiones la cantidad de alimentos para nosotras mismas lo que a la larga modificará nuestras expectativas de vida"⁷⁰.

A esta situación se sumaban y en algunos sectores se acentuaban los problemas que desde hace tiempo venían enfrentando las trabajadoras y que estaban fuertemente relacionados con su condición de mujer, entre ellos: la doble jornada de trabajo, el acoso sexual —aún dentro de las organizaciones sindicales—, la desigualdad en la retribución, en los requisitos de ingreso, promoción y capacitación, en el desempeño de sus funciones.

Con todo ello, quedó confirmada la necesidad de avanzar en la organización de las mujeres trabajadoras para impulsar la

⁶⁹ Grupo de Tráfico de Teléfonos de México, "La organización y la lucha de la mujer trabajadora", Ponencia al Primer Encuentro..., p. 2.

⁷⁰ "Documento base". "Ponencia del SITUAM...", *op. cit.*

lucha por sus propias demandas, hacia adentro y hacia afuera del movimiento obrero. Se formó una comisión de enlace para promover la solidaridad, la movilización y la denuncia y se acordó la realización de foros sectoriales y de un segundo encuentro, con la idea de profundizar en el análisis de la condición de la mujer trabajadora y de involucrar a mayor número de mujeres en esta lucha y en las de la clase trabajadora en su conjunto.

Los procesos expuestos hablan del hecho de que la crisis de la formación social mexicana durante el sexenio de Miguel de la Madrid fue terreno propicio para el avance en la toma de conciencia de las mujeres trabajadoras como sujetos políticos de su propia liberación, y de su participación como elemento fundamental en la lucha por la emancipación de las clases subalternas en nuestro país. Siendo condición indispensable para ello, la organización autónoma de las trabajadoras, actuante en estrecha vinculación con el resto del movimiento obrero e impulsando al interior de éste sus demandas específicas. Es evidente, por lo demás, la necesidad sentida por las trabajadoras para convertirse en sujetos del movimiento obrero, para dejar de ser acompañantes de las luchas emprendidas por los trabajadores, volverse protagonistas y apropiarse del mundo del trabajo a través de la discusión y el análisis de los asuntos laborales.

4 RUPTURAS Y REAGRUPAMIENTOS

Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)

Hasta los primeros meses de 1979, Vanguardia Revolucionaria (VR) ejerció un control absoluto del magisterio. La crisis económica, las transformaciones del magisterio y el desgaste experimentado por la burocracia sindical oficial, sin embargo, dieron lugar a la protesta magisterial de masas. Chiapas, Tabasco, Guerrero y la región lagunera levantaron las demandas de descongelamiento y elevación de los sobresueldos, y aumento salarial. A partir de ahí, la demanda de democracia sindical se generalizó a todo el país, constituyéndose la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), en el centro de tales aspiraciones de vida social⁷¹.

Conformada durante el Primer Foro Nacional de los Trabaja-

⁷¹ Ortega, Max, "Maestros. 15 años de vanguardismo", en *unomásuno*, 29 de septiembre de 1987, p. 6.

dores de la Educación y Organización Democráticas del SNTE, los días 17 y 18 de diciembre de 1979, la CNTE se convirtió en el centro orgánico y programático de todo el sindicalismo independiente.

Protagonizó durante tres años (1980-1983), las más grandes acciones de masas de la década actual. En efecto, de enero a junio de 1980, impulsó grandes movilizaciones por aumento salarial y por el reconocimiento de la Comisión Ejecutiva de la Sección 22 de Oaxaca; de enero a febrero de 1981, animó en Hidalgo, Guerrero y Valle de México, las más diversas formas de lucha magisterial; condujo de diciembre de 1981 a marzo de 1982 –luego del reflujo de marzo-noviembre de 1981–, grandes movilizaciones nacionales; y coordinó de mayo a junio de 1983 –tras otro reflujo de abril de 1982 a abril de 1983– un nuevo ascenso de masas magisteriales⁷².

Después del Paro Nacional del 9 de junio de 1983, convocado por la CNTE, y que involucró a cerca de 200 mil maestros de todo el país, ésta entró en un período de defensa de las posiciones conquistadas, que habría de asumir gradualmente, la forma de un reflujo prolongado.

La “derrota parcial de la lucha en Hidalgo, Valle de México y Morelos; cierre de la Normal Superior de México; la obtención de pequeños aumentos salariales; la represión administrativa de la SEP, el endurecimiento de los mecanismos de control en los centros de trabajo, y los efectos desmovilizadores de la crisis”⁷³, terminarían por contener el avance de la insurgencia magisterial.

Reducida actualmente a la sección 22 de Oaxaca, las secciones 7 y 40 de Chiapas, el CCL de Morelos, la CLUTE del DF, la UPN-Académicos y Administrativos y la Comisión Provisional del Valle de Toluca, al CNTE, como movimiento, vive una situación defensiva, desestructurada y regionalizada⁷⁴, que le impide ser, por el momento, el polo aglutinador del descontento laboral, tal y como ocu-

⁷²Véase Pérez Sánchez, Eligio, *El movimiento magisterial 1979-1983*. Tesis de licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987, 188 pp.

⁷³Véase CNTE, órgano informativo de la Comisión Promotora del CCL de la Sección X del SNTE, número 4, junio 83, p. 1; CNTE, órgano de la CNTE, 3 de noviembre de 1983. Suplemento, “Oaxaca: los charros no pasarán”, p. 1; y *Pueblo*, Año VI, No. 118, noviembre-diciembre de 1984, “Los retos de la CNTE”, pp. 2 y 3.

⁷⁴Torres, Rafael, “Situación actual de la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación”, en *Revista de Psicología y Educación*, Año I, No. 4,

rió durante la segunda mitad del sexenio de José López Portillo y el primer semestre del primer año del sexenio que está por terminar.

Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria del Hierro, el Acero, Productos Derivados Similares y Conexos de la Rep. Mex. (SNTIHA)

A fines de 1972, los trabajadores de los sindicatos independientes de KSB (León), Cortinas Excelsior (Irapuato), Canceles Maper (Irapuato) y Talleres Ochoa (Edo. de México) acordaron en asamblea y por unanimidad constituir un sindicato de industria. Impulsado por el FAT como parte de sus proyecto sindical, se constituyó el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria del Hierro, el Acero, Productos Derivados Similares y Conexos de la Rep. Mex. (SNTIHA), durante el congreso celebrado en la ciudad de México, los días 14 y 15 de septiembre de 1973.

En sus quince años de historia, el SNTIHA ha sido protagonista de luchas obreras importantes. Dos de ellas, fueron memorables: la de los trabajadores de SPICER y la de Mexicana de Envases. una y otra se produjeron por la independencia sindical y para ser reconocidos como secciones del SNTIHA. Durante el período de 1976-1982, participó en diferentes luchas en las zonas de Irapuato, León, Yucatán, Chihuahua y Valle de México. En fechas recientes, el SNTIHA dirigió la larga huelga de los obreros de Aceros de Chihuahua.

Para septiembre de 1985, el SNTIHA contaba con 11 secciones: Ersa, Cortinas Excelsior, Etosa, KSB Mexicana, La Ideal, S.A., Frenos Hidráulicos Automotrices, Fundación Artística, Sealed Power, Mexicana de Envases, Achisa y Litolamina. Las que en conjunto agrupaban a acerca de cuatro mil obreros⁷⁵. Para febrero de 1988, el SNTIHA había perdido cuatro secciones (ETOSA, ERSA,

septiembre-octubre de 1986, pp. 4 y 6; y Georgina Tecla, "Acuerdos y tareas de la asamblea nacional de la CNTE", en *Pregón* del Comité Central del Partido de la Revolución Socialista, Año 1, No. 13, 15 de febrero de 1988, p. 7.

⁷⁵ Ortega, Max, "SNTIHA: Aceros de Chihuahua e imputabilidad de la huelga", en *Por esto!*, No. 225, agosto 6 de 1986, pp. 28 y 29.

EEDASA y ACHISA) y ganado una nueva: Maquinados y representaciones⁷⁶.

Entre 1985 y 1988, dos de los hechos más importantes en el desarrollo del SNTIHA, fueron los cambios experimentados en sus relaciones con el FAT y la derrota sufrida en la huelga de ACHISA. Respecto de lo primero, ya hemos señalado en otra parte de este ensayo que ante las reiteradas violaciones cometidas por el FAT a la autonomía del SNTIHA, la VI Asamblea Nacional de Representantes de este último –septiembre de 1985–, estableció claramente los contenidos de tal relación: el SNTIHA, se dijo, era un sindicato nacional, autónomo e independiente del FAT. Tal decisión fue ratificada por el CEN del SNTIHA en febrero del 88:

1. En los últimos 28 meses, el SNTIHA se ha visto envuelto en conflictos internos, que tal vez, indirectamente, llevan el objetivo de debilitarlo o dividirlo... Para empezar debemos ver que los problemas comienzan a partir del acuerdo, que en materia de política Nacional de Relaciones adoptó el Congreso de 1985, particularmente con respecto a organizaciones políticas y más concretamente sobre el Frente Auténtico del Trabajo.
2. No significaba que el acuerdo haya sido erróneo, más bien, confirma que el SNTIHA adoptó una línea correcta frente a aquellas organizaciones políticas con mentalidad conservadora que no les interesa dividir a los trabajadores con tal de tomar o retomar el control absoluto de los sindicatos⁷⁷.

Respecto del conflicto en Achisa debe señalarse que con el cierre de la empresa, el SNTIHA sufrió un duro golpe. Al perder a su sección más grande e importante –compuesta por cerca de 950 obreros metalúrgicos de la gran industria–, perdió igualmente la posibilidad, en lo inmediato, de desarrollar su influencia y de crecer entre los trabajadores de Chihuahua y de los demás estados del norte de México.

⁷⁶ Véase CEN/SNTIHA, *Informe de organización*, febrero de 1988, p. 6.

⁷⁷ *Idem.*, p. 4

Consejo Nacional de los Trabajadores (CNT)

El 22 de agosto de 1987 se constituyó el Consejo Nacional de los Trabajadores (CNT). Participaron en su creación, una docena de organizaciones ajenas al Congreso del Trabajo, entre otras, la Federación Nacional de Agrupaciones Sindicales (FNAS), la Alianza Nacional de Trabajadores (ANT) y la Federación Sindical Revolucionaria (FSR).

Durante el acto de la fundación fueron elegidos los dirigentes del CNT, quedando como presidente coordinador, Samuel Ruiz Mora; el presidente de la Comisión de Organizaciones, Herón Rosales Zamorano; y Angel Reyna Menchaca como presidente de la Comisión de Trabajo y Conflictos, entre otros⁷⁸.

La decisión de crear el CNT se produjo, según la explicación de su presidente coordinador, Samuel Ruiz Mora, porque el Congreso del Trabajo "nos ha cerrado sus puertas a pesar de que las hemos tocado desde hace años".

A las filas del CNT podrán integrarse "auténticas organizaciones sindicales llámense federaciones, centrales o sindicatos, legalmente registradas en la Secretaría del Trabajo y no tendrán cabida movimientos reivindicatorios de los cuales abundan muchos en el país".

Su lucha "será siempre dentro de la ley; no nacemos con fines electorales y rechazamos cualquier confrontación o pugna con otras agrupaciones que ya existen". "No se afiliará a ningún partido y los trabajadores podrán militar en el de su agrado y conveniencia".

Su propósito central es "unir lo que permanece autónomo, disperso, para arribar a la creación de la Central Unica de Trabajadores de México".

La definición política más importante del CNT hasta enero de 1988, había sido su rechazo al Pacto de Solidaridad Económica (PASE) y su llamamiento a la unión de todas las fuerzas populares, para exigir al gobierno un cambio en la política económica a través de la suspensión del pago de la deuda externa, la supresión de la tendencia a privatizar las empresas y servicios y la modificación o suspensión del PASE⁷⁹.

⁷⁸ *unomásuno*, 23 de enero de 1987, p. 7 y *El Financiero*, 24 de agosto de 1987, p. 62.

⁷⁹ *La Jornada*, 3 de enero de 1988, Andrea Becerril, "EL CNT, contra el Pacto de Solidaridad".

5 FRENTE DE MASAS

Para impulsar iniciativas de resistencia o de rechazo a la política de Miguel de la Madrid y su antecesor, las clases subalternas utilizaron de manera regular sus instituciones de vida social o de representación política. A lo largo de los últimos seis años, el Frente de Masas fue la conformación orgánica que asumieron esas iniciativas.

Frente Nacional de Defensa del Salario Contra la Austeridad y la Carestía (FNDSCAC)

Por acuerdo de su asamblea nacional del día 7 de agosto, la CNTE convocó a la unidad nacional de las organizaciones de masas —obreras, campesinas, de colonos y magisteriales— “para hacer frente a los efectos de la crisis económica y a la opresión política en el país”. Dicha unidad, transitaría, poco a poco, de lo simple a lo complejo; y de la unidad de acción a la unidad orgánica y programática.

Un Frente Nacional de Defensa del Salario y Contra la Carestía, tal y como lo concibe la CNTE, es el punto de partida para llegar mediante un proceso basado en la unidad de acción, en el respeto a la autonomía de cada organización (de sus programas y movilizaciones particulares), en la movilización y negociación conjuntas, y en torno a dos puntos concretos que representan de manera fiel el sentir del más amplio sector de la población, proceso que conducirá a la posterior formación del Frente Único Nacional de los Trabajadores⁸⁰.

Al llamado de la CNTE concurrieron a fines de mes, a la primera reunión para la constitución del Frente Nacional en Defensa del Salario y Contra la Carestía, 17 sindicatos y unas 18 organizaciones campesinas y populares. El 11 de septiembre, en la segunda reunión, la CNTE abundó en su propuesta: “...un FRENTE que se fortalezca en los niveles regionales y permita hacer converger las diferentes iniciativas de los destacamentos en lucha y privilegiar solidaria y

⁸⁰ *Pronunciamiento de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la educación en torno a la Convocatoria para la formación de un Frente Nacional en Defensa del Salario y en Contra de la Carestía*, México, DF, 20 de agosto de 1982, p. 2, ed. mimeo.

conjunturalmente las dinámicas de los movimientos en ascenso, creando la posibilidad de actuar conjuntamente a nivel nacional, romper el aislamiento que propicia el Estado al imponer canales diferentes de negociación y solución y superar las concepciones gremialistas y localistas de los diferentes sectores en lucha". Preciso sus finalidades: "1. Evidenciar la política de austeridad del estado y avanzar en la coordinación de la lucha de los trabajadores que enfrentan en esta etapa la represión, no sólo económica, del Estado burgués. 2. Lograr la más amplia unidad de acción con todos los trabajadores hacia la unidad revolucionaria y clasista en torno a un instrumento que permita arrancar al Estado algunas demandas a través de la lucha organizada y la movilización de los trabajadores con planes mínimos y acciones conjuntas". Y esbozó un programa de lucha: "1. Aumento general de emergencia. a) Aumento del 50% para los trabajadores de la educación. 2. Democracia sindical Realización de los Congresos seccionales del Valle de México, Morelos e Hidalgo conforme a convenios. 3. No a la indemnización a los banqueros. 4. Apoyo a la libre y democrática sindicalización de los trabajadores bancarios. 5. Permanencia del control de cambios"⁸¹.

Después de catorce horas de discusión ininterrumpida, más de 110 organizaciones, entre las que se contaban partidos políticos de izquierda, sindicatos independientes y afiliados al Congreso del Trabajo, coordinadoras de masas, organismos estudiantiles y regionales, tomaron tres acuerdos: constituirse en Frente Nacional Contra la Austeridad y por la Defensa del Salario, salir a la calle el 27 enarbolando su pliego único de demandas y reunirse en conferencia el 3 de octubre para efectuar un balance de actividades.

El pliego de demandas aprobado por consenso constaba de cuatro puntos: defensa del salario, defensa del empleo, contra la carestía de la vida y por las libertades democráticas y políticas. El disenso alrededor de dos puntos defendidos por el SUTIN, SUNTU y STUNAM—defensa de la nacionalización de la banca y reorientación de la política económica gubernamental—se hizo a un lado⁸².

⁸¹ Segunda reunión para la constitución del Frente Nacional en Defensa del Salario y Contra la Carestía, ponencia que presenta la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, 11 de septiembre de 1982, pp. 2 y 3.

⁸² Véase *unomásuno*, 13 de septiembre de 1982, "Unión de izquierda en defensa del salario", p. 1., y *unomásuno*, 15 de septiembre de 1982, Ángel Mercado "Izquierda mexicana. De frente a la unidad", p. 5.

El 27 de septiembre, como había sido acordado, miles de personas salieron a la calle. El FNDSCAC era una realidad. Su constitución formal se haría en la reunión del 3 de octubre. Quedaban por delante su construcción estatal y regional.

Desde su constitución y hasta su fusión con el Comité Nacional de Defensa de la Economía Popular (CNDEP), en junio de 83, el FNDSCAC constituyó al decir del SITUAM, “el esfuerzo unitario más importante desde el FNAP”, aun y cuando no había logrado incorporar al grueso de los trabajadores, -UOI, por ejemplo- campesinos y colonos pobres en la lucha contra la austeridad⁸³.

Comité Nacional de Defensa de la Economía Popular (CNDEP)

Después de varias reuniones de intercambio de opiniones entre varias fuerzas y partidos políticos de izquierda, el 22 de agosto de 1982, se nombró una comisión integrada por los representantes del PSUM, PMT, PRT, PST, MRM y FAT, encargada de elaborar un documento de propuestas de reorientación de la política económica estatal y los medios idóneos para promoverla. Dicho documento sería presentado para su aprobación en plenaria a ocho organizaciones políticas más.

El 1o. de septiembre, la Comisión Promotora del Comité Nacional de Defensa de la Economía Popular (CNDEP), integrada por el PSUM, PMT, PRT, POS, UIC, OCP, Corriente Socialista, revista “Punto Crítico”, CIOAC y FAT, hizo públicos sus acuerdos programáticos:

- Aumento de emergencia al salario mínimo en todo el país a \$520 a partir de septiembre y congelamiento de precios y escala móvil de salarios. Que el gas y la luz se vendan al pueblo a precios reducidos y se establezcan tiendas estatales y sindicales para el consumo popular. Cárcel a los hambreadores.
- Alto a los despidos y reajustes masivos y que se expropien las empresas que practiquen paros ilegales o cierren. Cumplimiento y ampliación de las prestaciones sociales de los Contratos Colectivos de Trabajo y seguro de desempleo.

⁸³ Véase FNDSCAC. *Boletín informativo*, 21 de enero de 1983 y SITUAM. *Correo Sindical*, Época 3, No. 25, marzo 8 de 1983.

- Congelamiento de rentas y expropiación a los fraccionadores y grandes casatenientes.
- No a los recortes presupuestarios en la educación, salud, vivienda y servicios urbanos. Castigo a los funcionarios corruptos y expropiación de sus bienes.
- Reforma fiscal que grave progresivamente a los sectores de altos ingresos y las ganancias de las empresas y se derogue el IVA en el consumo popular y desaparezca el anonimato de las acciones. Alto y drástico castigo a la evasión fiscal de los empresarios.
- Nacionalización de la banca y de las industrias alimentaria, químico-farmacéutica y de la construcción. Estricto y total control de cambios. Rechazo a la política del FMI. Eliminación de las tarifas de subsidio a los grandes empresarios. Disminución de las tasas de interés y congelamiento de dividendos del capital especulativo.
- Rechazo a las mayores exportaciones de petróleo y a nuevos préstamos del exterior.
- Derogación del parrafo 3o. de la fracción XIV del artículo 27 constitucional (amparo a los terratenientes) y de la Ley de Fomento Agropecuario. Afectación de latifundios y uso de las tierras ociosas y de los latifundios ganaderos con la creación de ejidos colectivos. Crédito oportuno, barato y suficiente a los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, especialmente de los que trabajan tierras de temporal. Fin al rezago agrario. Incremento a los precios de garantía de los productos agrícolas y que su acopio y comercialización se realice mediante la Conasupo.
- Respeto irrestricto del derecho de huelga y afiliación sindical. Derogación de la requisa. Pleno respeto a los derechos democráticos de los trabajadores del campo y la ciudad⁸⁴.

La primera movilización de la Comisión Promotora del CNDEP se produjo el 9 de septiembre. Ese día se llevó a cabo una marcha de más de 35 organizaciones sindicales y políticas, que en conjunto reunieron a cerca de diez mil gentes. Se exigió centralmente que no se retrocediera en la nacionalización de la banca, mantener en poder del Estado las acciones afectadas y permitir a los empleados

⁸⁴ *Excelsior*, 1o. de septiembre de 1982. Comisión Promotora del CNDEP. A luchar por la defensa de la economía popular, p. 13 (Desplegado).

del sector agruparse libremente en un sindicato nacional, fuera del apartado "B"⁸⁵.

Un mes más tarde, la misma Comisión Promotora del CNDEP que había hecho de la defensa de la nacionalización de la banca y el control de cambios, el medio para abrir perspectivas "para un desarrollo económico independiente del país y se eleven las condiciones de vida del pueblo", hizo públicas dos decisiones: constituir el 16 de octubre en la ciudad de México, el CNDEP y convocar a la realización simultánea de asambleas constitutivas de los comités para la defensa de la economía popular; y "Dirigirnos a todos los partidos, organizaciones, asociaciones, corrientes políticas o sociales de nuestro país, interesadas en la lucha por la aplicación de una política económica que atienda la satisfacción de las necesidades populares y el desarrollo democrático del país, para proponerles realizar una MANIFESTACION POPULAR para el 23 de octubre a las 16:00 horas, del Monumento a la Independencia al Zócalo de la ciudad de México"⁸⁶.

El 16 de octubre, finalmente, se constituyó el CNDEP con la participación del PSUM, PMT, PSD, UIC y los 16 sindicatos organizadores del PAUSS. Su creación, en el fondo, era una confrontación con el FNDSCAC, y un intento por hegemonizar el movimiento de masas en una fase de ascenso, por parte de las direcciones del PSUM y el PMT⁸⁷.

La manifestación del 23 de octubre más que unir, dividió e hizo

⁸⁵ *El Universal*, 10 de septiembre de 1982, "Marcha de 10 000 personas de 35 organizaciones; demandaron remedio al creciente desempleo, ayer", p. 23.

⁸⁶ *unomásuno*, 12 de octubre de 1982. Comisión Promotora del Comité Nacional para la Defensa de la Economía Popular, p. 7; (Desplegado) y *unomásuno*, 12 de octubre de 1982. Con la banca nacionalizada, reorientación general de la economía, p. 5. (Desplegado).

⁸⁷ Sobre este punto véase *unomásuno*, 21 de octubre de 1982, Pablo Sandoval Ramírez, "Debate PRT-PSUM. Alianzas y programa", p. 7; *unomásuno*, 21 de octubre de 1982, Octavio Rodríguez Araujo, "Frente único. Ni tanto que queme al santo....", p. 5; *unomásuno*, 22 de octubre de 1982. Desplegado firmado por la COSIN, SITUAM, SUTCOLMEX y Corriente Democrática del STUNAM, p. 14; *unomásuno*, 22 de octubre de 1982, Antonio Gershenson, "Manifestación y convergencia", p. 7; *unomásuno*, 23 de octubre de 1982, José Woldenberg, "Rebasar el canibalismo", p. 2; *El Universal*, 25 de octubre de 1982, Ricardo Pascoe Pierce, "Cuál es el problema", pp. 5 y 8; y *unomásuno*, 27 de octubre de 1982, Cuauhtémoc Méndez, "Convergencia democrática o frente obrero", p. 7.

del CNDEP, desde ese momento, un factor de debilitamiento del movimiento popular y de los trabajadores.

Asamblea Nacional Obrero, Campesino y Popular (ANOC)

En el momento más alto del ascenso de masas y en el inicio de su declinación, sus protagonistas reconocieron, aleccionados por las huelgas de junio que “no bastan las luchas aisladas por combativas e importantes que sean... es indispensable que los obreros, empleados, maestros, campesinos, colonos y estudiantes, unamos nuestras energías en la acción coordinadora que permita hacer frente de manera efectiva a los grandes empresarios extranjeros y nacionales y al Estado”⁸⁸.

Para avanzar en la coordinación y unidad de acción de las luchas de diferentes sectores, el FNDSCAC y el CNDEP convocaron a la Asamblea Nacional Obrera, Campesino y Popular (ANOC), con el propósito de impulsar una Jornada Nacional de Lucha contra la Austeridad y la Intervención Imperialista en México.

El 25 de junio, más de cien organizaciones sociales y políticas constituyeron la ANOC, la que a su vez resolvió:

I. Realizar una JORNADA NACIONAL DE LUCHA contra la austeridad, la política antipopular del régimen y la intervención imperialista en México.

II. Dotarse de una PLATAFORMA UNITARIA DE LUCHA por mejores condiciones de vida y trabajo para el pueblo, por la solución a las demandas campesinas, por la defensa de las libertades democráticas y contra la represión, contra la intervención y por la defensa de la soberanía nacional.

III. Desarrollar un PLAN GENERAL DE ACCION para el impulso de la Jornada Nacional de Lucha.

IV. Integrar una COMISION COORDINADORA NACIONAL que será la instancia nacional de coordinación de la Jornada⁸⁹.

⁸⁸ Convocatoria a la Asamblea Nacional Obrero, Campesino y Popular, publicada en el especial de huelga de *Correo sindical*, órgano del SITUAM, Época 3, número 44, junio 24 de 1983, p. 2.

⁸⁹ ANOC, *Resolutivo de la Asamblea Nacional*, p. 3.

El Plan General de Acción establecía la realización de un PARO CIVICO NACIONAL en todo el país, para el 18 de octubre. Su preparación durante tres meses incluía, para el 6 de agosto la Segunda Asamblea Nacional Obrera, Campesino y Popular; del 25 al 27 de agosto, marchas regionales en provincia y el DF, y marcha nacional el 3 de octubre.

El Paro Cívico Nacional (PCN), que habría de resultar durante todo el sexenio, el mayor ensayo de resistencia popular de masas, se llevó a cabo en la fecha acordada, realizándose aproximadamente 500 acciones de diferente magnitud y naturaleza en más de 150 localidades en 27 Estados de la República. Se destacaron, por su forma y número, las realizadas en Guerrero, Oaxaca, Hidalgo, Tijuana, Monterrey, Durango, Veracruz y en el Valle de México, las efectuadas en Ciudad Nezahualcóyotl, Coyoacán, Alvaro Obregón, Iztapalapa y la colonia Guerrero.

Las diversas manifestaciones de protesta que se desarrollaron permitieron la incorporación tanto de contingentes organizados como de no organizados a la lucha unitaria junto con los agrupados en la ANOCP. En efecto, participaron en el PCN trabajadores de la SEDUE, SRA, Pesca, Tepepan, SEMIP, SSA, SPP, SARH, y otros, agrupados en su mayoría en el Foro del Apartado "B". Petroleros, obreros industriales, jóvenes y desempleados⁹⁰.

El Sexto Pleno de la ANOCP, realizado el 3 de diciembre, "analizó la compleja situación política del país y acordó avanzar en la preparación de la segunda jornada nacional de lucha contra la austeridad y del segundo paro cívico nacional, para de esa forma darle continuidad a la movilización del 18 de octubre y profundizar la lucha unitaria contra la austeridad y por los derechos del pueblo.

2. Fue así que la ANOCP acordó iniciar desde diciembre la segunda jornada nacional de lucha y la preparación del Segundo

⁹⁰ *Pueblo*, Año VI, Nos. 110-111, noviembre-diciembre de 1983, ANOCP, "Balance de la Jornada y el PCN", pp. 5-7; *espacios*, No. 3, mayo-junio de 1984, pp. 41-42 y 56-57; *unomásuno*, 19 de octubre de 1983, "El paro cívico logró eco en el sector educativo principalmente", pp. 1 y 7; *unomásuno*, 19 de octubre de 1983, "Marcha de protesta contra la represión de la policía", p. 6; *unomásuno*, 19 de octubre de 1983, Ángel Mercado "Paro cívico. Cristales rojos para mirar la crisis", p. 23; *unomásuno*, 19 de octubre de 1983, "Llamó el PSUM a los diputados priistas del sector obrero a marchar unidos contra injusticia y miseria", p. 2; Coordinadora Regional Sur. CNDEP-FNDSCAC. *Paro cívico. Vamos con toda la fuerza*.

Paro Cívico Nacional. El 13 de marzo fue acordado como el día de la realización de este último y se acordaron algunos ejes políticos y algunas actividades preparatorias⁹¹.

El 5 de junio de 1984, las fuerzas de la ANOCP se movilizaron en más de 70 ciudades de 28 Estados del país⁹². La CNTE, según su asamblea nacional del 9 de junio, involucró a más de noventa mil maestros de diversos lugares del país en paros de labores⁹³.

Después del Segundo Paro Cívico Nacional, la ANOCP desapareció, dejando a las clases subalternas, sin embargo, la experiencia vivida de los límites y las posibilidades de la unidad y la protesta de masas a escala nacional en un marco de crisis económica generalizada.

⁹¹ *Espacios*, No. 3, mayo-julio de 1984, "Documentos aprobados en el VII Pleno de la ANOCP", p. 43.

⁹² Comisión de Enlace de la Coordinadora Nacional de la ANOCP, *Informe de la Comisión de Enlace acerca de las actividades realizadas en el Valle de México, con motivo del II Paro Cívico Nacional e Informe de la Comisión de Enlace acerca de las actividades realizadas en todo el país (interior de la República), con motivo del II Paro Cívico Nacional*. 3 de junio de 1984, 17 pp.; *unomásuno*, 6 de junio de 1984, "Siete actos en el DF por el paro cívico", pp. 1 y 6; *Excelsior*, 6 de junio de 1984, "Mítines y marchas en 18 Estados", p. 29-A; *Excelsior*, 6 de junio de 1984, "Participó más de medio millón y medio de personas en el paro nacional: ACNR", p. 35-A; *El Día*, 6 de junio de 1984, "Palestra de descontento: trabajadores; provocación de socialistas: derecha", p. 2.

⁹³ PRT. Declaración del Comité Político del Partido Revolucionario de los Trabajadores. El Segundo Paro Cívico Nacional no logró sus objetivos, p. 8, edición mimeo.

Movimiento urbano popular en México

Edna Vega

INTRODUCCION

Un fenómeno relativamente reciente en México es la manifestación pública de un gran número de organizaciones sociales que demandan vivienda, suelo, servicios; que se enfrentan día con día a trámites burocráticos en diferentes instancias oficiales. La gente se organiza en Uniones de Colonos, en Coordinadoras, en Frentes de lucha, en asociaciones de residentes, etc., para tratar de satisfacer sus demandas inmediatas. Buscan cualquier canal de participación y negociación que represente una alternativa de solución a sus problemas. Problemas que tienen que ver con el uso y usufructo de la ciudad.

La caracterización de este fenómeno ha sido tratado por distintos autores, cada uno de los cuales ha definido diferentes conceptos tratando de darle una especificidad. Así tenemos conceptos como Movimientos Sociales, Movimientos Sociales Urbanos, Movimientos de pobladores urbanos, Movimientos Urbanos, Movimiento Urbano Popular. Cada uno de ellos es referido al fenómeno señalado tomando en cuenta aspectos como la composición de clase de las organizaciones; su estructura orgánica; sus formas de lucha y sus demandas; su relación con el Estado, con la Iniciativa Privada o con otros sectores económicos; y su posibilidad de incidir en el cambio social. El Objeto de investigación del presente trabajo lo constituye el Movimiento Urbano Popular.

Uno de los teóricos más conocidos al respecto es Manuel Castells, quien distingue diferencias entre movimientos populares (relativos a reivindicaciones urbanas) y movimientos sociales urbanos (aquellos que, a partir de dichas movilizaciones, producen efectos sociales cualitativamente nuevos en la relación entre las clases, es decir, generadores del cambio social).

Un Movimiento Urbano puede ser un importante instrumento de integración social, o bien de dependencia con respecto al orden constituido, en lugar de un agente de cambio y de transformación de las relaciones de clase. Los movimientos urbanos no son todos aquellos que se producen en la ciudad; son aquellos suscitados por las contradicciones urbanas, es decir, aquellos que se refieren a la producción, distribución y gestión de los medios de consumo, en específico de los medios de consumo colectivo (vivienda, sanidad, educación, transporte, etc.).

Sobre el concepto del Movimiento Urbano Popular también existen una gran diversidad de planteamientos respecto a lo que debe entenderse por ello. Para algunos, "el Movimiento Urbano Popular comprende grandes contingentes de población urbana (aunque minoritarios con relación al conjunto) que han desarrollado luchas independientes por acceso al suelo, vivienda y los servicios públicos; por decidir democráticamente sobre los diferentes aspectos de la vida comunitaria; por conformar su ámbito habitacional a través de la lucha hacia el Estado y los detentadores de los medios de consumo y por medio de las faenas colectivas que contribuyen a producir y mantener su espacio de reproducción vital; por participar en la gestión de los servicios públicos; por desarrollar expresiones culturales y políticas propias, identificadas por sus expresiones de clase"¹.

Para otros "por Movimiento Urbano Popular se entenderá aquel que está integrado por el proletariado urbano en sentido amplio y que intenta mantener una autonomía del Estado y de la burguesía, y definir un programa urbano alternativo al que rige el desarrollo de la ciudad capitalista"². Algunos más entienden por MUP a aquella lucha de colonos, solicitantes de vivienda, inquilinos, que tiene un carácter meramente reivindicativo; lucha que se inscribe en las esferas de la circulación y del consumo pero, no así en el de la producción.

En síntesis, al igual que los sectores obrero y campesino, el Movimiento Urbano Popular tiene su base en la lucha por mejores

¹ Moctezuma, Pedro, La CONAMUP en Estudios Políticos 4-5, UNAM. Octubre 1985 - marzo 1986, p. 31.

² Ramírez Saiz, Juan Manuel, *El Movimiento Urbano Popular en México*, México. Siglo XXI. 1986, p. 34.

condiciones de vida, pero fundamentalmente, referidas al ámbito urbano.

En lo general podemos distinguir tres posiciones respecto al MUP que tienen su base en el papel que éste juega o debe jugar en el contexto de las relaciones sociales, aspecto fundamental para entender el comportamiento de dicho actor social.

Por una parte se encuentra la corriente que considera al Movimiento Urbano Popular como un agente generador del cambio social, es decir un sector revolucionario, transformador; para otra corriente el MUP es simplemente un sector de la sociedad que se organiza en torno a demandas reivindicativas, que no aporta elementos revolucionarios, ni ve al Estado o al capital como el enemigo, sino simplemente busca resolver demandas inmediatas.

Una tercer corriente, que podemos considerarla intermedia entre las dos anteriores, es la que considera que si bien el MUP no es intrínsecamente revolucionario, puede dársele ese carácter en función de las contradicciones generales que se generan en la ciudad. En otras palabras no es el sector obrero el que hará las transformaciones sociales, ni el campesino, ni el MUP, sino la acción conjunta de éstos el que hará posible un cambio estructural.

Nosotros apoyamos a la tercer corriente; partimos de la hipótesis de que el análisis del Movimiento Urbano Popular es fundamental para entender las características actuales de la sociedad mexicana, para entender los cambios que en ellas se han venido desarrollando. En especial, en el sexenio de Miguel de la Madrid, dicho sector ha jugado un papel importante no sólo a nivel del espacio urbano, sino en lo que hoy podemos considerar, como un cambio cualitativo a favor de una conciencia revolucionaria y de ahí de transformación social.

En el presente trabajo, pretendemos hacer un balance de las acciones que han desarrollado algunas organizaciones populares cuyas demandas, organicidad y formas de lucha se establecen a partir de aspectos de la vida urbana. Aspectos que van desde las demandas por servicios, suelo, vivienda, etc., hasta por la democracia en las instancias de gobierno y, con la tendencia esencial al cambio de éste. Así, al MUP lo representan una serie de organizaciones sociales que se aglutinan en torno a demandas concretas que tienen que ver con el espacio urbano.

Por otra parte, existen aún una serie de indefiniciones sobre si al MUP lo componen todos los movimientos que se generan en las ciudades, por ejemplo vendedores ambulantes, ecologistas, habitantes de colonias populares o de zonas residenciales, amas de casa, etc.; si ellos tienen relación directa con el Estado o con Partidos Políticos o bien, si incluimos aquellos que están incorporados a órganos como la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) y el PRI, o si por MUP debemos entender aquellas formas de organización temporal que persiguen una demanda específica y al lograrla desaparece dicha organización.

Para los fines de la presente investigación –por lo señalado en párrafos anteriores– nos limitaremos al análisis de aquellas organizaciones que tienen una estructura organizativa básica (Uniones, Frentes, Bloques, Coordinadoras, etc.), que mantengan esa estructura de manera autónoma con respecto al Estado (no implica que no tengan negociaciones con el gobierno y sus instancias; pero sí que no estén integradas o corporativizadas en la estructura de éstos) y que además, en su accionar y formas de lucha, brindan elementos para la transformación del espacio urbano.

Tal vez uno de los errores que hemos cometido en el análisis del Movimiento Urbano Popular ha sido el considerar a éste como un todo homogéneo. Las diferentes organizaciones que lo conforman atraviesan por diferentes procesos, algunas crecen y se consolidan, otras llegan a desaparecer o a convertirse en meros membretes; por ello debemos considerar las particularidades de cada una de estas organizaciones populares.

Si bien, en México existen instancias como la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP), la Coordinadora Unica de Damnificados (CUD), la Asamblea de Barrios de la Ciudad de México (AB), el Movimiento Popular Independiente de Jalisco, la Unión de Colonias Populares del Valle de México, los Comités de Defensa Popular (CDP) de Durango y Chihuahua, etc., que aglutinan a un gran número de sectores y organizaciones, éstas no son todo el MUP; incluso, no podemos hablar de un reflujo o un ascenso del Movimiento Urbano Popular únicamente globalizando las características y acciones de dichas coordinadoras, ya que, como es obvio, cada una de ellas atraviesa por procesos y condiciones diferentes. En otras palabras, debemos reconocer las diferencias en-

tre cada una de las organizaciones, comprender los ritmos y formas propias de cada tipo de lucha y de organización, y a partir de ellos construir en la práctica la unidad programática y orgánica del Movimiento Urbano Popular en su conjunto.

Sin embargo, podemos afirmar que en la etapa actual el Movimiento Urbano Popular en su conjunto se manifiesta con una gran diversidad de frentes de lucha y formas de expresión, la cual no se encuentra aglutinada en una sola organización o por una sola coordinadora pero, es indudable que entre las diferentes organizaciones existen puntos de convergencia y demandas comunes que, dentro de la diversidad dan pie para hablar de homogeneidad y, por lo tanto, de ascenso o reflujo del MUP. Esto podemos hacerlo al analizar simultáneamente los dos niveles en que este se disuelve: nacional y regionalmente.

Debido a que la información y los análisis sobre el MUP en su conjunto son pocos y limitados, es difícil poder elaborar un balance completo de las características y perspectivas de las organizaciones y sectores que lo conforman, dejando de caer en las cronologías y análisis parciales. El presente artículo representa un intento por recuperar algunas experiencias del MUP (tomando en cuenta las limitaciones señaladas); así, consideramos que de finales de 1982 a principios de 1988 podemos diferenciar 3 grandes períodos del Movimiento Urbano Popular; etapas diferenciadas por las propias condiciones y sucesos ocurridos durante estos casi 6 años:

- 1) enero 1983-septiembre 1985
- 2) septiembre 1985-abril 1987
- 3) abril 1987-diciembre 1988

La base de esta periodización es la siguiente: al dar inicio el sexenio de Miguel de la Madrid las condiciones económicas, políticas y sociales, que durante el transcurso del presente trabajo desarrollaremos, posibilitaron, e incluso motivaron, el crecimiento y consolidación de organizaciones urbano populares en todo el país, en particular en Valle de México; estas organizaciones tuvieron que enfrentarse a la represión que ejerció el Estado hasta antes de los sismos de 1985.

En segundo lugar, consideramos que los sismos tuvieron efectos tan importantes que marcan una nueva etapa para el Movimiento

en su conjunto ya que generó nuevas formas de organización y formas de lucha. En el Distrito Federal la lucha se concentra en la reconstrucción de vivienda, generación de empleos y hasta la suspensión del pago de la deuda; en el interior del país otras organizaciones fueron reprimidas para evitar el accionar conjunto o bien, se buscaron otras formas de desviar su atención y la solidaridad con los damnificados.

El Estado adoptó medidas que le permitieron mediatizar a esta nueva lucha, las organizaciones de damnificados siguieron luchando por la expropiación de predios, otras organizaciones por abasto y servicios, otras por suelo. Sin embargo, en abril de 1987 surge otra nueva forma de lucha que la representa la Asamblea de Barrios de la Ciudad de México. Esta organización no sólo se circunscribe a demandas de los habitantes del DF, sino también de algunos municipios del Estado de México, y llega a representar al mismo tiempo una alternativa y un cuestionamiento al trabajo urbano tradicional. Es el surgimiento de esta organización el que marca la definición de una tercer etapa para el MUP y que culmina con las nuevas experiencias del conjunto de las organizaciones urbano populares en las elecciones presidenciales del 6 de julio de 1988, y, las propuestas que de estas experiencias se derivaron a nivel nacional.

Esta periodización puede parecer referida únicamente al Valle de México, sin embargo, trataremos de darle los matices necesarios para el resto del país.

PRIMERA ETAPA:

CRECIMIENTO Y CONSOLIDACION DEL MOVIMIENTO URBANO POPULAR

Al iniciar el sexenio de Miguel de la Madrid, se heredó de los anteriores períodos presidenciales problemas económico, político y sociales de toda índole. El corolario de ellos estaba –y está– en las principales ciudades del país, en particular la de México.

Al tomar posesión Miguel de la Madrid señalaba que uno de los ejes sobre los cuales giraría su programa de gobierno y se consideraba como básico era la descentralización de la vida nacional, concretamente, de la ciudad de México y su área metropolitana.

Proponiendo el apoyo para el crecimiento de ciudades medias como polos de desarrollo, con inversión de capital en rubros de infraestructura y servicios.

Como un ejemplo de la problemática urbana baste señalar que, para inicios de 1983, de acuerdo a datos oficiales, en el DF existían un millón 900 mil viviendas, de las cuales el 70% se consideraba de tipo popular. 550 mil viviendas no reunían las condiciones mínimas de habitabilidad (no eran "viviendas dignas"). A nivel nacional se calculaba existía un déficit de 4 millones y medio de casas habitación. Se reconocían públicamente las grandes limitaciones económicas para satisfacer las demandas de equipamiento e infraestructura urbana, además del sector servicios públicos (educación, salud, seguridad pública, etc.) y, el Regente del DF, Ramón Aguirre afirmaba: "Debemos estar conscientes de que debemos cubrir los costos que representan los servicios, desde un punto de vista relativo y, hacer por excepción, los subsidios a la clase social que requiera"³.

En otras palabras, se señalaba que el DF sería cada vez una ciudad más cara, menos subsidiada. Ello se reflejó no sólo en el caso del DF sino en todo el país, la inversión en rubros como vivienda, servicios públicos y, en general, el gasto llamado social se ha ido reduciendo.

Citando al Balance Urbano realizado por Casa y Ciudad⁴, sobre el punto de Política Urbana tenemos que:

"En lo que se refiere a la INVERSION federal, la tónica general fue ir reduciendo cada vez más el gasto público, suprimiendo áreas administrativas (en la SEDUE se redujo el número de Direcciones Generales), recortando personal y afectando proyectos de inversión. Como ejemplo podemos señalar que, entre 1985 y 1986 se redujo el gasto corriente programado para SEDUE en alrededor de más de 2 mil 500 millones de pesos (4.5% del total asignado). A pesar de ello, las finanzas siguieron teniendo un déficit muy alto debido a los elevados pagos por concepto de deuda interna y externa".

La reordenación del gasto público en el caso del Distrito Federal ha repercutido en la reducción de obras tradicionalmente castigadas por los presupuestos de la capital: agua potable y drenaje,

³ Periódico *El Día*, 9 noviembre 1983, p. 3.

⁴ Picard-Ami, María Luisa, "Política Urbana" en *Balance Urbano Preliminar*. México, Casa y Ciudad, 1988.

así como los de salud y educación, de por sí insuficientes. Sin embargo, mientras se redujeron las inversiones en obras sociales y con ellas los gastos en la administración del DF, se aumentaron considerablemente las destinadas a las fuerzas de seguridad pública. Otro rubro privilegiado fue el transporte (léase Metro) ya que su inversión se mantuvo aun cuando hacia fines del sexenio se hicieron muchas declaraciones en torno a la necesidad de disminuir el fuerte subsidio que se otorga al usuario. Es importante puntualizar que esta inversión se realizó vía crédito externo y fue recibido por los contratistas privados encargados de las obras.

El esfuerzo principal fue intentar, a toda costa, incrementar los ingresos propios al tiempo que se buscaba disminuir los gastos. El aumento neto de los ingresos propios (del 14.65%) se debió básicamente a las transferencias realizadas por el gobierno federal, pero también destacaron los aumentos al impuesto federal y derechos por servicios de agua. Estos dos rubros son los únicos que han observado un crecimiento constante, hecho que forma parte de la política que el gobierno del DDF ha impuesto a la ciudadanía capitalina.*

En síntesis las líneas fundamentales de la política urbana del sexenio de Miguel de la Madrid fueron definidas en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda que recogió los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo. No planteó, por lo tanto, la utilización de recursos fiscales (no recuperables) para la mayoría de las acciones urbanas sino que enfatizó la tendencia de recortar la inversión pública directa y llevar al autofinanciamiento o a la recuperación vía cobros directos.*

Entre los aspectos, más generales, contemplados por este Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda se planteó:

- Promover, a través de apoyos directos a la autogestión comunitaria, la organización cooperativa para la construcción de equipamiento básico y la autoproducción de bienes y servicios.
- Dotar de infraestructura urbana como agua y alcantarillado a través de programas públicos que generaran mecanismos de autofinanciamiento y aprovechen la actividad organizada de la población.

* (ver Casa y Ciudad "Las Finanzas del DDF" en *La Ciudad: de monumento histórico a laberinto social*, México 1985.)

- Impulsar programas de autoconstrucción y agrupaciones de autogestión habitacional.
- Reorientar los sistemas de financiamiento de vivienda, dando preferencia a los gobiernos estatales y a los grupos sociales organizados para la autoconstrucción.
- Proponer un programa de impulso a las ciudades medias del país (que cuestan menos en administración) para lograr que las áreas metropolitanas se financien solas.

Podemos afirmar que la consolidación y crecimiento de las organizaciones urbano populares representa una respuesta a la política urbana planteada por Miguel de la Madrid, política en la que destacan el recorte presupuestal del gasto social, el encarecimiento de la ciudad, la restricción del crecimiento urbano por medio de una fuerte represión a los asentamientos irregulares.

I Principales movilizaciones al inicio del sexenio

En contraste con los planteamientos hechos originalmente por el Gobierno desde inicios de 1983 destacaron un gran número de movilizaciones en todo el país en torno a demandas por servicios públicos y regularización de la tenencia de la tierra; movilizaciones que fueron desde las marchas y mítines hasta las huelgas de pagos. Entre algunas de las organizaciones que se manifestaron a principios de 1983 (enero-marzo) fueron:

- El Movimiento Popular Organizado de Pueblos y Colonias del Sur (integrado por cerca de 80 mil habitantes de la delegación Tlalpan).
- Bloque Urbano de Colonos del Valle de México.
- Unión de Colonias Populares del Estado de México.
- Confederación de Colonias Populares del Estado de México.
- Frente Proestatización del Transporte (17 colonias de la periferia del Estado de Durango).
- Colonos de la Zona de los Pedregales, DF
- Colonos de San Miguel Teotongo, Iztapalapa, DF
- Unión de Colonos de Naucalpan, Estado de México.

- Frente Popular de Defensa del Usuario en Mexicali, BCS.
- Colonos de Ciudad Renacimiento, Acapulco, Guerrero.

De esta serie de organizaciones podemos observar que la mayoría corresponden al Estado de México y al Distrito Federal, algunas de ellas con mayor tiempo de haberse constituido y otras más recientes pero, todas con un alto grado de combatividad.

Además, al iniciar el sexenio (de acuerdo a los señalamientos anteriores), varias organizaciones se manifestaron en contra de la Ley de Hacienda del Distrito Federal. Algunas de ellas, como colonos de Coyoacán (Santo Domingo, Ajusco, Huayamilpas, Comuna de Santo Domingo), Alvaro Obregón (Axotla, Los Cedros, Lomas La Era, Salitrero, Barrio Norte, la Palmita), Magdalena Contreras (Ahuatla, Lomas de San Bernabe, la Malinche, Potrero, El Rosal, Potrerillo), Iztapalapa (Ixtilahuacán, San Miguel Teotongo), Tlalpan (Pedregal de San Nicolás, USCOVI y Los Hornos) además de algunas colonias de Cuajimalpa y Azcapotzalco solicitaron amparo contra esta Ley; proponiendo iniciativas para crear una nueva Ley de Hacienda y su discusión en las colonias populares*.

En otros estados, también se dieron movilizaciones importantes en contra de aumentos a los impuestos, fueron los casos de varias colonias del Estado de México y del norte del país (Durango y Monterrey).

II La Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular

Dentro de las organizaciones que tuvieron una mayor manifestación y presencia (ante la opinión pública) entre 1982 y 1985 en la lucha en torno a, en la mayoría de los casos, demandas reivindicativas (servicios, vivienda, regularización de la tenencia de la tierra, etc.) fue la CONAMUP.

Esta organización creada a principios de 1980, se autodefine en su III Encuentro Nacional (28, 29 y 30 de mayo de 1982) como:

*Esta Ley de Hacienda de Distrito Federal tenía como objetivo sanear las finanzas públicas por medio del aumento del impuesto predial mediante la recatastración fiscal. Esta medida no pudo implementarse sino hasta 1985 debido, en parte, a las propias presiones populares.

“una instancia de solidaridad, pues todavía no se tiene la capacidad para levantar demandas centrales del MUP con carácter nacional, ni de elaborar una alternativa para el sector en su conjunto”⁵. Pero, también se señalaba que los habitantes de las zonas populares de las ciudades constituyen la fuerza motriz de la revolución (aspecto fundamental).

Posteriormente (agosto de 83), la CONAMUP se definió como: “coordinadora amplia, democrática y unitaria, de organizaciones urbano populares en lucha, dirigida a la acción; es independiente de la burguesía, del Estado, sus aparatos de control; es autónoma con relación a las organizaciones políticas y del sector en la perspectiva de la transformación de la sociedad actual y la construcción de una nueva gobernada por los trabajadores de la ciudad y del campo, que represente sus intereses y aspiraciones, y donde no haya miseria, explotación e injusticia”.⁶

Desde su surgimiento la CONAMUP planteó como objetivos: promover y fortalecer a las organizaciones de masas del propio Movimiento Urbano Popular; como principal forma de lucha considera que es la movilización para la negociación con el Estado. Así, desde 1980 hasta septiembre de 1985, la CONAMUP fue creciendo en términos cuantitativos, llegando a representar una alternativa de organización a nivel amplio. Un gran número de organizaciones de colonos, inquilinos, vendedores ambulantes, solicitantes de vivienda se fueron incorporando a la CONAMUP; las marchas, mítines, plantones, tomas de instalaciones públicas fueron innumerables en demanda de servicios públicos, regularización de la tenencia de la tierra, abasto popular, etc.

Entre varias de las organizaciones del MUP que mayor movilización tuvieron durante este primer período, fueron: Movimiento Popular Organizado de Pueblos y Colonias del Sur (integrado por las colonias: San Pedro Mártir, Chimalcoyotl, Pedregal de San Andrés, Volcanes, Plan de Ayala, en la delegación Tlalpan, DF); San Miguel Teotongo, Iztapalapa, DF; la Unión de colonias Populares del Estado de México; el Bloque Urbano de colonos del Valle de México; la Confederación de Colonias Populares del Estado de México; la Unión

⁵UNAM. *CONAMUP: acuerdos y resoluciones, encuentros nacionales I, II y III*. México, UNAM. Mayo 1983. p. 36.

⁶Moctezuma, Pedro, *Ibid.* p. 30

de Colonos de las Zonas IV y V del ex-vaso del lago de Texcoco; la Unión Independiente de Colonos de Neza (UNICON); Unión de Colonos Independientes de Neza (UCIN); Frente Popular Independiente de Neza (FEPIN); Frente Popular Tierra y Libertad de Monterrey, NL; Comité de Defensa Popular (CDP) de Durango; Consejo General de Colonias Populares de Acapulco, Gro. (CGCPA); Comité de Defensa Popular de Chihuahua; Movimiento Independiente de Colonias de la Laguna, Coahuila y Durango; Coordinadora de Residentes y Coordinadora de Cuartos de Azotea de Tlatelolco; Unión de Vecinos de la colonia Guerrero; Unión Popular Independiente de la Colonia Morelos; Unión de Inquilinos y Solicitantes de Vivienda, estas cinco últimas del Distrito Federal.

De esta serie de organizaciones la gran mayoría se incorporaron a la CONAMUP, mientras que otras siguieron trabajando de manera independiente, como fue el caso del CDP de Chihuahua. Sin duda, falta mencionar otras muchas organizaciones del MUP, tanto del Valle de México, como a nivel nacional; sin embargo, las señaladas, sirven como ejemplo del crecimiento que ha tenido el MUP en su conjunto, y en particular la CONAMUP durante diciembre 82 a septiembre de 85.

En estos años —enero 1983 a septiembre 85— la CONAMUP realizó tres encuentros: el IV en mayo de 83, el V (julio 84) y el VI (junio 85), además de un Encuentro Extraordinario (agosto 83). En todos ellos, y en los posteriores, se discutió la situación de México, la caracterización del MUP y sus perspectivas, haciendo intercambios de experiencias y elaborando los planes de acción y formas de lucha a seguir. Sus demandas fueron, por lo general, de carácter reivindicativo, y —en algunos casos— contra la represión y por la democracia del Distrito Federal.

En el IV Encuentro realizado en el DF, contando con la participación de representantes de 38 organizaciones de todo el país (1500 representantes), se señalaba: “la CONAMUP impulsará una jornada de lucha que incluye un paro cívico en todo el país para responder a la “brutal ofensiva” del gobierno de Miguel de la Madrid contra el pueblo...”⁷

Entre las medidas económicas que afectan al Movimiento Ur-

⁷ *unomásuno*, 16 de mayo de 1983, p. 23.

bano Popular se reconocían: la preferencia que da el Estado en el otorgamiento de subsidios a la burguesía y su reducción para el pueblo; el aumento en los precios de los artículos básicos, que se refleja en una elevación del costo de la vida; alza en los impuestos y creación de nuevos en el pago de servicios; reducción de los artículos de la canasta básica; eliminación de subsidios a los productos básicos; construcción de obras de infraestructura para la capital; nueva Ley de Hacienda del DF; incremento en las tarifas de transporte, luz y agua; ninguna restricción a los aumentos de renta a inquilinos y liberación de precios”.⁸

Asimismo como medidas políticas que afectan al MUP se señalaban: “represión científica, militarizada, profesionalizada; instauración de una política de ninguna concesión a demandas populares que conlleva a una pérdida de capacidad de negociación por parte de las organizaciones populares; creación de órganos oficiales de “participación popular; restructuración de centrales oficiales como la CNOP”⁹.

Estas dos citas anteriores podríamos leerlas actualmente y no notar ninguna diferencia. Son una síntesis de lo que tuvo que enfrentar el Movimiento Urbano Popular durante 6 años de gobierno. Aunque como veremos más adelante los resultados finales representan un saldo positivo para el Movimiento en su conjunto. Ya para este año, podemos afirmar que existía una gran capacidad de movilización que con el paso del tiempo también se tradujo en una capacidad de negociación.

En dicho Encuentro organizaciones como el Movimiento Revolucionario del Pueblo, miembros de la Unión de Colonias Populares del Estado de México, la Unión de Solicitantes y colonos por la Vivienda (USCOVI) , la Asociación de colonos de Ixtlahuacán, entre otras, se pronunciaron por la necesidad de impulsar una política de generalización de demandas del sector urbano contemplando: créditos para vivienda popular a las organizaciones con un interés no mayor al 1% anual; créditos hipotecarios de vivienda; y, una Ley Inquilinaria. Las demandas persistieron y no fueron resueltas por el Estado, sin embargo, como veremos posteriormente fueron retomadas por otras organizaciones.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

Por otra parte, durante 1983 y 1985 las denuncias contra arbitrariedades por parte de las autoridades, contra la represión fueron una constante en todo el país. Fue el caso del Consejo General de Colonias Populares de Acapulco, Guerrero; Unión de Colonias Populares y estudiantes de Naucalpan, estado de México; colonos de Campestre Virreyes de Chihuahua (integrante del CDP); colonos de Mixcoac en Monterrey, Nuevo León; 200 personas de Santa María del Ríos, San Luis Potosí, Colonos de Santa Martha del Sur, de la Carmen Serdán y, del Campamento 2 de Octubre, DF; CONAMUP, a nivel nacional y en particular del Estado de México; entre muchas más.

La gran mayoría de estas denuncias se refirieron al desalojo violento de terrenos, lo cual se torno en una política definida del sexenio, que como ya señalamos anteriormente fue uno de los ejes fundamentales sobre los cuales giró el accionar del Estado; en otras palabras, una política de "mano dura". Por lo tanto, a inicios del sexenio al lado de las denuncias contra desalojos y represión destacaban las demandas por regularización de la tenencia de la tierra y vivienda.

De lo anterior, creemos que de 1983 a 1985 constituye un período definitivo en el crecimiento (cuantitativo y cualitativo) y consolidación del MUP a nivel nacional; en los siguientes años las movilizaciones fueron en ascenso y se iniciaba la posibilidad de realizar frentes comunes de lucha con otros sectores como el obrero y el estudiantil. Llegándose a realizar la Jornada Nacional de Lucha contra la Austeridad y el Primer Paro Cívico Nacional en 1984.

De acuerdo a Ricardo Hernández (*La CONAMUP, su historia 1980-1986*) el Foro Nacional de Análisis y Perspectivas del Movimiento Urbano Popular realizado el 12 de febrero de 1984 fue decisivo para el desarrollo de la CONAMUP ya que sentó las bases políticas y la táctica para la siguiente etapa de la Coordinadora. Este período representó un esfuerzo de coordinación regional y nacional.

III Los Paros Cívicos Nacionales

Durante este período (1983-1985), se realizaron dos PAROS CIVICOS, el primero el 18 de octubre de 1984 y el segundo el 5 de junio

del siguiente año, convocados por organizaciones políticas y sociales integradas a la Asamblea Obrera Campesina Popular (AOCP), donde la participación de las organizaciones urbano populares fue muy importante, entre ellas la CONAMUP. En ellos se planteó que los habitantes de las colonias y los barrios contribuyeran por medio de las manifestaciones y plantones ante las dependencias gubernamentales obligadas a resolver sus problemas y atender sus demandas, intensificando su lucha por los predios en manos de los casatenientes y especuladores, con mítines en los mercados, calles y avenidas.

La plataforma de lucha se integró por:

- * MEJORES CONDICIONES DE VIDA Y TRABAJO PARA EL PUEBLO.
 1. Aumento salarial de emergencia del 100%; escala móvil de salarios.
 2. Contra la carestía: congelamiento de rentas y precios; abasto suficiente de productos de consumo popular; gas y luz baratos para el pueblo; transporte barato y en buenas condiciones mediante la expropiación de todo el transporte colectivo privado, a los grandes propietarios sin indemnización.
 3. Empleo para todos.
 4. Contra los impuestos a los trabajadores.
 5. Vivienda y servicios para toda la población. Incremento del gasto público en educación, salud, vivienda y servicios públicos; solución a las demandas de los pequeños propietarios de predios urbanos; expropiación de los predios ociosos; crédito suficiente y barato para la vivienda de los trabajadores; atención médica gratuita y suficiente para toda la población.
 6. Expropiación de todas las escuelas privadas, contra la descentralización educativa y por el derecho del pueblo a la educación gratuita.
- * POR LA SOLUCION A LAS DEMANDAS CAMPESINAS.
- * POR LA DEFENSA DE LAS LIBERTADES DEMOCRATICAS Y CONTRA LA REPRESION.
- * CONTRA LA INTERVENCION IMPERIALISTA Y POR LA DEFENSA DE LA SOBERANIA NACIONAL.

Bajo esta convocatoria en el primer PARO CIVICO NACIONAL, la participación de los sectores populares fue muy amplia. Sin embargo, puede suponerse que la política de represión selectiva hacia algunas organizaciones, como San Miguel Teotongo, Consejo General de Colonias de Acapulco, Belvedere, entre otras, provocó la disminución en la participación en el año siguiente. Las movilizaciones amplias ya no se hicieron tan notorias, más que reflujo del MUP se dio un repliegue que evitara la represión. Es así como, desde este año la demanda por las libertades democráticas y políticas se convierte en un eje de lucha; se reconocía en 1984 que:

“La represión ha aumentado, la política del Estado de desgastar a las organizaciones hasta intentar destruirlas, hoy tiende a generalizarse, sobre todo hacia las combativas. Se cierran los espacios democráticos y se restringen las libertades... Por ello es necesario desarrollar nuevas formas de lucha y organización que permitan sortear la ofensiva represiva y preparar las condiciones para avanzar”¹⁰.

Por otra parte, una de las demandas centrales en torno a la cual se crearon y fortalecieron una serie de organizaciones fue la de la vivienda, en especial la vivienda en renta. En el V Encuentro de la CONAMUP los inquilinos elaboraron un programa de lucha en contra de las reformas al Código de Procedimientos Civiles y la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común, logrando que éstas se derogaran. Además, se programó impulsar la lucha inquilinaria a nivel nacional, creándose una Coordinadora Inquilinaria.

Durante el primer semestre de 1985, la Coordinadora Inquilinaria agrupaba a 10 colonias, a partir de entonces, se fue consolidando; realizó dos Foros Inquilinarios, en los cuales se programaron planes de movilización, con la participación de las colonias: Santa María la Rivera, Morelos, Pensil, Martín Carrera y las Unidades Habitacionales del IMSS y Tlatelolco. Esta Coordinadora Inquilinaria vivió durante muy poco tiempo, ya que si bien logró detener desalojos, realizar movilizaciones por reivindicar la lucha por la vivienda; la coordinación entre sus miembros no fue fructuosa; llega a des-

¹⁰ Hernández, Ricardo, *La CONAMUP, su historia 1980-1986*, México, Equipo Pueblo, 1987. p. 54.

aparecer al suscitarse los sismos de 1985, y cada una de las colonias que formaban parte de ella se integran a la Coordinadora Unica de Damnificados.

En marzo de 1985 se constituye la Unión Popular Ixhuatpec en el Estado de México (UPIAC) con el objetivo de mejorar el nivel de vida de los colonos de la zona; en agosto de 1985 se creó la Unión de Solicitantes y Colonos por la Vivienda Pueblo Unido (Uscovi Pueblo Unido) reuniendo a más de 2 mil familias de la zona industrial de Tulyehualco, en el DF.

También en agosto del mismo año se creó la Comisión Coordinadora de la Zona Norte, integrada por diez organizaciones de colonos por los Partidos Socialista Unificado de México, Mexicano de los Trabajadores, de la Revolución Socialista, el Movimiento Revolucionario del Pueblo y la Corriente Socialista. Esta organización tenía el objetivo de construir un movimiento de unidad popular, a efecto de demandar la solución de los problemas de sus bases y agremiados, teniendo como uno de sus principales medios las movilizaciones. Tal vez, esta acción representaba uno de los primeros intentos por promover la unidad en el trabajo urbano que pudieran desarrollar las diferentes organizaciones políticas de izquierda. Dicha propuesta tuvo pocos resultados en lo inmediato; sin embargo, hoy podemos constatar que la necesidad de unidad, coordinación, plataformas comunes de demandas, etc. prevalece actualmente.

Además, otras organizaciones de inquilinos y de cooperativas de vivienda hicieron un sinnúmero de denuncias en contra de los desalojos y la falta de créditos para la construcción de vivienda, como Inquilinos del Centro de la ciudad de México, la Unión de Vecinos de la colonia Guerrero, la Coordinadora de Cuartos de Azotea de Tlatelolco y, por otra parte, la Cooperativa Poder Popular en la delegación Álvaro Obregón, la Cooperativa UVISU 11 de noviembre, entre otras.

De acuerdo a un análisis de Cristhus¹¹ durante estos años las formas de lucha y demandas se sintetizan en:

1. Hay un cambio de condiciones para las movilizaciones en las colonias de mayor tiempo de lucha por la instrumentación de

¹¹ "Tres años de política urbana" en Christhus, *Balance a un año del Terremoto*, México, 1986.

los planes estatales de desarrollo urbano, pues un efecto directo era reducir la base social de dichos movimientos “viejos”.

2. Siguen abriéndose campos nuevos de conflictos urbanos cediendo su lugar a la lucha por la tierra y la vivienda, el consumo, el empleo y la ocupación integral del espacio, cultura y ecología.
3. Corrientes políticas que no trabajaban con hechos urbanos, desarrollan importantes experiencias; el compromiso cristiano de las Comunidades Eclesiales de Base las lleva a conformar nuevos movimientos y organizaciones urbanas, otros sectores civiles surgen en torno a reivindicaciones urbanas.
4. Se estructuran corrientes políticas nacionales de lucha urbana (BPR, UCISV, etc.)

Hasta septiembre de 1985 la CONAMUP desarrolló acciones y coordinó luchas de importancia sobre todo en los subsectores (mujeres, inquilinos, solicitantes, jóvenes). En este año se definieron como ejes de lucha:

- 1) Contra la represión del MUP
- 2) Contra la carestía
- 3) Suelo, servicios y vivienda
- 4) No al pago de la deuda externa
- 5) No reducción del gasto público
- 6) Apoyo nacional e internacional

Si bien durante este período se dio un crecimiento cuantitativo del MUP en general y de la CONAMUP en particular (en 1984 ella agrupaba al 60% de los movimientos urbanos populares a escala nacional), donde las jornadas de lucha, los encuentros, los foros de análisis y en general un gran número de movilizaciones; lamentablemente, esta organización no ha logrado, hasta la fecha, superar una serie de problemas que ella misma reconoce. Como ejemplo tenemos la siguiente cita:¹²

“A lo largo de 1984 y 1985 la CONAMUP está avanzando en contra corriente del reflujo general del MUP... Se ha dado un crecimiento en los sectores y subsectores de mujeres, inquilinos, solicitantes de vivienda, jóvenes, cooperativa campo-ciudad; crecimiento de las zonas oriente y poniente del Valle de México; avance

¹² Equipo Pueblo, *la CONAMUP en 1985*.

sostenido del CDP de Durango; repunte del Frente Popular Tierra y Libertad en Monterrey; nuevas organizaciones del MUP en Nayarit, Lázaro Cárdenas, Michoacán, Veracruz, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, etc."

"No todo iba bien, ciertas formas de movilización masiva iban decayendo"... "No todo es reflujo y aunque se está avanzando, también hay estancamiento en ciertas luchas y problemas políticos y organizativos que arrastramos de años. Existe mucha dispersión y falta de coordinación. La extensión del movimiento es lenta. El localismo sigue estando muy marcado".

A pesar de todas las limitaciones señaladas, es indudable que esta etapa fue importante para el Movimiento Urbano Popular en su conjunto, las movilizaciones (marchas, mítines, huelgas de pago, toma de instalaciones públicas, etc.) fueron innumerables a nivel nacional. A pesar de que la lucha se centraba en demandas reivindicativas, la experiencia en la organización y la negociación con el Estado sería retomada posteriormente; se creó en síntesis una base organizativa importante de trascendencia nacional que en mayor o menor grado (de acuerdo a cada organización se fue politizando).

SEGUNDA ETAPA:

EL MOVIMIENTO URBANO POPULAR A RAIZ DE SEPTIEMBRE DE 1985

En esta situación se encontraban algunas o varias organizaciones del MUP en el momento en que ocurrieron los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985. Hechos que, por sí mismos, marcaron una etapa nueva para el MUP, en especial del Valle de México, ya que sus efectos propiciaron nuevas formas de organización de la sociedad civil, organización que si bien en un primer momento fue espontánea, posteriormente, se logró consolidar, permitiendo la creación de nuevas organizaciones y el fortalecimiento de otras creadas con anterioridad.

A partir de los sismos de septiembre, el Movimiento Urbano Popular en el centro del país incorporó a nuevos sectores sociales y junto a ellos, nuevas demandas; además de profundizarse viejas exigencias.

En las zonas donde existían previamente organizaciones popu-

lares la organización en torno a las tareas de rescate y de solidaridad hacia los damnificados fue más ágil, fue el caso de la Unión de Vecinos de la colonia Guerrero, la Coordinadora de Residentes y la Coordinadora de Cuartos de Azotea de Tlatelolco, las Uniones Inquilinarias de las colonias Morelos y Doctores, la Peña Morelos, entre otras.

Por otra parte, destacó la participación de sectores tradicionalmente considerados como apáticos (vecinos de la colonia Roma, Asturias, Unidades Habitacionales, etc.), llegándose a formar la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de septiembre (aproximadamente 3 mil habitantes de la colonia Roma). Por otra parte, se creó el Sindicato de Costureras 19 de septiembre, el cual se vinculó a las organizaciones de damnificados, motivo por el cual, dentro de estas organizaciones retomaron entre sus demandas la apertura de fuentes de trabajo.

Las viejas demandas inquilinarias cobraron fuerza y se acentuaron demandas como : la expropiación de vecindades y venta a sus moradores, mecanismos que obliguen efectivamente a los casatenedores a responsabilizarse del mantenimiento de los inmuebles, etc. Además, se logró detener temporalmente, por lo menos en la ciudad de México, los desalojos masivos e individuales, que ya se habían convertido en parte de la política del Estado.

En el caso de los vecinos de unidades habitacionales, se vuelve a hacer presente la denuncia de que el Estado ha realizado inversiones mínimas en reparación y mantenimiento de viviendas construidas hace tiempo. Así como, la exigencia de que BANOBRAS realice las reparaciones pertinentes y el Estado abandone su política de transferir a los vecinos la responsabilidad de mantener los inmuebles en condiciones habitables y seguras.

Sobre este punto, vale la pena resaltar el caso de los habitantes de las Unidades de Tlatelolco y el Multifamiliar Juárez, donde se puede afirmar que fue la negligencia de las autoridades encargadas la causa fundamental de la pérdida de tantas vidas; motivo por lo cual, las movilizaciones y demandas de la zona adquirieron un carácter político, al responsabilizar directamente a las autoridades de FONHAPO y SEDUE, cuestionando no sólo la actitud y respuesta limitada del Estado en los momentos de emergencia, sino planteando una política acorde a las necesidades inmediatas de la población damnificada.

Así, una de las demandas de amplios sectores de la población había sido el cese a la austeridad y a la subordinación al capital extranjero. Ante la evidente necesidad de que el Estado incrementara su gasto social para atender las necesidades derivadas de los sistemas, el MUP a través de su Coordinadora Nacional, de la Coordinadora de Damnificados y de diferentes organizaciones de colonos profundizó su anterior demanda, exigiendo que se declarara la moratoria de la deuda externa

De esta manera, no cabe duda que la experiencia en la movilización y coordinación de varias organizaciones permitió, que casi de manera inmediata a los sismos, los damnificados empezaran a trabajar, coordinándose para exigir una respuesta “real” a sus necesidades. La experiencia de lucha de asociaciones de colonias e inquilinarias que existían antes de los sismos fue determinante para:

- a) La creación de la Coordinadora Unica de Damnificados (27 organizaciones con más de 20 afiliados) en octubre de ese mismo año.
- b) La elaboración de proyectos populares e independientes de reconstrucción, con el apoyo de agencias financieras internacionales, como la Cruz Roja Suiza y Catholic Relief Service, Desarrollo y Paz, NOVIB, Fundación para el Desarrollo de las Comunidades y Ayuda Infantil (FUNDECAI); y de grupos de apoyo.
- c) Obtención de la expropiación de predios.

La Coordinadora Unica de Damnificados inició con una serie de planteamientos y demandas comunes, entre ellas destacan:

- a) Restitución de viviendas afectadas por el terremoto.
- b) Investigación exhaustiva para deslindar responsabilidades sobre las edificaciones que se vinieron abajo.
- c) Ocupación por parte de los damnificados de todos los condominios vacíos.
- d) Expropiación de predios por causa de utilidad pública.

Además, a la CUD demandó que la ayuda nacional e internacional se canalizará directamente a dicha coordinadora y que se for-

mará una comisión de ciudadanos para que vigilara la correcta distribución de los fondos recaudados para la reconstrucción.

Así, teniendo las demandas anteriores como ejes de lucha, las organizaciones de damnificados adquirieron una gran fuerza obligando al Estado a dar una respuesta, como ya lo señalamos, la expropiación de predios y el inicio de la construcción de viviendas, en especial de vecindades de la zona centro (colonias Morelos, Guerrero, Centro) y de la Unidad Habitacional Tlatelolco.

Conforme los hechos se fueron sucediendo y dio inicio la “reconstrucción oficial”, el amplio movimiento de damnificados, que parecía iba a rebasar todo lo hecho hasta el momento por las organizaciones del MUP, innovando formas de lucha y acción, ejerciendo una real presión hacia el Estado, logrando arrebatarle banderas al gobierno, tuvo sus momentos más álgidos al lograr la expropiación de más de 40 mil predios y la creación del aparato de Renovación Habitacional Popular (ver apartado sobre Vivienda), tuvo problemas similares a los de la CONAMUP, ya que si bien se obtuvieron logros significativos, el trabajo de reconstrucción independiente y sus demandas derivadas, sólo en una primera etapa fueron coordinadas por las diferentes organizaciones que constituyeron la CUD; después, las demandas, las movilizaciones y el propio trabajo fue realizado de manera aislada, a nivel local (colonia o zona), salvo, el primer aniversario del 19 de septiembre.

Durante este período, la actuación de las organizaciones de la CONAMUP siguieron manteniéndose a nivel local. Podemos afirmar que, si bien, inicialmente, la CONAMUP brindó apoyo solidario a los damnificados y se incorporó en la formación del Comité Popular de Solidaridad y Reconstrucción (COPOSOR), no existió una coordinación entre la CONAMUP y la CUD, salvo en los casos de las uniones miembros de esta coordinadora, como el caso de la colonia Guerrero y Cuartos de Azotea de Tlatelolco. El proceso de vida y muerte del COPOSOR fue muy corto; en la práctica, las acciones conjuntas de las organizaciones que conformaron el COPOSOR —organizaciones sociales y políticas— fueron mínimas.

De acuerdo a dirigentes de la CONAMUP, el Estado siguió la táctica de cortar el agua en las colonias periféricas, de tal manera que las organizaciones solidarias tuvieron que resolver su problema inmediato limitándose la ayuda que pudieran dar a los damnificados.

Sin poner en duda los logros y avances de la CUD, creemos que no se utilizó toda su potencialidad organizativa y de convocatoria con la que contaban. Poco a poco de ser el principal interlocutor entre el Estado y las demandas de las organizaciones de damnificados se convirtió en una coordinadora que se limitó a la gestoría, la presión ejercida hacia el Estado fue disminuyendo; mientras tanto las organizaciones por colonia o zona continuaron con su trabajo propio de reconstrucción, algunas de manera independiente, otras obtuvieron respuesta estatal por medio de los diferentes programas: -Renovación Habitacional Popular, Programas de Reconstrucción Democrática de la Unidad Habitacional Tlatelolco, Fase II.

La falta de coordinación y de una posición unitaria respecto a lo que la reconstrucción implicaba se expresó en la firma del Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción, el cual fue entendido de manera diferente por cada una de las organizaciones.

Para algunas, la firma de dicho Convenio representaba legitimar al Estado y sujetarse a sus lineamientos, motivo por el cual varias organizaciones y grupos de apoyo no lo firmaron; para otras, el Convenio era una forma de garantizar la reconstrucción, responsabilizando al Estado de hacer esa tarea, y además, evitar que fueran a ser foco de represión. No se discutió la posibilidad de hacer planeamientos comunes.

Podemos afirmar que, desde que el Estado inicia el proceso de reconstrucción, los damnificados ya de por sí divididos por sus propias características y demandas (aquellos de unidades habitacionales, de colonias populares, de predios expropiados y los de predios no expropiados; a partir de este momento se da otra división: los atendidos por RHP y los que quedaron fuera del programa oficial. Llegó a darse el caso de organizaciones que el PR logró cooptar (básicamente en vecindades del centro).

De este modo, continuó el proceso de reconstrucción, en el cual las organizaciones como la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre (UVyD), la Unión de Vecinos de la colonia Doctores, la Unión Popular de Inquilinos de la Colonia Morelos-Peña Morelos (UPICMPM), la Unión Popular Nueva Tenochtitlán, Amanecer de Barrio, Vecinos de la colonia Guerrero, entre otras, lograron la obtención de viviendas por medio de la construcción independiente (en total fueron más de 2 mil viviendas construidas de manera independiente).

Otras, como la Coordinadora de Residentes de Tlatelolco, lograron presionar al Estado para que reconstruyera acorde con las necesidades de los residentes; se logró: derrumbe de 8 edificios en lugar de los 32 que había anunciado Carrillo Arena, entonces Secretario de SEDUE; la destitución de dicho funcionario; negociación sobre el pago de seguros e indemnizaciones; derechos hacia los residentes propietarios e inquilinos; que el costo de todas las reparaciones y reconstrucciones corriera a cargo de las autoridades responsables; cese de contratos a aquellas constructoras que se consideró estaban realizando malos trabajos.

En el caso de Tlatelolco, se obtuvieron logros importantes en el papel, ya que las autoridades de FONHAPO y SEDUE han estado dando largas a la entrega de las obras —se lleva un retraso de casi un año— y lo más grave, nadie puede garantizar la calidad de los trabajos, ya que desde que se inició la entrega de las obras de “reparación menor la remodelación” se manifestaron una serie de denuncias sobre su mala calidad. Lo mismo está sucediendo con damnificados que obtuvieron vivienda de RHP, organismo contra el cual se levantaron un gran número de denuncias por deficiencias y fallas graves en las construcciones.

Además de las denuncias y movilizaciones aisladas de los damnificados o de los “beneficiarios” de los programas de reconstrucción, de septiembre de 1985 a abril de 1987 —y aún a la fecha— otras organizaciones de los “damnificados de siempre”, también de manera aislada o local, exigían créditos para vivienda: UCIS/Libertad; USCOVI-Pueblo Unido; Ce Cualli Ohtl y Ayepetlal (Cooperativas del predio el Molino, Iztapalapa, DF); Unión de Colonos Jardines San Lorenzo, Iztapalapa; Cooperativa de Vivienda Poder Popular, Alvaro Obregón; Unión de Colonos de Santa Martha del Sur y Cooperativa de Vivienda Las Torres de la colonia los Reyes (ambas en Coyoacán); la Asociación de colonos de Belvedere “Casa del Pueblo”, etc.

Durante este período la CONAMUP declaraba: “deben congelarse los procesos judiciales en trámite contra los inquilinos; freno a la práctica especulativa sobre el suelo y la vivienda urbana, impedir el uso del suelo en contra de los inquilinos; respeto a la posesión de los inquilinos; mantenimiento apropiado de las viviendas; administración de los edificios y vecindades en manos de los inquilinos;

reconocimiento de las organizaciones inquilinarias. Destacaron que "la lucha por la vivienda no es de carácter reivindicativo, sino una lucha política de carácter histórico"...

Sobre la CONAMUP, ella realizó su VII Encuentro Nacional (30, 31 de agosto y 1o. de septiembre de 86) en el que participaron 52 organizaciones miembros, 31 observadores y 41 invitadas. Las cifras son importantes ya que de 124 organizaciones, 72 fueron observadoras o invitadas; es decir, un alto porcentaje de estas organizaciones no se han incorporado a la CONAMUP y sólo se mantienen como observadoras, por qué... ¿será que la CONAMUP no es atractiva ya para las organizaciones del MUP y por eso se mantienen al margen?

En este encuentro de nuevo se trataron los temas de: las experiencias de lucha y organización nacional, regional y por subsectores; análisis de la situación del MUP; y, propuestas, planes de lucha y táctica a seguir. Se definieron como ejes centrales la lucha contra la política de austeridad, desempleo y carestía, de represión masiva y selectiva de desgaste y la intimidación que ha venido implementando el Estado; así como la defensa por el derecho al suelo y la vivienda, libertades democráticas y solidaridad con los pueblos centroamericanos en lucha.

Como táctica y plan de acción se acordó la realización de foros y encuentros de los diferentes subsectores, sobre temas importantes en la coyuntura, generales y por frente de lucha, dividiendo el país en zonas geográficas; seguir impulsando las huelgas de pagos por los servicios y la lucha por conquistar espacios políticos del propio Estado.

Sobre el último aspecto, cabe señalar que durante el segundo trimestre de 1986 se dio el cambio de representantes de los órganos oficiales de participación ciudadana del Distrito Federal (38 mancomunidades de manzana, 2 mil asociaciones de residentes, una junta vecinal por cada delegación política y el Consejo Consultivo), en el que la CONAMUP jugó un papel importante, denunciando fraude y manipulación de las elecciones por parte del PRI (en Santa Ursula Xitla, Tlalpan; San Miguel Teotongo; Santiago Acahualtepec, Loma de Sta. Cruz; UVyD; Tlatelolco y otras); mientras la CUD señalaba que ni siquiera el 5% de los ciudadanos habían participado en las elecciones, calificando este proceso como un burdo fraude.

TERCERA ETAPA:

EL MOVIMIENTO URBANO POPULAR Y LA LUCHA POLITICA

Estos dos elementos: la lucha por la vivienda con una perspectiva de carácter político y, la decisión en participar en los órganos oficiales de participación ciudadana, además del intento por parte de algunas de las organizaciones del MUP en crear organizaciones amplias, marcan, de alguna manera, la tercera etapa de nuestro análisis; son elementos que están presentes de manera muy clara a partir de 1987.

En 1987 se realizó el Foro Internacional de "los sin techo" con la participación de la CUD, la CONAMUP y varias organizaciones de provincia. Se llevó a cabo el PRIMER ENCUENTRO LATINO-AMERICANO DE POBLADORES con el fin de tener una coordinación de las organizaciones urbano populares a nivel de toda la América Latina. Se crearon nuevas organizaciones en toda la República Mexicana, teniendo como demanda central la vivienda y el acceso al suelo, además de los servicios y el abasto popular.

La lucha por la vivienda adquirió una mayor relevancia desde el momento en que esta demanda logró aglutinar a más de 40 mil familias del Distrito Federal y municipios conurbados del Estado de México, como Naucalpan, Tlanepantla, Nezahualcóyotl y Ecatepec en una nueva organización: la Asamblea de Barrios de la Ciudad de México.

Esta nueva organización con planteamientos no muy nuevos, si revisamos las propuestas de anteriores organizaciones inquilinarias –de las que por cierto después de los sismos es poca la información que existe–, pero si más acabados (VER INFORME ANUAL DE COYUNTURA 87 de Casa y Ciudad), llega a representar una nueva alternativa para amplios sectores de la población: inquilinos, solicitantes de vivienda, derechohabientes del ISSSTE y del INFONAVIT.

Si bien, durante otros años varias organizaciones, en especial, la CONAMUP, planteaban la necesidad de una política de alianzas entre diferentes sectores y de las propias organizaciones urbano populares –como fue el caso del planteamiento hecho por la CUD a finales de 1986 de formar la Coordinadora Unica de Vecinos del Valle de México, de la cual no hubo avances– y después de intentos truncados como la Asamblea Obrero Campesina Popular, durante

1987 se iniciaron de nuevo las propuestas y “ensayos” por reactivar esta idea.

Así, en el mes de septiembre ABOV, CUD, CONAMUP, la Coordinadora de Pueblos y Colonias del Sur (CPCS) y la Coordinadora de Luchas Urbanas forman el FRENTE METROPOLITANO. Este FRENTE si bien tuvo problemas de coordinación debido a la falta de discusión y análisis entre las diferentes organizaciones que lo conformaran, planteó, en síntesis, un PROGRAMA PERMANENTE DE VIVIENDA QUE PERMITA UNA REAL PLANIFICACION URBANA.

El Frente Metropolitano, retomando el carácter propositivo de la Asamblea de Barrios, elaboró un documento propositivo que contemplaba:

- 1) Mecanismos ágiles para el acceso al suelo.
- 2) Fuentes de financiamiento.
- 3) Una política de vivienda en renta.

Sobre las acciones posteriores de dicho Frente, existe poca información. Al parecer cada una de las organizaciones siguió con movilizaciones y negociaciones por separado. Por otro lado, también éstas se incorporaron a la ASAMBLEA NACIONAL DEL FRENTE CONTRA EL PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA (febrero 88), a la cual asistieron más de 30 organizaciones sociales y políticas: CONAMUP, CNTE, FAT, UVyD, CEU, ABOV, Sindicatos de Trabajadores de “La Jornada”, Sindicato de Costureras 19 de septiembre.

Asimismo, el 8 de febrero de 88 se constituye el FRENTE NACIONAL DE ORGANIZACIONES DE MASAS (FNOM), con aproximadamente 140 organizaciones, pronunciándose contra la carestía y la represión; para exigir aumentos salariales, una vivienda digna para el pueblo y el respeto a la democracia sindical y a los derechos humanos. Se proponen: coordinar a las organizaciones independientes a nivel nacional y regional, impulsando el acercamiento entre las bases, a fin de luchar permanentemente por sus demandas por medio de un plan de acción conjunto como vehículo que permita la socialización de cada una de ellas. Este Frente, al igual que en la convocatoria para los Paros Cívicos Nacionales, se planteó llevar a cabo Jornadas Nacionales por la libertad

de los presos políticos, apoyo a los sindicatos en huelga y contra la política económica del gobierno.

Otro de los aspectos que caracterizaron este tercer período o etapa está enmarcado precisamente en la coyuntura electoral. Coyuntura, en la que a diferencia de otras, la participación de organizaciones tradicionalmente alejadas de los procesos electorales se dio con mucha fuerza, aunque no del todo coordinada y con una posición clara y unificada.

El planteamiento de que era necesario involucrarse y ocupar los espacios políticos del propio Estado, era ya un planteamiento que desde hace años venía haciendo la CONAMUP. Hoy a propósito de la recién constituida Asamblea de Representantes del Distrito Federal varias organizaciones deciden presentar candidatos a la Asamblea y a las Diputaciones. Las diferencias de las organizaciones y partidos políticos al interior del Movimiento Urbano Popular de nuevo se hicieron presentes.

Cabe señalar que en el Encuentro Extraordinario de la CONAMUP realizado a finales de 1987 se reconocían estas diferencias, proponiéndose para salvarlas, formar comisiones políticas regionales entre los grupos políticos involucrados; pero, los resultados no se han manifestado; al parecer no se pusieron de acuerdo y cada una de ellas continuó con su misma línea.

Las contradicciones pues, siguieron presentes, tal vez la lucha por la hegemonía de algunas posiciones políticas siguen prevaleciendo y ello evita un avance sustancial de las organizaciones sociales.

Esto queda claro al ver casos extremos como el del CDP de Durango que brindó su apoyo a Carlos Salinas de Gortari (de acuerdo a información periodística un miembro de esta organización manifestó como simpatizante de CSG, aunque posteriormente lanzó una candidatura a una diputación como candidato del PMS), algunas organizaciones de la CONAMUP y de la CUD que apoyaron la candidatura de Rosario Ibarra y tienen candidatos dentro de Unidad Popular, mientras que otras como la CLU estaban con el PMS; la Asamblea de Barrios que, manifestó su apoyo a Cárdenas y sus candidatos están representados por el PPS.

Lo anterior, demuestra la primera afirmación hecha en el presente artículo: el MUP no es un todo homogéneo, como tampoco lo

son los partidos políticos de izquierda o de oposición, Por ejemplo, dentro de la Unión de Vecinos de la colonia Guerrero se dieron diferencias políticas y ésta se dividió, un grupo quedó dentro de la Unidad Popular, y el otro, apoyado por Asamblea de Barrios, apoyó la candidatura de Cárdenas.

De esta manera, mientras no sean superadas las diferencias —orgánicas y estructurales— y las hegemonías dentro de las organizaciones políticas inmersas dentro del trabajo urbano popular no se podrá hablar de una plataforma de demandas y propuestas del MUP; al contrario propiciarán la falta de coordinación y de posiciones aisladas, limitando el avance de las organizaciones sociales.

Después del 6 de julio de 1988 las condiciones políticas del país cambiaron cualitativamente. Así como en los momentos de los sismos de 1985 la llamada sociedad civil se volcó a las tareas de reconstrucción y de apoyo solidario —de esta manera se llegó a afirmar que fue gobierno—, en la coyuntura electoral, esta misma sociedad civil se volcó hacia el ejercicio de sus derechos políticos y su defensa.

Los resultados de las elecciones demostraron que el espacio urbano a permitido una politización de amplios sectores de la población, ya que, fue precisamente en las ciudades donde el grado de abstencionismo fue menor, la votación a favor de Cuauhtémoc Cárdenas fue contundente; la defensa de la “voluntad popular se hizo patente en cada una de las casillas”. Este fenómeno no fue caso exclusivo del Distrito Federal, sino de las principales ciudades del país. No fue suficiente el derroche económico realizado por el PRI en la Campaña Electoral para detener el descontento de la población.

Por ejemplo, en el Distrito Federal Salinas de Gortari obtuvo 27.53% de la votación, perdiendo en los 40 distritos electorales que conforman la ciudad de México; Clouthier recibió el 22.3%, mientras, Cárdenas ganó con 49.1% de la votación. Esto sin lugar a dudas, tendrá implicaciones a futuro, ya que a la ciudad se le agrega un problema político más: a los ya de por sí desprestigiados órganos de gobierno de la ciudad, se le agrega que el Presidente Electo Carlos Salinas de Gortari no tiene la representatividad de la población urbana, y será el quien elija al regente capitalino; luego entonces, el regente contará con aún menos legitimidad de la que tiene el actual.

Los acontecimientos más recientes demuestran la hipótesis inicial, respecto a la potencialidad que tiene el Movimiento Urbano Popular para generar cambios importantes a nivel político. Queda pendiente, entonces poder determinar los mecanismos y canales sobre los cuales se podrá llegar a dicho cambio, el cual por supuesto, no sólo depende del accionar del MUP, sino de otros sectores sociales.

Los resultados de las elecciones para diputados, senadores y asambleístas del Distrito Federal no fueron favorables para la oposición. Sin embargo, después de la contienda electoral las movilizaciones de repudio al fraude electoral, el desconocimiento de la recién constituida Asamblea de Representantes por parte de sectores urbanos, la posibilidad de unidad de diferentes organizaciones políticas para constituir un nuevo partido: Partido Revolucionario Democrático, crean nuevas condiciones para la organización de sectores populares.

A principios de octubre de 1988, un dirigente de la Asamblea de Barrios de la Ciudad de México se declaró en huelga de hambre como forma de denuncia del fraude realizado dentro de la Asamblea de Representantes del DF, a esta huelga se incorporó un miembro de la Coordinadora de Lucha Urbana (CLU). El apoyo que recibieron por parte de sus bases fue definitivo. Estas organizaciones desconocieron a la Asamblea de Representantes, como órgano real de representatividad. En palabras que ahora se repiten constantemente señalaron (al romper la huelga): "la democracia no es una fruta prohibida, es una manzana mordida".

Esta forma de romper la huelga de hambre tiene —sobre todo— una carga simbólica. Al desconocer a este nuevo órgano se da como alternativa la creación de la "Convención del Anáhuac".

La Convención del Anáhuac si bien surge como iniciativa de miembros de la Asamblea de Barrios es, actualmente, un punto de confluencia de diferentes organizaciones no sólo urbanas, sino incluso políticas, culturales, de sectores obreros, estudiantiles, etc., deberá promover iniciativas a todos los niveles e impulsar sus propuestas generales y particulares que se acuerden.

La Convención también tiene como objetivos obtener presencia y legitimidad reales, impugnar las decisiones de la Asamblea de Representantes, la Cámara de Diputados y el DDF, en caso de que

sean contrarias al interés general de los habitantes de la ciudad de México.

Para poder desarrollar esta propuesta se decidió hacer un llamado a toda la ciudadanía de la ciudad de México a participar en ella. Mediante el análisis de los diferentes problemas que aquejan a la población urbana (diagnóstico) se pretende desarrollar propuestas alternativas que tengan un sustento legal.

La Convención del Anáhuac es fundamentalmente, una nueva forma de organización, cuya principal virtud puede ser la confluencia de los distintos sectores populares, que permita un accionar conjunto, un plan de lucha que contemple las necesidades generales de la población y sus posibles soluciones.

Si esta Convención logra obtener sus objetivos propuestos no cabe duda que el Movimiento Urbano Popular ha logrado dar un salto cualitativo importante, que quizá lo lleve a realizar un cambio trascendental no sólo en la ciudad de México, sino en todo el país; ya que significa que la lucha por la democracia lleva la delantera.

A continuación citamos textualmente las propuestas hechas para la formación de la Convención:

1. La constitución de una referencia propia de la mayoría cardenista, expresada a través de sus organizaciones sociales, de artistas e intelectuales.
2. Que esta referencia debe constituir un alto nivel de propuestas sobre la democracia, los problemas sociales y urbanos a partir de las consultas, plebiscitos, foros, conferencias, convocados por temas y problemas expresos.
3. Los partidos políticos no deberían tener una representación propia sino que ésta se daría por medio de sus militantes y activistas en organizaciones sociales.
4. A esta referencia, se propone denominarla CONVENCION DEL ANAHUAC debido a la aspiración de constituir un Estado Libre y Soberano del Anáhuac.
5. Se constituiría por organizaciones sociales, con el fin de evitar duplicidades y establecer formas de democracia y participación directa en la discusión y solución de los grandes problemas sociales.
6. La Convención del Anáhuac, debe constituir una referencia búsqueda de una verdadera soberanía popular y la organización de ésta. Sin embargo, deberá de partir de la situación real, de

que existe una Asamblea de Representantes surgida de la minoría, mediante métodos viciados pero que, está legitimada por la votación expresada el 6 de julio y cuya mayoría no corresponde a la situación política real.

7. Para convocar a la Convención, ésta deberá prepararse, discutirse su instalación, las formas de participación, discusión, representatividad. Para esto, las organizaciones que han iniciado su discusión son: Coordinadora Estudiantil Universitaria (CEU), la Coordinadora Estudiantil Politécnica (CEP), y la Asamblea de Barrios de la Ciudad de México (AB), convocarán a integrar una comisión organizadora para tratar todos los asuntos de torno a la preparación de la Convención.

8. La Convención deberá definir su papel ante la Asamblea de Representantes, el Consejo Consultivo de la Ciudad de México y el gobierno del DDF. Asimismo, la política y el proyecto del DF con respecto a los municipios conurbados que forman parte de la ciudad.

9. El programa de demandas sociales y políticas de la ciudadanía. Los proyectos de organización territorial y sectorial. El juicio y propuestas sobre los grandes problemas, deberán ser materia permanente de discusión y trabajo de la Convención. La Convocatoria tanto para la comisión organizadora y la misma Convención, será a todas las asociaciones de residentes, uniones de vecinos, inquilinarias, de condominios, colonos, tianguistas, locatarios de mercados, vendedores ambulantes, profesionistas, comerciantes, artistas, intelectuales, pensionados, ecologistas, mujeres, grupos juveniles, sindicatos, corrientes sindicales, gremios, frentes de colonias y sectores diversos, voceadores, cooperativistas de vivienda y consumo, artesanos, solicitantes, etc.

10. Ante esta convención y a partir de su importancia, deberán acudir los Asambleístas y diputados a fin de desarrollar planteamientos y políticas comunes.

Los trabajos de la Convención del Anáhuac se desarrollaron durante el transcurso del mes de noviembre de 1988; se formaron 13 mesas de trabajo que se harían responsables de elaborar: diagnósticos de cada uno de los problemas, análisis jurídicos de la situación actual de cada uno de ellos y, a partir de ello, las propuestas.

El saldo fue positivo, se lograron aglutinar a un gran número de organizaciones sociales, políticas. Sería muy largo plantear en este

documento todas las propuestas a las que se llegó; se sintetizaron en 106 propuestas, cada una de ellas sería materia de análisis y discusión. Las propuestas si bien fueron elaboradas con base en las necesidades de la población del DF, contemplan aspectos generales; por citar algunas de ellas tenemos:

- * Que el salario y las pensiones sean suficientes para satisfacer las necesidades familiares.
- * Aumento salarial de emergencia y escala móvil de salarios.
- * Distribución de los puestos de trabajo entre la población económicamente activa, reduciendo la jornada laboral sin menoscabo del salario.
- * Preservación de las fuentes de empleo y creación de nuevas.
- * Respeto a los contratos colectivos y a la condiciones generales de trabajo.
- * Democracia en los sindicatos.
- * A trabajo igual, salario igual.
- * Fortalecer las tierras populares existentes y crear nuevas.
- * Control efectivo de precios.
- * Creación de un programa ejecutivo de vivienda dirigido a abatir el déficit acumulado.
- * Destinar a los sectores populares la mayor parte de los recursos disponibles para vivienda.
- * Condiciones crediticias accesibles y reales que consideren la adquisición de suelo vivienda y servicios privilegiando a los grupos organizados.
- * Destinar el 6% del PIB nacional para la construcción de vivienda.
- * Desconocer la deuda externa y destinar una parte de los recursos liberados a la construcción de vivienda.
- * Por una reforma urbana democrática que considere la planificación desde los barrios y las colonias.
- * Eliminar el latifundismo urbano expropiando los predios ocupados por inquilinos o poseionarios para que éstos los adquieran.
- * Cumplimiento del derecho a la salud, contemplado en el artículo 4 constitucional.
- * Participación de las organizaciones sociales en la toma de decisiones en los programas, proyectos y planes de salud.

- * 4% del PIB para el gasto en salud.
- * Regularización inmediata y hasta sus últimas consecuencias de la tenencias de la tierra en la zona rural de DF.
- * Diálogo público y referendun sobre la conveniencia, o no, de la planta nuclear de Laguna Verde y, en su caso, su conversión a gasoelectrica.
- * Realización de una convención académica para delinear un proyecto educativo alterno que cuente con la participación que se desenvuelven en las instituciones de educación.
- * Profesionalización de la enseñanza.
- * Garantizar el acceso de toda la población a la educación media y superior.
- * Destinar a la educación el 8% del PIB que recomienda la UNESCO para la educación.
- * Que toda la educación que se imparte en México garantice la independencia económica.
- * Depuración y transformación de las instancias constitucionales de seguridad pública.
- * Luchar por la democratización de los medios informativos a través de todos los recursos posibles y por medio de la participación.
- * Realizar un foro inmediato sobre el uso de concesiones televisivas, convocadas desde el seno de la sociedad civil.
- * Instrumentación de un plan de emergencia ciudadana basado en la autoorganización e iniciativa de la población.

Los puntos anteriores, aunque muy generales, muestran la capacidad de la sociedad civil, en sus diferentes instancias de organización, para "ser gobierno"; en otras palabras, para desarrollar planteamientos viables sobre la base de sus propias necesidades.

De los puntos señalados podemos afirmar que si bien la Convención del Anáhuac en este momento se plantea como una forma de organización que tiene como objetivo crear un poder alternativo popular para la ciudad de México, sus planteamientos tienen validez para el resto del país; ya que no sólo representa la lucha por necesidades inmediatas, sino por abrir espacios democráticos. Así como se plantea formar el Estado de Anáhuac (elección de las autoridades capitalinas, desde delegados hasta

el regente), en otros lugares debe lucharse por conquistar la democracia en los municipios; por qué no con planteamientos similares a los de la Convención de Anáhuac.

CONCLUSIONES

El sexenio de Miguel de la Madrid significó para el Movimiento Urbano Popular un período de cambios constantes, de creación de nuevos frentes de lucha, de nuevas formas de organización. Adquirió un carácter propositivo y ofensivo. Se dio una mayor integración de las demandas, a nivel social y a nivel político.

Las viejas estructuras de Coordinadoras amplias parecen no funcionar si persisten las posturas hegemónicas. Existe la necesidad de integrar dentro de los planes de acción tareas de formación de las bases y de organización innovadoras a nivel masivo que favorezcan un crecimiento real y sostenido de las organizaciones sociales; pasar de la gestión a la actuación propositiva como una lógica más dinámica, no sólo en los espacios tradicionales en que ha estado el MUP sino otros, donde se retomen espacios de lucha, por ejemplo, en torno a los derechos cívicos y civiles.

Así, en esta etapa se ve un cambio aún no definido en forma de organización, estructura y búsqueda de nuevas salidas a las demandas, formas de permanencia de formación en distintos niveles orgánicos. La posibilidad de que representantes de organizaciones sociales del MUP entren en la Cámara de Diputados y en la Asamblea de Representantes plantea una nueva alternativa para estas organizaciones y por qué no crear nuevas formas de organización, nuevas formas de lucha. Y en síntesis representa un reto para estas organizaciones sociales, independientes y democráticas.

El reto señalado, que al igual que en los partidos políticos, consiste en representar una alternativa real para el Movimiento Urbano Popular. Ello conlleva a discutir la posibilidad de un proyecto de unificación tanto de las organizaciones políticas que están trabajando dentro del MUP, como de las propias Coordinadoras del Movimiento Urbano Popular. Proyecto en el que si bien deben contemplarse las diferencias políticas y de demandas a nivel nacional y regional deberían tener el fin de abrir la posibilidad de que el MUP salga de la

etapa reivindicativa para pasar a un proceso político (aspecto que ya ha sido señalado en innumerables ocasiones pero que es importante resaltarlo).

En síntesis, es necesario buscar una estructura de coordinación y organización que responda a la generalidad de las demandas y la diversidad de las propias organizaciones. Como señala Castells “el paso de una presión popular a un poder popular en la formación de políticas urbanas parece depender ante todo de la capacidad del movimiento para establecer alianzas y ganar aliados para ocupar, sobre la base de esta fuerza acrecentada, posiciones en el sistema político que permita hacer avanzar los intereses populares, basándose de manera constante en la movilización autónoma de las masas”(Castells, Manuel. *Crisis Urbana..* p. 67).

El próximo período presidencial también se enfrentará a nuevos retos, ya que la población urbana ha cambiado cualitativamente, tomando una conciencia política que favorece el cambio social y de ahí a superar las contradicciones generadas en la propia ciudad (no sólo nos referimos a la de México, sino a todas las ciudades del país). La coyuntura actual define la tendencia, precisamente, al cambio general, en todos los ámbitos de la vida nacional y, en especial, de las clases populares.

La lucha contra el narcotráfico

José Luis Piñeyro

I LA SITUACION GENERAL

a) La perspectiva y posición norteamericanas para América Latina

Las dos décadas pasadas se caracterizaron por una masiva asistencia norteamericana a las corporaciones castrenses y policiales vía adiestramiento, equipo técnico-bélico y adoctrinamiento ideológico. También las caracterizó la derrota total de la guerrilla rural y urbana, la instauración de múltiples regímenes militares, la reducción de los derechos políticos y sociales y del nivel de vida populares. Sucedió una agudización de la dependencia múltiple frente a Norteamérica no sólo mediante la "ayuda" militar sino asimismo económico-financiera. Dependencia que tuvo como acompañante una exacerbación del subdesarrollo de las sociedades latinoamericanas.

Sin embargo, en un plano más amplio del continental, el mundial, el imperialismo norteamericano en los años setenta debió soportar: la vergonzosa y costosa derrota en Vietnam, el fastidio y las amenazas de las naciones de la OPEP, las críticas de los aliados de la OTAN, los retos de movimientos de liberación (Angola, Mozambique, Irán, Nicaragua), la competencia financiera, comercial y tecnológica de Europa y Japón, la ocupación soviética de Afganistán y hasta reproches de conducta en Naciones Unidas de países aliados y neutrales. Todo esto despertó un profundo malestar y desconfianza en las clases dirigentes y dominantes imperialistas: "ya no podían pasear por el mundo como antes", ni se podía confiar en las naciones amigas, mucho menos en los enemigos tradicionales que "traicionaban" la pactada política de "detente" nuclear y coqueteaban con los aliados del primer y tercer mundos.

La Unión Soviética y sus aliados eran los verdaderos responsables encubiertos del desajuste internacional: fomentaban las luchas de liberación nacional, los movimientos pacifistas, antinucleares, feministas, raciales, separatistas, etc.

Al inicio de la década de los ochenta, el equipo de Reagan recoge todo el malestar y molestia flotantes recién descritos. Ambiente malhumorado que se manifestaba entre ciertas fracciones de la burguesía y sectores medios norteamericanos. El equipo reageniano elabora una estrategia político-militar y económica basada en un supuesto central: la Unión Soviética ha hecho avances sustanciales en el mundo durante los últimos años debido a la falta de decisión y previsión de los gobiernos anteriores. Tal situación se concebía como una gran amenaza para la seguridad nacional norteamericana, además, se debía enfrentar el caos económico mundial mediante la dirección económica y tecnológica imperialista, o sea, la "eliminación" del proteccionismo comercial y la "libre" competencia nacional e internacional.

Así, Reagan se plantea recuperar el liderazgo de Estados Unidos en el "mundo libre" y los espacios territoriales perdidos, así como enfrentar en todos los niveles (político, militar, económico, etc.) y continentes (África, Europa, América Latina, etc.) el expansionismo soviético. Cualquier movimiento socio-político armado o no armado triunfante era una pérdida para el mundo occidental (hay que combatirlo, derrotarlo y recuperarlo) cualquier movimiento social independiente es prosoviético por definición y hay que controlarlo. La contabilidad estratégica se hace únicamente a partir de pérdidas y ganancias, derrotas y triunfos.

Así las cosas, bajo el influjo de la visión estratégica blanco-negro (confrontación Este-Oeste, democracia-totalitarismo), el gobierno de Reagan considera prioritario encargarse de las dos supuestas amenazas más importantes para la seguridad nacional norteamericana: la victoriosa revolución sandinista de Nicaragua y la combativa guerrilla en El Salvador. Por supuesto Reagan encara además otros problemas bilaterales y continentales concebidos como peligros secundarios para la seguridad mencionada. Controversias bilaterales con México, como los millones de inmigrantes ilegales, la política exterior en América Central, el precio del petróleo, etc. Diferencias multilaterales relevantes como el pago de la deuda externa, el proteccionismo comercial, el narcotráfico, el narcoterrorismo, etcétera.

Respecto a las dos “amenazas” principales (Nicaragua y El Salvador), el gobierno de Reagan hasta 1982 vislumbró como factible el obtener un triunfo rápido y fácil sobre las fuerzas guerrilleras en El Salvador mediante un masivo apoyo económico-militar al gobierno contrainsurgente.

Después de 1982 (paradójicamente cuando se inicia el gobierno de Miguel de la Madrid) los estrategas del Pentágono reconocen su error de cálculo: la guerra civil en El Salvador sería larga e incierta a mediano plazo. No iba a ser posible pasar a “arreglar cuentas” con los sandinistas de manera más decidida.

Resultó imposterizable elaborar una subestrategia que por un lado, sirviera para hacer más efectiva la decisión de pasar de la lucha pasiva al comunismo a la activa (hacer válida en verdad la ofensiva estratégica y táctica) y que, por otro, diera cuenta de las diferentes dimensiones del tiempo (fases de la guerra) y el espacio (geográfico-económico-político) que cada amenaza planteaba a la seguridad nacional norteamericana. Ritmos diversos requerían la eliminación del enemigo y por tanto tácticas apropiadas al terreno, al teatro de operaciones que presentaba el adversario. Teatro de guerra al cual se le quería ofensivamente cambiar. La subestrategia idónea recibió el nombre de Guerra de Baja Intensidad (GBI).

La GBI descansa sobre el supuesto clave siguiente: se puede lograr una victoria militar inmediata como en Granada o bien imponer una solución política al impedir la consolidación del adversario como en Nicaragua o a mediano plazo la derrota del mismo como en El Salvador.

En síntesis, la GBI es una guerra contrarrevolucionaria por lo general prolongada y gira alrededor de tres ejes tácticos sustanciales. El primero consiste en la reversión (roll back) de gobiernos que han alterado el status quo regional, al adoptar una posición independiente de Estados Unidos, como son el caso de Nicaragua, Angola, Mozambique o Afganistán. Nicaragua representa el caso de GBI más acabado del tercer mundo. El segundo nivel táctico lo forma la contrainsurgencia que se usa en países donde la guerrilla es una amenaza abierta al sistema socio-económico nacional como en El Salvador. Aquí juega un papel clave la asistencia militar (conducción, asesoría y entrenamiento) norteamericana para los ejércitos domésticos contrainsurgentes, además de la masiva ayuda

económica que en algunos casos es fundamental para la misma sobrevivencia del gobierno y el Estado todo.

El tercer nivel táctico es el combate al terrorismo y al narcotráfico internacional. Aquí premeditadamente se mezclan e identifican a ambos fenómenos con independencia de las causas y motivos políticos del primero y del extenso espectro que comprende el segundo. Amplio y ambiguo es el terrorismo para los estrategas, así por ejemplo, cualquier acto violento es terrorista suceda en una guerra civil o en una acción de autodefensa. Parcial y tendenciosa, también es la lucha al narcotráfico, pues se entiende sólo como la destrucción de la oferta de drogas (siembra, cultivo y comercialización) y no la demanda de las mismas, lo que equivaldría a dirigir baterías contra el mayor demandante del mundo: la "democracia" de Reagan.

Al impulsar este tercer plano de la GBI se logran dos objetivos:

"Incorporar al territorio norteamericano y sus ciudadanos *como objetivo de guerra*, así como a aquellos países latinoamericanos que no teniendo un *conflicto social polarizado* que pretexto la asistencia o presencia militar norteamericana, sí presenten esta *vulnerabilidad* (de "complicidad con el narcotráfico") terreno fértil para las presiones, para la penetración de los aparatos de seguridad o para la asistencia directa. En el caso de Colombia y Perú se combinan los objetivos de contrainsurgencia, "antiterrorismo" y combate al narcotráfico. Otros ejemplos que destacan dentro de este último objetivo y que han sido sujetos de múltiples presiones norteamericanas son los casos de México, Bolivia y Panamá". (A: 35)

De la cita antes reproducida subrayábamos varios elementos. El primero, la manera como la GBI en su tercer escalón de acción (antinarcóticos y contraterrorismo) pretende unificar el territorio norteamericano y el de Latinoamérica, en especial el de México dada su cercanía geográfica, o sea, suponer que no existen fronteras y que todo el territorio continental está bajo un estado de guerra no convencional: la GBI. Segundo, como se puede utilizar este supuesto de guerra para ejercer presiones contra gobiernos acusados de "complicidad con el narcotráfico", esto es, de no cooperar suficientemente en la lucha antinarcóticos especialmente aquellos como el mexicano que no confrontan movimientos guerrilleros. Tercero, como antes asentamos, al identificar al narcotráfico y al terrorismo como fenómenos políticos y peligrosos iguales en países donde se presentan ambos

fenómenos y donde el Estado norteamericano considera que no son combatidos a fondo, este pretexto sirve para incrementar la ayuda militar y policíaca y así penetrar más los cuerpos de seguridad internos. La situación global descrita permite al imperialismo condicionar cualquier acuerdo de asistencia (económica, militar, financiera, etc.) a los gobiernos latinoamericanos con la meta de que realicen modificaciones en política interna ("ajustes" económicos "sugeridos" por el Fondo Monetario Internacional o políticos como los del Departamento de Estado) o bien de índole internacional: cambios en la diplomacia frente al conflicto centroamericano, en las votaciones en Naciones Unidas sobre temas candentes: la guerra árabe-israelí, la presencia soviética en Afganistán, el desarme nuclear y convencional en cierta región, etc.

En pocas palabras la GBI como subestrategia aumenta la *vulnerabilidad* de los gobiernos de América Latina al estar sujetos a nuevas presiones imperialistas. Dicha vulnerabilidad atenta contra la seguridad nacional de cada país cuando se hacen propios los objetivos y tácticas de la estrategia económica y político-militar de la Unión Americana para el conjunto del continente americano. Al aceptar e incorporar total o parcialmente la estrategia aludida en cada proyecto gubernamental se relegan problemas nacionales que tienen que ver con la independencia y soberanía de cada país. No es por casualidad que algunos círculos políticos gubernamentales y de oposición en México cada vez se hable más con un lenguaje estratégico y se dice que está amenazada la soberanía alimentaria, energética, etc., y poco a poco se les relacionan como problemas para la seguridad nacional mexicana.

En otros términos, la GBI es un reto para la seguridad nacional de México y de cualquier país Latinoamericano. Reto, por supuesto, para las fuerzas políticas y sociales que pretenden ampliar o al menos mantener los márgenes de negociación con el imperialismo, es decir, que luchan contra la tendencia a conformar un estado colonial o semicolonial en sustitución del estado nación.

b) La posición y perspectiva mexicanas

La visión totalizante y globalizadora de la estrategia de la GBI de

Reagan pasó desapercibida para el gobierno de De la Madrid. No existió conciencia de que para tal estrategia no había lugar para países aliados "a medios tintes" sólo cabían países aliados y países enemigos a derrotar. No se reconoció que la alianza estratégica de objetivos a largo plazo (permanecer como nación capitalista dependiente y subdesarrollada integrada al sistema capitalista-imperialista) no permitía diferencias tácticas: acciones de política doméstica y exterior que apuntaran a mantener ciertos márgenes de autonomía en decisiones propias del estado nación mexicano frente al estado nación de Estados Unidos.

Así, el gobierno de De la Madrid se inicia y mantiene por seis años con un itinerario claro y férreo en política económica interna y contradictorio y vacilante en política internacional en especial en política bilateral con Norteamérica.

En economía doméstica se abandonan los sueños de López Portillo de convertirnos en potencia regional, después del desplome de los precios del petróleo y de la crisis bancaria: la dura cruda de la borrachera petrolera deja un amargo sabor de boca y dolor de cabeza al nuevo gabinete de De la Madrid. Este equipo insistió en que para "salir adelante" era imprescindible la modernización económica integral, entendida como la eliminación de los "paternalistas" subsidios sociales del estado, la venta de las "ineficientes" empresas estatales y la reducción del "injusto y dispendioso" gasto público en obras de beneficio social. En suma se proponía la reactivación de la economía basada en estrictos criterios de racionalidad y productividad económica guiados por la "libre" competencia de las fuerzas del mercado. Todo lo anterior permitiría a México (aunado a la llamada modernización integral: política, social, administrativa según el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988) superar la crisis heredada y hacerlo "competitivo" en el mercado mundial. También se rechazó una y mil veces el "populismo" subsidiario de Echeverría y las pretensiones de liderazgo tercermundista. Se siguió al pie de la letra las recetas del modelo económico neoliberal de Estados Unidos y se enterraron las intenciones de potencia emergente y de paladín de las causas del mundo subdesarrollado.

Sin embargo en los foros y organismos internacionales, ciertos aspectos tradicionales de la política exterior mexicana se pretendió mantenerlos vigentes así como otros nuevos heredados del

gobierno de López Portillo. Tradicionales como aquellos de la no intervención en los asuntos internos de los países, la libre autodeterminación de los pueblos, la igualdad jurídica de los Estados, el arreglo pacífico de las controversias interestatales, la no proliferación de las armas nucleares y el desarme nuclear y convencional; nuevos como la solución política negociada de las guerras en El Salvador y la no injerencia externa en Nicaragua representada en acciones del grupo Contadora. Simultáneamente se pretendió una mayor integración económica "competitiva" con Norteamérica y mantener espacios de autonomía política nacional e internacional.

Lo trágico-cómico del escenario lo señala un agudo estudioso norteamericano: "Esto resalta una de las grandes *ironías* del deterioro de las relaciones México-Estados Unidos. A medida que se ha reducido la *distancia ideológica* entre los gobiernos de México y Estados Unidos, han surgido tensiones y malentendidos. En México se percibe a Miguel de la Madrid como el presidente que ha estado *más a favor* de Estados Unidos desde Miguel Alemán, y ha implementado el conjunto de reformas económicas más conservador que cualquier presidente pudiera adoptar. Sin embargo, todavía se encuentra presionado por Estados Unidos por moverse con demasiada lentitud".*

Desnacionalizador como pocos, el gobierno de De la Madrid fue un "incomprendido" por Estados Unidos pues la cercanía en ideología económica para el gobierno de Reagan debía ser total, o sea política, militar, diplomática. Tan es así que en retrospectiva un internacionalista como Mario Ojeda (quien además creyó en la posibilidad de que fuésemos potencia regional) hoy en 1989 declara sin ambages que la diplomacia de Reagan fue "una diplomacia de guerra".**

Ahora bien, ¿cuáles son las características más sobresalientes de la posición oficial mexicana frente a las diversas críticas y acusaciones del gobierno y políticos norteamericanos respecto a la campaña antinarcotráfico realizada en México? De la revisión de distintos documentos y declaraciones públicas gubernamentales (Procuraduría General de la República, Secretarías de Defensa y Marina así como

* Cornelius Wayne, "México-Estados Unidos: Las fuentes del pleito", en *Nexos* No. 118 octubre de 1987. p. 34.

** *Loc. cit.*

de Presidencia) sobresalen varias actitudes que se mantuvieron casi permanentes ante las denuncias de corrupción, negligencia o contubernio de autoridades civiles y militares mexicanas en el combate al narcotráfico.

Se pueden resumir en tres las actitudes oficiales, las cuales a la vez se presentan de forma articulada según la coyuntura específica, éstas son en primer lugar, una posición jurdicista-principista, en segundo una de tipo protocolaria y en tercero una defensiva. Expliquémonos: la legalista-principista está basada en los principios de la igualdad jurídica de los Estados y en la no intervención en los asuntos internos de las naciones, en este caso la batida nacional antinarcotráfico. Ilustran lo anterior el rechazo sistemático a las propuestas norteamericanas para supervisar el mantenimiento y uso de las aeronaves de la flota aérea de la Procuraduría General de la República (PGR) bajo el pretexto de la –mínima– ayuda financiera norteamericana para dicha flota; asimismo han sido desechadas las pretensiones de aprobar el “hot pursuit” o persecución en caliente de los narcotraficantes en la frontera norte mexicana por parte de los policías americanos o la formación de un “joint task force” o fuerza o grupo policiaco conjunto México-Americano de acción en la frontera norte. Los argumentos en contra de tales propuestas norteamericanas están basadas en principios de derecho internacional así como en la defensa de la soberanía territorial mexicana, la no intromisión en asuntos o acciones internas además de las obvias diferencias técnicas y tecnológicas de transporte, armamento y entrenamiento de la policía mexicana frente a la americana en acciones de persecución de narcotraficantes.

Puesto en palabras del ex-procurador general Sergio García Ramírez “La reciprocidad, regla de oro de las relaciones internacionales, *es de cobre* cuando hay desigualdad, tan pronunciada, entre países donde se pretende que esa reciprocidad rija”. (D:148). Una patrulla fronteriza binacional podría significar el comienzo de la intervención en asuntos más amplios de la “narcopolítica” donde las tácticas, la estrategia y el enemigo a combatir no fuesen definidos “binacionalmente”, donde los diferentes intereses nacionales se pretenderían borrar.

El carácter protocolario de la actitud oficial gubernamental la conforman las numerosas, tibias y formales notas de protesta o

aclaración de funcionarios de la PGR o de la Secretaría de Relaciones Exteriores dirigidas a la embajada norteamericana o a los medios masivos de comunicación. La mayoría de las notas o comunicados tenían un contenido cuyo lenguaje oscilaba entre la aclaración de hechos, la solicitud de datos y nombres de los acusados de complicidad con el narcotráfico y pusilánimes y timoratos reclamos a guardar las buenas maneras diplomáticas y de respeto a la objetividad y diferencias de opinión.

La naturaleza defensiva de la postura oficial mexicana frente a las acusaciones norteamericanas lo plasma la información de la propaganda o contrapropaganda oficial sobre los logros en la lucha contra el narcotráfico. En conferencias, ruedas de prensa, entrevistas y documentos, el mensaje central se puede sintetizar en: "Nosotros hemos cumplido con nuestro deber en la batida de cooperación contra el narcotráfico y ahí están los hechos para corroborarlo". Los datos consistían en estadísticas sobre el considerable porcentaje del presupuesto de la PGR dedicado a la lucha antinarcóticos, el importante número de soldados y policías dedicados a dicha lucha y los muertos y heridos de los mismos, las hectáreas y toneladas de marihuana destruida y de cocaína decomisada, las armas de diverso calibre y vehículos de transporte aéreo, terrestre y marítimo confiscados y los presos y personas capturadas por delitos relacionados con el tráfico de drogas. Ver (H: 13-20) (J: 325-350)

Sólo a partir de 1986 es cuando sucede un cambio parcial de posiciones en documentos y declaraciones oficiales pero son esporádicas y aislados. Se empieza a insistir en la globalidad de la lucha al narcotráfico, es decir que no basta el ataque a la oferta de drogas representada por los países productores o de tránsito de estupefacientes a Estados Unidos; era imprescindible atacar la demanda y venta de drogas en la Unión Americana así como la creciente producción interna de marihuana que abastece y representa un porcentaje considerable del mercado nacional. De igual forma existen pronunciamientos gubernamentales donde se subraya el peligro representado por el narcotráfico doméstico e internacional para la seguridad nacional mexicana, se insiste en que se ha convertido en un problema de Estado, pero, no se dan razonamientos profundos del porqué del peligro, son pronunciamientos generales.

A diferencia de la concepción mexicana la norteamericana sí identifica el adversario, pero, no está dentro de sus fronteras. Así una estudiosa afirma en retrospectiva histórica: "A juzgar por la política antidrogas seguida por el gobierno norteamericano durante *más de dos décadas* (con algunas variaciones de énfasis, discurso y recursos asignados) el fundamento de las políticas es el mismo: la *producción* y el *tráfico* de narcóticos y no el consumo atentan contra la "seguridad nacional". La veracidad de esta definición es lo de menos" (S: 198). (subrayado nuestro).

Antes de la era Reagan aparecían noticias aisladas en la prensa norteamericana sobre las perversas intenciones de asiáticos y latinoamericanos por minar las bases de la sociedad al envenenar con drogas a la juventud norteamericana. Malos hábitos aprendidos por los "good boys" en las correrías imperialitas por Vietnam, Laos, Colombia, Bolivia, etc., diríamos nosotros. Sin embargo, después de Reagan el ingrediente racial y racista se conjunta con el político: son los sandinistas y los cubanos que presentan sus territorios para la producción o tránsito de drogas y así obtener dinero para financiar sus revoluciones y la subversión en América Central; son los guerrilleros colombianos que en alianza táctica con los narcotraficantes atentan contra el gobierno y la seguridad nacional de Colombia y de Estados Unidos. Unos al proteger los sembradíos de coca obtienen dinero para la compra de armamento, otros con sus ingresos por drogas aumentan su poderío económico y político y su capacidad de presión sobre el gobierno.

Ambos combaten a un enemigo común: el gobierno aliado de Estados Unidos. Se impone, desde la óptica norteamericana, aplicar el tercer escalón de a GBI; la batida al narcoterrorismo. (Ñ: 20).

Aquí el ingrediente racista no destaca tanto, prevalece el político-militar, empero, en otras partes del discurso oficial norteamericano aparece nítida la carga racista contenida en la concepción de lo que García Ramírez llama la "geomoral" o geografía moral. (D: 27-40). Aquí el discurso ante los gobiernos y pueblos aliados insiste en la partición del mundo norte y sur, naciones consumidoras de drogas y productores de drogas, víctimas y victimarios, democráticos y autoritarios, honestos y eficientes y corruptos y flojos, etc. Se hace abstracción, "se olvida" que Estados Unidos es un productor importante y en expansión de marihuana: 25% de la misma surge demanda

del mercado interno; la producción se triplicó de 1981 a 1988 de 2.6 millones de libras pasó a 7.7 millones de libras de marihuana. (D: 32). Aquello de la férrea diversión de trabajo entre países productores-oferentes y países consumidores demandantes no encuentra más sustento en la realidad.

Lo cierto es que para México se utilizó una combinación sui géneris de narcoterrorismo y geomoral representada por el cúmulo de presiones norteamericanas al gobierno mexicano para “resolver” un problema bilateral: el narcotráfico nacional e internacional. Lo cierto también es que faltó una política exterior activa, previosora, defensiva-ofensiva conciente precisamente de las enormes asimetrías del poderío y de la relación bilateral México-Estados Unidos; en pocas palabras que contestase golpe a golpe las acusaciones de corrupción y negligencia oficial respecto al narcotráfico, con audacia, imaginación, con recursos y llamadas a la sociedad civil temida y relegada durante el gobierno de De la Madrid.

No en balde después del secuestro y asesinato del agente norteamericano antinarcóticos Enrique Camarena y el posterior escándalo, el ex-procurador general García Ramírez deja entrever estas “asimetrías” y falta de consenso interno al asentar: “En la circunstancia que vivía, tuve la mejor ilustración para saber lo que significaban las relaciones entre México y una gran potencia, resuelta a imponerse a todo trance. No menos recordaré otra cosa: la debilidad que proviene de la *desunión o la indiferencia*; ya no se diga las intrigas o las pasiones deleznales de hombres menudos. Cuando superemos esto, podemos enfrentar esas pretensiones con mejor resultado. Es la *única forma*”. (D: 99). (subrayado nuestro). La “prepotencia de la potencia” sin duda tiene sus fundamentos en un poderío concreto pero esta se acrecienta con actitudes protocolaria-defensivas que reflejan ausencia de voluntad de respuesta del liderazgo político y de fomento de participación de la voluntad colectiva.

En síntesis, concuerda con nosotros otra investigadora al afirmar “El repertorio de respuestas, frente a la diplomacia poco elegante de Washington, es limitado: un silencio embarazoso frente a las acusaciones de corrupción, una protesta de rutina frente al mal trato y una promesa de enmienda imposible de cumplir... se sigue fortaleciendo un patrón de interacción bilateral en el que Estados Unidos presiona y México reacciona”.(S: 210).

II LOS AVANCES Y PERSPECTIVAS EN LA GUERRA ANTINARCOTRAFICO

a) Los logros concretos

En la era Reagan en el gobierno y los legisladores norteamericanos la tendencia dominante respecto al combate antinarcóticos de México era la de desacreditar o minimizar los resultados de tal combate, otra tendencia minoritaria realizó reconocimientos tibios y fugaces a los mismos pero con un marcado tono formal, protocolario. Sin duda, los ataques de celo puritano de los congresistas y del mismo presidente han tenido que ver con el clima electoral, con los problemas domésticos con los conflictos externos, son condenas para el consumo interno según el humor de las masas. Tan es así que una investigadora afirma categórica "Si se revisa la historia, larga por cierto, de la legislación norteamericana relacionada con los narcóticos, se descubre de inmediato su vinculación con el estado de ánimo de la opinión pública". (S: 202). Además del lado interno está el internacional, o sea, la posibilidad de "descertificar" o no por parte del Congreso los esfuerzos antinarcóticos de un país; de ser negativo el dictamen, tal país no puede recibir ayuda económica, militar, financiera o técnica de Estados Unidos. Es otra arma de presión para que tal país combata con resolución el narcotráfico o el narcoterrorismo, es el tercer escalón de acción de la GBI.

Para evaluar los avances en la batida contranarcóticos no entraremos a reproducir estadísticas de plantíos y toneladas de marihuana destruidos, transportes requisados, etc. Sin duda los resultados han sido cuantiosos, como lo demuestra una simple comparación nacional: lo hecho en otros sexenios o internacional: lo logrado en Estados Unidos y en Europa con una disposición de medios financieros, tecnológicos y humanos muy superiores a México. Por ello avalamos del todo cuando se asienta no desde la perspectiva control de la demanda y oferta en estos países, sino desde el de la oferta externa de drogas. "Bien miradas las campañas de erradicación han rendido frutos, ya que en un mundo de demanda creciente, o por lo menos estable, México pasó de surtir del 80% del total de heroína surtida en Estados Unidos en 1974 a proveer alrededor del 30% en los últimos años. De manera similar, la participación de México en el mercado norteamericano

de marihuana, pasó de alrededor de 80% en la primera mitad de los setentas al 30% en los últimos años". (S:207).

Desde otro ángulo, el de los reconocimientos no oficiales norteamericanos a la campaña permanente antinarcoóticos, cabe destacar el de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la OEA y el galardón "Espíritu de la Libertad" otorgado por el Parents Resource Institute for Drug Education (PRIDE). Ambos reconocimientos fueron concedidos en 1988. (D:90).

De nueva cuenta en 1989 el PRIDE concedió el mismo galardón a México.

b) Los costos económicos y socio-políticos

En un país dependiente y subdesarrollado como el nuestro y en plena crisis económica (parece ser crónica) resulta un enorme lujo socio-político el que exista una tendencia creciente a dedicar mayores recursos económicos y humanos a la campaña antinarcoóticos. Así, el porcentaje del presupuesto de la PGR dedicado a dicha campaña pasó de 47% en 1986 a 60% en 1987 o sea se incrementó de 10,640 mil millones de pesos a 23,580 mil millones de pesos; la Secretaría de la Defensa Nacional aumentó su presupuesto antinarcoóticos de 93,250 mil millones de pesos para el período 1983-1986 a 242, mil millones de pesos sólo para el lapso de octubre de 1986 a diciembre de 1987. El contingente permanente de soldados y policías dedicados a la batida antinarco tráfico asciende a más de 27 mil personas según cifras oficiales; otra investigadora revela: "se calcula que más de 50,000 personas están involucradas en la lucha contra las drogas". (S:208).

Esta impresionante carga financiera y numerosa de mano de obra podría dedicarse a la construcción de escuelas, hospitales, viviendas, etc., tan escasas. Pero, como bien dice García Ramírez, los "países desarrollados" son insensibles a las necesidades de justicia económica (abierto reclamo indirecto a la prepotencia y arrogancia de Estados Unidos) de forma tal que "Cuesta menos dar asistencia en pequeños financiamientos, suministrar viejos aviones y helicópteros y ofrecer chalecos antibalas y armas de fuego.

¡Cualquier modesto programa regional de desarrollo exigiría una inversión cien veces mayor!” Concordamos del todo con quien enfatiza “*El interés nacional* mexicano no es, hoy por hoy, abatir la drogadicción, sino *reducir los costos* que implica tratar de disminuirlo en Estados Unidos”. (S:210). (subrayado nuestro).

Existen otros costos para México en el combate para reducir la oferta de drogas a Norteamérica, ellos son los socio-políticos. En un plano particular podemos destacar las decenas de policías y soldados heridos o muertos en la batalla antidrogas así como civiles víctimas del estado de violencia regional o estatal. Un aspecto más general es el efecto corruptor del narcotráfico en las Fuerzas Armadas Mexicanas al tener contacto directo y sistemático con las múltiples redes de las drogas. Asimismo, sucede una erosión de la legitimidad de dichas fuerzas frente a los empobrecidos campesinos reprimidos a veces por soldados en la batalla antinarcóticos. Los militares ven restringidas sus prestaciones sociales al dedicarse parte de presupuesto a tal batalla; los campesinos ven como en lugar de llegar a sus empobrecidas regiones camiones de la CONASUPO y programas de asistencia social llegan aviones y helicópteros a arrasar sembradíos, soldados a realizar arrestos preventivos, cateos de casas y búsquedas de armas.

En un plano macro socio-político de costos es la expansión de una base social de apoyo a los narcos (padrinos-benefactores con prebendas, empleos, ayudas) sustento de posibles acciones políticas. esta base de apoyo cuenta con una cultura “pronarco” estimulada por ciertas películas y canciones donde se exaltan los valores y modo de vida del narco, héroe central. (T:85).

Estos potenciales desgajamientos políticos se refuerzan por los sistemáticos intentos de mayor penetración de Estados Unidos en los cuerpos policíacos y militares bajo el pretexto: “escasos avances en la guerra antinarcóticos, necesitan nuestra asistencia ‘técnica’ moderna”. La eventualidad de una ayuda policíaco-militar masiva norteamericana.

De suceder esta situación significaría un cambio sustancial en los planes tácticos y la estrategia así como en el enemigo a derrotar y el contenido del interés nacional mexicano. Bienvenidos serían como en Bolivia, Honduras o Colombia, las tropas norteamericanas para combatir el narcotráfico, desaparecería la distinción entre un narco

y un campesino pobre invasor de tierras, ambos atentarían contra la seguridad nacional norteamericana. La probabilidad contraria de este sombrío panorama, la penetración del narcotráfico es contemplado también por otra investigadora “Las consecuencias de una *creciente erosión* de los aparatos de seguridad en México y la posibilidad de perder *control político* sobre algunas zonas del país (en los estados de Sinaloa o Durango por ejemplo) son difíciles de calcular”. (S:209). (subrayado nuestro).

III SOLUCIONES PROPUESTAS EN LA GUERRA ANTINARCOTICOS

a) La norteamericana

La “solución” tradicional de Estados Unidos al problema del comercio de las drogas ha estado centrado en la destrucción de los plantíos de marihuana y amapola y sus derivados: la morfina y la heroína o bien la confiscación de los mismos en los laboratorios de procesamiento o almacenes de depósito. México como país importante de tránsito de contrabando de cocaína es considerado una pieza clave en la confiscación de la misma. Todas son medidas “preventivas” tendientes a crear un “cinturón sanitario” en las naciones productoras o de tránsito de drogas, de forma tal que disminuya la oferta de las mismas en la Unión Americana. La acción en los países consumidores donde se genera la demanda no son vistas como prioritarias. Empero, cabe puntualizar que a fines de de 1988 el presidente Reagan y el entonces candidato presidencial Bush insistieron en que también había que controlar la demanda interna de drogas.

Existen organizaciones privadas norteamericanas que pugnan por la legalización de la compra y consumo restringido y dosificado de la marihuana, es decir, en pequeñas cantidades para consumo personal. La propuesta parte de cuatro hechos objetivos: 1) Dicha droga forma parte de la cultura de ciertos medios sociales, 2) sus efectos físicos y psicológicos no son dañinos a la salud, o al menos no son mayores que los del alcohol y el tabaco además de que no crea adicción, 3) existe una producción nacional considerable; y 4) hay tolerancia legal para el consumo de tal droga en la legislación de más

de una decena de estados de la Unión Americana. En lo tocante a las drogas "duras" (heroína, cocaína, morfina y sus derivados (Basuko y Crack) no se propone su legalización sino el combate sistemático a los vendedores de tales drogas en Estados Unidos y el exterior. Se recomienda una mayor cooperación internacional para dar tal combate y para convencer a los países productores de drogas que el problema de la drogadicción no es sólo norteamericano sino también de ellos dado el aumento del consumo de los mismos.

El supuesto central de la propuesta es que la legalización de marihuana alejará a la juventud de las "hard drugs" pero esto deberá de ser acompañado de un programa educativo a todos los niveles (de primaria a universidad) sobre los peligros del uso de las drogas "fuertes". La campaña de Nancy Reagan "just say no" a las drogas es insuficiente, se requiere explicar a los niños y adolescentes: por qué no. (F:25-30).

Otras organizaciones norteamericanas se pronuncian totalmente en contra de la legalización de cualquier tipo de droga. Consideran que tal medida sólo beneficiaría a los narcodelincuentes al aumentar sus ganancias, las cuales sólo serían repatriadas a sus países de origen en una pequeña proporción pero para ser invertidos no en los sectores productivos de las economías latinoamericanas sino para profundizar su carácter de "narcoeconomías". Aquí el supuesto central es que la política económica de austeridad impuesta por el Fondo Monetario Internacional ha fomentado el narcotráfico dado que absorbe la mano de obra, los recursos y el crédito que deberían corresponder a los sectores económicos productivos. Así, la situación parasitaria del narcotráfico, la exportación de sus ingresos al exterior más la fuga de capitales son las causas del caos financiero y monetario de Iberoamérica.

La solución al cáncer de narcotráfico es la guerra total a la siembra, comercio y consumo de drogas y a todas las propiedades de los narcos, pero, esto no será suficiente. Resulta imprescindible: cambiar la política económica del FMI que ha orillado a naciones enteras a ser narcoeconomías. Si no se lucha en los dos frentes "por cada planta destruida, por cada embarque confiscado, por cada traficante arrestado o cuenta bancaria clausurada, brotarán otros diez". (Q:3-5).

Las dos principales propuestas de académicos sobre el combate

al narcotráfico son diametralmente opuestas pero ambas pretenden el mismo objetivo: reducir los costos económicos y socio-políticos del combate tradicional centrado en la destrucción y confiscación de la siembra, producción y tránsito de drogas.

Una solución propone la legalización del uso y consumo de drogas para así quitarles su valor económico y así golpear al corazón de los narcos: las ganancias. Esto debería ir acompañado de una serie de medidas: acciones conjuntas de los países productores consumidores y de tránsito de drogas; monopolización por el Estado de la producción, comercialización y uso de drogas; creación de una institución gubernamental para la venta de drogas a los adictos previo registro de los mismos con carácter confidencial; campaña masiva en los medios de difusión en contra del uso de las drogas, aumento de los centros de rehabilitación para drogadictos, etc. Todo ello contribuiría a eliminar no la drogadicción sino el narcotráfico y sus actividades conexas: delincuencia, lavado de dinero, etc., además de liberar cuantiosos recursos económicos que podrían dedicarse a combatir la drogadicción. (P:30).

La otra propuesta enfatiza que no hay que deshierbar los campos de amapola o marihuana pues estas drogas se reproducen con mayor celeridad de lo que pueden destruirse. Las baterías deben dirigirse a golpear las organizaciones criminales que financian y comercializan las drogas. Este enfoque elaborado por "Un puñado de colegas en el medio académico" nos dice Meyer, brindaría diversos beneficios económico-políticos: cambio en la imagen internacional de México especialmente en Estados Unidos; dedicar el dinero dedicado al deshierbado de marihuana y amapola a fines más productivos; retirar a las Fuerzas Armadas de labores de deshierbe y alejarlas del medio del narcotráfico; y del contacto represivo con los campesinos. (L:10).

b) La mexicana

Parece ser que en parte el camino adoptado por el gobierno de De la Madrid y el de Salinas de Gortari es esta segunda opción: los casos de arresto de Caro Quintero y Félix Gallardo y la confiscación de sus propiedades así lo atestiguan. Sin embargo, no se ha descuidado los golpes a las actividades de siembra, procesamiento, distribución y venta de marihuana y amapola así como la confiscación de la cocaína en tránsito a Estados Unidos, más el arresto de nu-

merosos narcotraficantes menores y el decomiso de armamento y medios de transporte terrestre, aéreo y marítimo. Aquí también el gobierno de Salinas de Gortari ha dado golpes y avances espectaculares.

Indudablemente la nueva estrategia antinarcóticos ahorra costos económico-políticos fundamentales. Empero, adolece de dos defectos básicos: no contempla mejorar las condiciones de vida del campesinado pobre, fuerza de trabajo cautiva del narcotráfico y base política del mismo, tampoco contempla una movilización de la sociedad civil para sensibilizarla sobre los peligros del narcotráfico y la drogadicción. Las decisiones de la sociedad política siguen siendo verticales. Así es imposible que la sociedad civil entienda y vincule el combate al narcotráfico como un pilar de la seguridad nacional mexicana.

BIBLIOGRAFIA

- A. Benítez, Raúl. "Narcotráfico, en la estrategia de política exterior de Estados Unidos de América" en *El Día*, 24 de abril de 1988. p. 12.
- B. Bermúdez Torres, Lilia. *Reagan Contra Centroamérica: la guerra de baja intensidad*, México, Siglo XXI, 1988, 215 p.
- C. Executive Intelligence Review, *Narcotráfico S.A.: La nueva guerra del opio*, The New Benjamin Franklin House Publishing Company, Nueva York, 1985, 478 p.
- D. García Ramírez, Sergio. *Narcotráfico: un punto de vista mexicano*, México, Porrúa, 1989, 604 p.
- E. Kraar, Louis. "The Drug Trade" en *Fortune*, June 20, 1989, pp. 15-18.
- F. Kupfer, Andrew. "What to do about drugs" en *Ibid.* pp. 19-24.
- G. Lozano, Lucrecia. "La propuesta antinarcóticos de Messe: una declaración de guerra contra América Latina", en *El Día*, 24 de abril de 1988, p. 18.
- H. México, Secretaría de la Defensa Nacional, *Campaña permanente contra el narcotráfico*, 1986, 40. p.
- I. México, Procuraduría General de la República, *Procuración de Justicia*, Comercial Gráfica, V.G. México, 573 p.

- J. ————— *Campaña de México contra el narcotráfico* 1987, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1988, 573 p.
- K. ————— *Historia de la Procuraduría General de la República*, México, 1987, Talleres Gráficos de la Nación, 720 p.
- L. Meyer, Lorenzo. "Soluciones Imperfectas: creciente narcotráfico", *Excelsior*, 29 de marzo de 1988, 7 y 9-A.
- M. Peña, Sergio de la. "Grave problema político: el narcotráfico" en *Excelsior*, 29 de marzo de 1988, 7 y 9-A.
- N. ————— "Narcotraficantes: ¿futuros capitalistas?", en *Excelsior*, 5 de marzo de 1988, 6 y 9-A.
- Ñ. Piñeyro, José Luis. "La Seguridad Nacional de Estados Unidos y el Narcoterrorismo en América Latina", en Cuadernos Latinoamericanos, No. 19, 1989. UNAM en prensa.
- O. ————— "Centroamérica: concepciones de seguridad nacional en su entorno", en *Centroamérica: realidades y retos*, México, Edit. Gernika, en prensa.
- P. Seara Vázquez, Modesto. "Un proyecto de solución: ha creado Estados Unidos el problema del Narcotráfico", en *Excelsior*, 4 de mayo de 1988, 1, 10-39-A.
- Q. Small, Gretchen. "La guerra del opio, del FMI arruina a Iberoamérica" en *EIR Resumen Ejecutivo*, No. 14, 15 de julio de 1988. pp. 2-3.
- R. ————— "La Economía de las drogas: bonanza para los bancos, ruina para un continente", en *EIR Resumen Ejecutivo*, No. 14, 15 de julio de 1988, p. 4.
- S. Toro, Celia. "La política norteamericana contra las drogas", *Viejos desafíos, nuevas perspectivas: México-Estados Unidos-América Latina*. México, Porrúa Editores-UNAM. 1988.
- T. Villalpando, Gerardo. *El Combate al Narcotráfico en México*, Tesis de Licenciatura en Sociología, ENEP-ARAGON, UNAM, 1989, 180 p.
- U. Villar, Samuel del. "Drogas: el nudo gordiano", en *Nexos*, No. 126 de 1988.

Justicia penal y renovación moral

Luis de la Barreda Solórzano

Todo lo concerniente a la justicia penal llama poderosamente la atención. El interés que suscitan los crímenes y la reacción social ante ellos no tiene que ver exclusivamente con el morbo o con disquisiciones filosóficas sobre el lado oscuro del alma, aquella que se inclina más por *Tánatos* que por *Eros*.¹ El derecho penal tutela los intereses sociales, individuales o colectivos, que posibilitan la convivencia civilizada: la vida, la salud, la integridad corporal, la dignidad, la libertad de tránsito, la libertad sexual, el patrimonio, las libertades públicas, las libertades íntimas, etcétera. Por la relevancia de los intereses tutelados, las normas jurídico penales establecen las sanciones más drásticas. Sólo ellas conminan los ilícitos con privación de libertad, para no hablar de los sistemas donde se aplica la pena de muerte o la mutilación. Es verdad que el derecho punitivo ha sido empleado, en diversas sociedades, como recurso represivo para preservar ilegítimos privilegios de la clase dominante o del grupo dirigente, y por tal evidencia, en ciertos círculos de izquierda se le ha caracterizado como un instrumento de la burguesía; pero más allá de esta simplificación vulgar, es fácilmente advertible que el derecho penal tutela también valores que a todos nos interesan, y su persistencia es una ominosa señal de que no ha surgido, en sistema alguno, ese hombre —en el que creían Bakunin y Kropotkin— inatamente bondadoso y comunitario, con una auténtica vocación de libertad, frente al cual no se requieren normas coercitivas. En las zonas del proceder humano donde la barberie interrumpe, es impensable —en este momento histórico— la presidencia de la ley penal. Las conductas que atentan contra bienes como los que se han referido, de no sancionarse por lo menos en alguna medida —muchos delitos quedan impunes— conducirán, en corto lapso, a

¹ Véase al respecto Roxin, Claus, *Problemas básicos del derecho penal*, Editorial Reus, Madrid, 1976, p. 16.

una situación macabra. No sólo es eso –de suyo importante– lo que explica el interés por la justicia penal. También es el afán humano, viejo como el hombre, de que quien realiza un daño grave contra otro individuo, contra un grupo o contra la sociedad toda, reciba un castigo merecido. “Chivo que rompe tambor/con su pellejo lo paga”, escribió Nicolás Guillén. El sentimiento que reclama castigo para quien ha cometido una grave conducta antisocial no tiene que ver únicamente con el plausible objetivo de protección de la sociedad, sino con una conciencia de justicia. Piénsese que, por ejemplo, derrotados los nazis, los criminales de guerra ya no tenían posibilidades de hacer de las suyas y, por tanto, castigarlos no obedecía a un propósito de protección social, sino a un legítimo empeño en que se hiciera justicia.

En materia de justicia penal, el sexenio de Miguel de la Madrid presenta varios aspectos relevantes.

1 LA PESADILLA DEL NARCOTRAFICO

Una jaqueca permanente para el gobierno de Miguel de la Madrid estuvo constituida por los delitos relacionados con el tráfico de drogas, no sólo por los perniciosos efectos en las instituciones y en la vida social que tales ilícitos provocaron, sino también por los problemas diplomáticos que se suscitaron con los Estados Unidos.

Hay una paradoja notable: nunca como en este régimen la persecución de los delitos conectados con el tráfico de drogas había alcanzado resultados cuantitativos tan importantes, y, sin embargo, jamás como ahora el narcotráfico había alcanzado la magnitud y las repercusiones que hoy son fácilmente observables; nunca como en los últimos seis años habían sido detenidos y consignados tantos presuntos narcotraficantes, y, no obstante, jamás como en ese sexenio se había expresado tan virulentamente el descontento estadounidense por lo que se califica como escasa cooperación mexicana en el combate de esta clase de delincuencia.

Sólo en los tres primeros meses de 1988 se decomisaron en nuestro país 2,267 kilos de cocaína pura que hubieran reportado ganancias de alrededor de tres billones de pesos. La mitad del presupuesto de la Procuraduría General de la República se destina a

la campaña contra el narcotráfico. La tercera parte de los servidores públicos de esa Procuraduría están dedicados, en exclusiva, a dicha campaña. Intervienen asimismo el Ejército Mexicano —que asigna a la tarea 25,000 efectivos militares— y la Armada Nacional. Se han destruido numerosos plantíos de amapola y marihuana. Han muerto en la batalla agentes de la policía judicial federal y soldados. Han fallecido también narcotraficantes. Asimismo, han perecido personas inocentes o bien no indudablemente culpables. Algunos episodios no pueden sino calificarse como de excesos. Así el asalto al rancho El Mareño —que originó una protesta del entonces gobernador de Michoacán, Cuauhtémoc Cárdenas— como el peliculesco bombardeo de Caborca. Es verdad que una delincuencia tan poderosa como la representada por el narcotráfico no puede combatirse con pétalos de rosas, pero ello no significa que no deban evitarse los excesos y, en su caso sancionarse. El combate contra un enemigo poderoso no justifica la ignorancia del Estado de Derecho.

Son muchas y muy poderosas las armas con las que cuenta el narcotráfico en el mundo. Unas matan. Otras corrompen.

Si en Colombia se asesinó a un procurador nacional, en México fue ejecutado un juez de distrito. Al parecer, este homicidio se debió a que el juzgador rechazó una *mordida* millonaria y condenó a uno de los mercaderes de la droga, que, por cierto, muy pronto se fugó de prisión. Duele decirlo, pero la noticia del homicidio del juez de Distrito Pedro Villafuerte —delito que permanece impune hasta el momento de escribir estas líneas— no ocupó las primeras planas de los periódicos ni mereció pronunciamientos de repudio de colegios y barras de abogados, de facultades y escuelas de derecho. Apenas un pequeño desplegado de jueces de Distrito y un minuto de silencio en la Suprema Corte. En otras sociedades el crimen contra la vida de un juez provocaría un escándalo nacional. la tibieza de las reacciones que aquí se dieron es preocupante. Escribe Oriana Fallaci, en su espléndida novela *Un hombre*, que la costumbre “es la más infame de las enfermedades, porque nos lleva a aceptar todas las desgracias, todos los dolores, todas las muertes. Por costumbre vivimos junto a personas odiosas, aprendemos a llevar cadenas, a soportar injusticias, a sufrir; nos resignamos al dolor, a la sociedad, a todo. La costumbre es el más despiadado de los

venenos, porque nos penetra lenta, silenciosamente, y crece de a poco, alimentándose de nuestra inocencia; y cuando descubrimos que la tenemos en nosotros mismos, cada una de nuestras fibras se adaptó, cada gesto se ha condicionado, y ya no existe la medicina que podría curarnos".² Todo homicidio es grave. Destruir la vida de un ser humano constituye siempre una lesión al más elevado interés social. Así es porque las sociedades sólo se justifican si tienen por fin posibilitar mejores condiciones de vida, y el respeto a la existencia de cada uno de sus miembros es *conditio sine qua non* para una convivencia civilizada. No importa quién sea la víctima: la privación de la vida invariablemente erosiona esa convivencia. Sin embargo, cuando el homicidio se produce como venganza contra quien ha cumplido con el deber de sancionar a quienes atentan contra los más altos valores colectivos, estamos ante una situación espeluznante. La intimidación a los jueces puede resquebrajar el Estado de derecho. El Procurador General de la República ha explicado, con acierto, que más inquietante, más preocupante que la narcoeconomía es la narcopolítica. El poder del narcotráfico puede llegar a ser tan magno que desafíe al propio Estado, con consecuencias imprevisibles. Veámonos en el espejo colombiano.

Menos espectaculares, pero tan efectivas como las que matan, son las armas que corrompen. Al frente del combate contra el narcotráfico estuvo un hombre cuya honestidad nadie pone en duda: el doctor Sergio García Ramírez, Procurador General de la República. Su esfuerzo ha sido meritorio. Pero estamos ante uno de los negocios más lucrativos del mundo actual. En las sociedades capitalistas, el narcotráfico descansa en una organización más o menos similar a la de otras empresas multinacionales. Constituye una inagotable fuente de ingresos para grandes corporaciones y entidades económicas con fuerza suficiente para modificar el sistema de relaciones sociales e influir en la actuación de autoridades de diversos niveles para abrirse paso. Constituye una de las clases de delincuencia más difíciles de combatir. El alto porcentaje de consignados por delitos relacionados con el narcotráfico ante los juzgados federales. Sinaloa es un claro ejemplo. 97% de los consignados por estos delitos han obtenido su libertad entre 1985

²Falleci, Oriana, *Un hombre*, Javier Vargara Editor, México 1986, p. 120.

y 1986. Sólo tres de cada cien fueron condenados. En Oaxaca, Tamaulipas, Durango, Estado de México y Sinaloa, en promedio, 93 de cada 100 consignados obtuvieron su libertad en ese lapso, y sólo el 7% alcanzó sentencias condenatorias.

El Estado de Jalisco se ha convertido en el territorio del país donde se conjuntan más significativamente las tres actividades del narcotráfico: la producción, el tráfico y el procesamiento de estupefacientes y psicotrópicos. Allí se establecieron los grupos que huyeron de Sinaloa por la *Operación Cóndor*. En la actualidad, Jalisco ocupa el primer lugar en número de laboratorios clandestinos, tiene el liderazgo en tráfico y ocupa el tercer lugar como productor de drogas. En los últimos años, es en tierra jalisciense en la que se ha detenido y consignado al mayor número de presuntos narcotraficantes: 1,907, el 10% del total del país. En 1985, tras el asesinato de un agente de la DEA en Guadalajara, 38% de los consignados por narcotráfico recibió una sentencia condenatoria.³

Nuestro vecino del norte no está contento. El Senado norteamericano revocó la certificación de su gobierno por considerar insuficiente la cooperación mexicana contra el narcotráfico. Fariseísmo, por decir lo menos. Se ve la paja en el ojo ajeno y se ignora la viga en el propio. En Estados Unidos el tráfico de drogas mueve anualmente una cifra equivalente al monto de la deuda externa de Brasil —que es la mayor del mundo—: ciento diez mil millones de dólares. La Comisión sobre abuso y control de narcóticos —de Washington— ha observado que “el narcotráfico es la actividad más extendida y lucrativa del crimen organizado en Estados Unidos”. Asimismo, esta Comisión reconoce que: “Son los que abusan de las drogas quienes financian el crimen organizado a través de sus compras, y son ellos quienes deben asumir la responsabilidad por la amplia gama de costos que se relacionan con la industria de las drogas”.

Múltiples empresas y muchos bancos estadounidenses participan en el lucrativo negocio *lavando* el dinero que se deposita —en grandes cantidades de pequeñas denominaciones— en sus arcas. En palabras del congresista Charles Kimball, “casi la mitad de mil 500 millones de dólares que se invierten anualmente en las compañías extranjeras en Miami en bienes raíces, provienen de fuentes ilegales, de los

³ *La Jornada*, 17 y 18 de diciembre de 1987.

sindicatos del crimen organizado y de la droga". Además, los ciento diez mil millones de dólares que alcanza la venta de drogas en Estados Unidos, ha servido para comprar no sólo policías, sino jueces y otros funcionarios. Hay en Estados Unidos 4 millones de adictos a la cocaína y 15 millones de usuarios ocasionales, 60 millones de consumidores de marihuana, 5 millones de usuarios de heroína. En una línea: uno de cada tres estadounidenses es drogadicto o consumidor ocasional!⁴ Por otra parte, se sabe que los *contras* nicaragüenses han utilizado recursos provenientes del gobierno de Estados Unidos para hacer negocio con las drogas.

En tales circunstancias, no puede creerse en la sinceridad de la desgarradura de vestimentas estadounidense.

2 PERIODISTAS SILENCIADOS

Uno de los espacios democráticos que ha conquistado la sociedad civil mexicana es el de la –indiscutible– libertad de prensa. Los periódicos y las revistas mexicanas pueden publicar cualesquiera informaciones y comentarios sin censura previa. De 1968 a la fecha, la situación de la prensa nacional se ha transformado notablemente.

Por otros flancos ajenos a la censura gubernamental esa libertad puede ser atacada. El número de periodistas víctimas de homicidios en el sexenio –más de dos docenas– representa una cifra tétrica. El caso más conocido es el de Manuel Buendía.

Todavía quedan esperanzas de que esos asesinatos no queden impunes. En el caso de Manuel Buendía, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal tomó una determinación inusitada: uno de los dos subprocuradores quedó a cargo –como tarea exclusiva– de proseguir con la averiguación correspondiente. Sin embargo, el tiempo transcurrido –cuatro años– es un serio obstáculo contra el éxito de las investigaciones.

Apenas quedan unos meses de este sexenio –este trabajo se escribe en mayo de 1988– y no parece fácil que de aquí a diciembre se esclarezca lo que no ha podido aclararse en casi mil quinientos días.

Dice John Donne: "La muerte de cualquier hombre me

⁴ Informe del Comité Nacional de Inteligencia para el Consumo de Drogas.

disminuye, porque soy una parte de la humanidad. Por eso no quieras saber por quién doblan las campanas: ¡están doblando por ti!" Si el hecho de que un hombre mate a otro es intolerable, la gravedad del homicidio se acrecienta si su motivación es la de intimidar o vengarse de quien ejerce uno de los derechos esenciales de la democracia: la libertad de expresión.

En tales casos, la vida de un hombre, con ser importantísima, no es el único bien lesionado; se lesiona, asimismo, la seguridad de que los derechos básicos de la vida democrática, consagrados por la Constitución, puedan llevarse a cabo sin que ello acarree represalias.

Si bien no hay elementos para asegurar que los periodistas muertos en este sexenio murieron por indicaciones y órdenes de funcionarios gubernamentales —una hipótesis muy probable es que hayan sido asesinados por pistoleros de narcotraficantes—, el hecho de que esos homicidios permanezcan impunes implica una grave responsabilidad para el gobierno federal y los gobiernos de los estados donde las muertes ocurrieron.

Proviengan de donde provinieren, lo que más parecen esos homicidios son crímenes de intolerancia, lo mismo si los motivó el propósito de intimidar que si tuvieron la finalidad de ejercer desquite contra una denuncia o una opinión. Prepotencia de poderosos o fanatismo lastimado, el móvil homicida buscó dar el golpe en el corazón de la convivencia democrática.

Escribe Togliatti en el prólogo del *Tratado de la tolerancia* de Voltaire: "... el mérito... de los ilustradores franceses consiste en haber llevado a cabo esa batalla (la lucha por la tolerancia) con la mayor decisión, sin vacilar ante los colosos de la autoridad... y en haberla combatido con fe ilimitada en su propia fuerza intelectual y moral, lo que quiere decir... en las facultades de la razón humana".⁵

En México ha venido surgiendo, en los últimos veinte años, una fe limitada en los derechos democráticos. Una larga tradición represiva no ha podido extinguirla. Los periodistas siguen ejerciendo, en diferentes medios y con distintas dificultades, su oficio con libertad. Pero no se trata de propugnar apostolados ni de aplaudir martirologios. Se trata de defender nuestros —muy insuficientes— espacios democráticos con la exigencia de que utilizarlos no signifique sacrificio alguno.

⁵Togliatti, Palmiro, *Prólogo al Tratado de la tolerancia de Voltaire*, Editorial Crítica, Barcelona, 2a. edición, 1984, p. 8.

3 LOS JUICIOS DE ARTURO DURAZO Y JORGE DIAZ SERRANO

No es frecuente que en México se enjuicie penalmente a funcionarios de alta jerarquía. Ello no se debe, por supuesto, a que los funcionarios de cierto nivel jamás incurran en conductas delictuosas.

Es verdad que resulta desmesurada e ignorante la creencia de que la crisis económica deriva de la corrupción gubernamental pero no hay exageración en el aserto de que tal corrupción erosiona la confianza de la población en su gobierno y, en alguna medida, interfiere en el debido cumplimiento de las tareas de los servidores públicos. En todo caso, propicia hacia el grupo dirigente un serio descrédito. Así lo entendió Miguel de la Madrid al adoptar como lema de su campaña presidencial el de la renovación moral. Así se piensa que no es ésta la manera de atacar los grandes problemas nacionales, no es de desdeñarse, como instrumento de participación democrática, la vigilancia atenta y regulada del poder junto a la posibilidad de orientarlo, limitarlo y llamarlo a cuentas. Lo registró con inteligencia Enrique Krauze:

“Si los chivos expiatorios son culpables no son chivos expiatorios. El acto de justicia que la opinión aún espera es el juicio a López Portillo y Cía.: los autores del Robo del Siglo. *Este juicio es la condición necesaria para desgravar histórica y moralmente a México.* Y la única posible. Hubo un momento en que un presidente de México actuó contra un ex-presidente en abono del sistema, de la ley y de la propia institución presidencial: Cárdenas contra Calles. ¿Es acaso imposible que, respetando puntualmente los cauces legales, un régimen promueva un juicio a su antecesor? Vivimos oficialmente una economía de guerra: una guerra hasta ahora no declarada oficialmente y de la cual, oficialmente no hay responsables. La opinión no lo cree, de ahí que albergue un profundo agravio”.⁶

El responso de Enrique Krauze puede parecer exagerado. Lo cierto es que la sociedad civil mexicana no ha perdido la capacidad de indignación ante los fenómenos de corrupción, no obstante su recurrencia.

⁶Krauze, Enrique, *Por una democracia sin adjetivos*, Joaquín Mortiz/Planeta, México, 1986, pp. 64 y 65.

a) El símbolo mayor de corrupción en el sexenio de López Portillo –y acaso en muchos sexenios más– es el ex-jefe de la policía preventiva del Distrito Federal, Arturo Durazo. Amigo de la infancia del entonces Presidente, todo indica que cuando éste le otorga el nombramiento en 1976, ya era conocido que el *Negro* Durazo había enfrentado una acusación por narcotráfico de un gran jurado de Estados Unidos.

Durazo no conoció límites en sus desvíos al frente de la policía. No hay negocio truculento que no haya realizado.

Mientras duró en su cargo sólo se conocieron sus excesos no delictivos. Su autodesignó *general*; sus *guaruras* acostumbraban cerrar las calles para que su jefe transitara por ellas sin las molestias del tránsito vehicular reservado al resto de los mortales; hacía regalos costosos a polílicos influyentes; invitaba a jefes policiacos extranjeros para ostentar su labor pagándoles todos los gastos; se construyó residencias de millones de dólares.

Aún era joven el sexenio de Miguel de la Madrid cuando apareció un libro que, sin excelencias literarias, muy pronto se convertiría en *best-seller*: *Lo negro del Negro Durazo*, de José González,⁷ quien había sido ayudante personal de su personaje no ficticio. Las acusaciones plasmadas en este libro iban desde comisiones confidenciales recibidas por la compra de vehículos para la policía y concentración de las sumas obtenidas de las “mordidas” en manos de Durazo, hasta el tráfico de cocaína y la eliminación de una banda de colombiados cuyos cadáveres se encontraron en el río Tula.

En el primer trimestre de 1984 se inició el procedimiento de extradición de Durazo, Ni delitos relacionados con el narcotráfico ni homicidios se incluían en la petición del gobierno mexicano. Ello se debió probablemente a que se consideró que eran difíciles de probar. De los cuatro delitos por los que se solicitó la extradición –evasión fiscal, extorsión, contrabando y acopio de armas–, el tribunal estadounidense encargado del asunto la concedió por dos: extorsión y acopio de armas. Si bien existe un sentimiento generalizado de que esos dos cargos son ínfimos en relación a los crímenes más graves de Durazo, es de apuntarse que el solo hecho de que sus fechorías no queden totalmente impunes es de una gran trascendencia. Aún no se dicta sentencia en ninguno de los dos juicios.

⁷ González, José, *Lo negro del Negro Durazo*, Editorial Posada, México, 1983.

b) Jorge Díaz serrano se mencionaba como uno de los precandidatos del PRI más fuertes para suceder, en la presidencia de la República a José López Portillo. Las vueltas de la fortuna: al terminar el sexenio en el que fue director de PEMEX, fue desaforado como Senador, detenido y sometido a dos procesos penales, por encubrimiento de fraude y por fraude. El más importante de los procesos está motivado por la adquisición de dos barcos por parte de PEMEX en una operación afectada de serias irregularidades. Se desechó el ofrecimiento de venta directa de buques formulado por Astilleros Boelwerf a PEMEX. Se desarrollaron negociaciones con un intermediario liberiano para la compra, precisamente, de los barcos que anteriormente había ofrecido Boelwerf a PEMEX y que esta institución desechó. Se ignoró el dictamen técnico adverso a la compra de los buques, emitido por peritos designados por la propia paraestatal. Navigas International aparece como vendedor de los buques a pesar de que éstos no son de su propiedad. El representante del verdadero propietario de los barcos, Astilleros Boelwerf, no figura como vendedor en la operación de compraventa, no obstante que al suscribirse por el director de PEMEX el contrato de adquisición, dichos Astilleros seguían siendo propietarios de los buques y continuarían siéndolo hasta el momento posterior a la compraventa entre PEMEX y Navigas, en que el intermediario recibió factura expedida por Boelwerf. Se acordó y cubrió, entre PEMEX y Navigas, un precio total por las embarcaciones de 158 millones de dólares, es decir, 34 millones más que el precio que Navigas pagó a Astilleros Boelwerf por los barcos. El pago inicial lo entregó PEMEX a los Astilleros Boelwerf a nombre de Navigas, lo que pone en evidencia quién era, con pleno conocimiento de quienes intervenían en la operación, el verdadero dueño de los barcos y cómo se había hecho una "triangulación". El director general de PEMEX liberó al supuesto vendedor, Navigas, de cualquier responsabilidad frente a Astilleros Boelwerf, con lo cual PEMEX asumía todas las responsabilidades del intermediario ante el fabricante. Los plazos de pago convirtieron a la operación en una compraventa al contado. En el contrato se admite que Boelwerf no estaba autorizado para vender a Navigas hasta obtener el consentimiento del gobierno belga, con lo que se reconoce la falta de un requisito para perfeccionar la irregular operación. Se suprimieron del contrato, mediante tachadura, las cláusulas relativas a la

adquisición de los buques a través del sistema de arrendamiento financiero, que era el que correspondía de acuerdo con la solicitud presentada por Jorge Díaz Serrano a las autoridades mexicanas. Se modificó el clausurado para estipular que las partes aceptaban someterse, en caso de conflicto o controversia, a la legislación y a los tribunales ingleses. Todo lo anterior era desconocido por las autoridades mexicanas y por el Consejo de Administración de PEMEX.

Es de señalarse que los defensores del procesado en todo momento y en todos los tonos señalaron ante la opinión pública que había una indebida demora en la terminación de los juicios. Sin embargo, en el que se comenta, el Ministro Público presentó sus conclusiones anticipándose cerca de dos meses al vencimiento de su plazo, en tanto que la defensa ocupó todo el tiempo que la ley le concedía y, al vencerse su plazo, entregó –tras de seis meses– una cuartilla, específicamente diez líneas, en las que se pide al juez “tenga usted por formuladas como conclusiones de nuestra parte, las de no acusación e inculpabilidad”. Eso fue todo.

Por supuesto, los procesos contra Arturo Durazo y Jorge Díaz Serrano no son suficientes para sustentar una política de renovación moral. Sin embargo, no debe soslayarse la importancia de que altos funcionarios respondan, incluso penalmente, de su actuación pública. Sostener otra posición lleva, concientemente o no, a una visión cínica de las relaciones entre gobernantes y gobernados.

4 TORTURA: LA RAZ INTOCADA

Los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985 son hechos de importancia considerable en la vida nacional no sólo por las decenas de miles de vidas que cobraron.

Entre los varios descubrimientos que los temblores propiciaron, está el hallazgo, entre las ruinas del derrumbado inmueble que alberga a la procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de cadáveres con signos de tormento evidente. Ese encuentro marca un instante decisivo en la historia de la lucha contra la tortura en México. La evidencia de excesos graves contra unos detenidos provocó una notable reacción indignada en importantes sectores de la academia, el periodismo y el medio forense. Es verdad que, a

pesar del escándalo que se suscitó, nadie fue sancionado, ni siquiera consignado o cesado de su empleo por esos hechos. Sin embargo, poco después se promulgó —en concordancia con los instrumentos internacionales que México había ya suscrito al respecto— la ley federal para prevenir y sancionar la tortura⁸.

Es insoslayable la importancia que reviste la promulgación de la Ley federal para prevenir y sancionar la tortura. La existencia de esa ley y la índole de sus sanciones significan que el Estado asume que la tortura debe evitarse a través de la conminación penal. Es de recordarse que el derecho penal se justifica si y sólo si protege los intereses sociales de la más alta jerarquía, aquellos que constituyen *conditio sine qua non* para una existencia civilizada. La ley significa, pues, que el Estado quiere combatir la práctica de la tortura —al menos discursivamente no puede tener otra significación— con la más severa de las reacciones estatales: la sanción penal. Pues bien, si a partir de tal supuesto se llega a demostrar que las normas creadas para tal fin no rinden los resultados que se desean, es válido proponer medidas alternativas que efectivamente se encaminen a obtenerlos. En este sentido, al derecho es aplicable la máxima de Cristo recogida en el Evangelio según San Mateo: “Por sus frutos los conoceréis”.

Más allá de las buenas intenciones que hayan podido aspirar la promulgación, es menester preguntarse: ¿qué ha pasado con la tortura a partir del momento en que se inició la vigencia de la ley?

Lo primero que se advierte es que el ámbito de validez personal de la ley se circunscribe a los servidores públicos de la federación y del Distrito Federal. Si la ley fuese eficaz, modificaría la situación solamente en el ámbito de competencia de esos servidores públicos. Por supuesto, los congresos estatales de cada una de las entidades federativas podrían expedir leyes similares o introducir normas semejantes en los códigos penales. Pero esto demuestra los exiguos alcances de la ley federal. Mas olvidemos por unos momentos los límites de la ley. Pensemos, por ahora, tan sólo en los servidores públicos de la Federación y del Distrito Federal. Si respecto de éstos la ley hubiese propiciado resultados plausibles, lo aconsejable sería que mediante los mecanismos legislativos idóneos normas parecidas o idénticas se promulgaran en todo el territorio nacional y, así, el

⁸ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 1986.

ámbito de validez personal de todas esas normas en su conjunto abarcarse a todos los servidores públicos. Tal sería el camino a seguir.

Entonces preguntémosnos: a partir de que la ley entró en vigor, ¿se tortura menos en las esferas de actuación de los servidores públicos de la Federación y el Distrito Federal? ¿se castiga a los responsables de los casos de que se tiene noticia? En una línea: ¿ha cambiado allí la situación?

Buenas intenciones –de las que, cuando no dan resultados, está empedrado el camino del infierno– aparte, la Ley federal para prevenir y sancionar la tortura no tiene la menor posibilidad de ser eficaz.

Hoy –como acontecía antes de la promulgación de la ley–, al rendir su declaración preparatoria ante el juez, los acusados siguen diciendo –como lo decían antes de la promulgación de la ley– que se les torturó. Los agentes del Ministerio Público y de la policía judicial, una y otra vez –como lo hacían antes de la promulgación de la ley– lo siguen negando.

¿A quién hay que creerle?

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que ante dos declaraciones en diverso sentido de un acusado, prevalece la inicial.⁹ La declaración inicial de un acusado es la que éste rinde, por lo general, ante la policía judicial. Por disposición de la Constitución,¹⁰ de los códigos de procedimientos penales¹¹ y de la Ley federal que se comenta,¹² esa declaración carece en absoluto de valor jurídico probatorio cuando es emitida bajo tortura. Podría parecer, entonces, que, de esta manera, se otorga una amplia protección al acusado; que los agentes policiacos deben comportarse ante él respetuosamente y abstenerse de someterlo a presión alguna, pues de no hacerlo así todo lo que el acusado manifestara carecería de valor; que, por ello, la postura de la Suprema Corte es correcta.

⁹ En tesis de jurisprudencia definida (tesis número 82, Semanario Judicial de la Federación, Apéndice de Jurisprudencia Definida 1917-1971, Segunda Parte, Primera Sala, página 175), la Corte ha resuelto: “Confesión, primeras declaraciones del reo.- De acuerdo con el principio de inmediación procesal, y salvo la legal procedencia de la retractación confesional, las primeras declaraciones del acusado, producidas sin tiempo suficiente de aleccionamiento o reflexiones defensivas, deben prevalecer sobre las posteriores”.

¹⁰ Artículo 20 fracción II.

¹¹ Tanto del Distrito Federal como de los diversos estados de la República.

¹² Artículo 5o.

Pero el acusado tiene la carga de la prueba. El acusado tiene que probar que fue torturado.¹³ Procesalmente, su declaración ante la autoridad policiaca tiene pleno valor jurídico si él no prueba que se le cometió a tortura. Por las condiciones en que se realiza la tortura, es prácticamente imposible que el acusado pueda probarla.¹⁴ ¿A qué testigos podría recurrir? ¿En qué documentos se hace constar la forma en que transcurrió el interrogatorio? ¿Qué agente policiaco reconocería haber inflingido el más mínimo maltrato a un detenido?

La tortura perpetrada mediante violencia moral no deja huella alguna apreciable por los sentidos. las amenazas, si son exitosas, atemorizan al amenazado, pero no operan cambio alguno en su piel ni en sus órganos internos. El resultado fáctico que pueden llegar a producir se localiza en la *psique* del amenazado.

La tortura llevada a cabo por medio de la violencia física, en cambio, sí puede dejar marcas. Pero ello no es lo común. Los sofisticados mecanismos que en la actualidad suelen emplearse son capaces de no producir alteración perdurable alguna.¹⁵ El aceleramiento del ritmo cardíaco, por ejemplo, que ha de acompañar seguramente al dolor intenso del torturado, habrá desaparecido cuando éste se encuentre ante el juez.

Práctica desarrollada clandestinamente, delito que de confesarse acarrearía la pérdida del empleo y la sanción penal correspondiente para los responsables, nadie más que los victimarios y la víctima de la tortura saben que ésta se efectuó.

Así, ¿no se le está imponiendo al acusado la carga de una prueba de hecho (casi) imposible? Si la prueba no es posible, entonces, más allá de lo que haya ocurrido realmente en los separos policiacos

¹³ Dice la Corte (tesis número 81, Semanario Judicial de la Federación, Apéndice de Jurisprudencia Definida 1917-1971, Segunda Parte, Primera Sala, página 1971): "Confesión coaccionada, prueba de la 1a.- Cuando el confesante no aporta ninguna prueba para justificar su aserto de que fue objeto de violencias por parte de alguno de los órganos del Estado, su declaración es insuficiente para hacer perder a su confesión inicial el requisito de espontaneidad necesaria a su validez legal".

¹⁴ "El inculcado, en la casi totalidad de los casos, encuentra que le es imposible rendir la prueba que la Corte le exige", observa Jesús Zamora Pierce en *Garantías y proceso penal*, Editorial Porrúa, México, 1984, página 65.

¹⁵ Ello a pesar de los esfuerzos de las investigaciones médicas como las que se consignan en *Prueba de tortura: estudios preparados por el Grupo Médico Danés de Amnistía Internacional*, 1977.

donde el acusado haya hecho su primera declaración, ésta será la válida, se hubiera o no obtenido mediante la tortura.

En efecto, si procesalmente lo que no se prueba (teniendo la obligación de probarse) no existe, en los procedimientos penales, por no ser susceptible de probarse, la tortura *no existe*, aún cuando todos sepamos que ella está presente en muchos separos policiacos.

Reduzcamos al absurdo: *eso* que todos sabemos que existe y que tan determinante papel juega en los juicios penales, procesalmente no existe y, por tanto, a pesar de estar prohibido, puede servir –sirve todos los días– para condenar a un acusado que en los separos policiacos confesó un delito. Paradoja Kafkiana, se cuenta con una ley cuyos objetivos son evitar y castigar (cuando no se haya evitado) *algo* que procesalmente no existe: ¿cómo evitar, cómo castigar lo que, digámoslo así, jurídicamente no existe? Así, la eficacia de la ley es impensable.

La lucha eficaz contra la tortura –única que merece aplauso– ha de ir a la raíz, combatir las motivaciones. Una sola disposición jurídica que debiera introducirse en la Constitución, alcanzaría notable eficacia: la que establezca que ninguna declaración del acusado tendrá valor probatorio alguno si se rinde en ausencia de su defensor. La tortura sólo puede darse si el defensor del acusado no está presente. Si en ausencia del defensor se le tortura, y el acusado confesara, su confesión no tendría –con una disposición como la que aquí se propone valor alguno. Carecería de sentido, entonces, torturarlo.

Amnistía Internacional informa que en México la mayoría de las veces se tortura para arrancar confesiones.¹⁶ Ello ya no sería posible.

Las torturas oriundas de otras motivaciones –intimidaciones, casos de sadismos o venganza, etcétera– serían casos aislados y, por ello mismo, podrían combatirse con mayores posibilidades de éxito. La tortura empleada como *quaestio* procesal –la que se utiliza con mayor frecuencia en México– habría recibido un golpe mortal.

5 CRISIS ECONOMICA E INSEGURIDAD PUBLICA

La caída del salario a partir de 1983 –en términos de poder

¹⁶ *Tortura. Informe de Amnistía Internacional*, Editorial Fundamentos, Madrid, 1984, página 148.

adquisitivo— es del 40%. Este brutal descenso se ha dado en condiciones particularmente desfavorables ya que, además del agudo proceso inflacionario que se ha vivido en este régimen, la quiebra de las finanzas públicas ha implicado una restricción sin precedente de subsidios, transferencias y gasto social del Estado. Consecuentemente, se han exacerbado las desigualdades socioeconómicas.

Si en una cara de la moneda la inflación y la especulación han enriquecido a quienes ya eran ricos, en la otra cara la pobreza presupuestal del Estado ha impedido que el gasto social aplique parte del ingreso nacional en los sectores menos favorecidos de la población.

Al empobrecimiento general de la población y al aumento de privilegios y desigualdades ha conducido la política económica del gobierno de Miguel de la Madrid.

Para fin de milenio, de no haber de aquí a entonces cambios bruscos en la conducción del país, el 10% de los mexicanos de mejores ingresos será cuarenta veces más rico que el 10% más pobre, con lo que la diferencia en medio siglo se habrá más que duplicado. Los más ricos eran, en relación con los más pobres, 18 veces más ricos en 1950, 27 veces en 1970 y 36 veces en 1986.¹⁷

Un sector considerable de la población se encuentra asfixiado por la miseria. Ello no es ajeno al aumento escandaloso de la delincuencia.

Salta a la vista que el deterioro innegable de las condiciones de vida de la inmensa mayoría de la población mexicana constituye una situación intolerable de violencia que, si bien tiene que ver con factores internacionales, no es en modo alguno ajena al sistema socio-económico y a las decisiones de la clase gobernante de nuestro país.

El aumento de la criminalidad de índole patrimonial parece ser, en buena medida, una respuesta a esa situación. Hay datos que nos permiten afirmar que el robo es el delito que simboliza la crisis. En 1982 hubo cerca de cuarenta y cinco mil robos denunciados en el Distrito Federal. En 1984 fueron más de sesenta y tres mil. El

¹⁷ Ana Irene Solórzano, Irene Martínez, Antonio Alonso: "Foro México 2010. Escenario base común". Mimeo, México, Fundación Barros Sierra AC, septiembre de 1985; tabla 13.

incremento de la criminalidad en jóvenes menores de 18 años –se calcula– será de 50% en delitos patrimoniales para el año 2,000.¹⁸

Un fantasma recorre las calles ciudadinas: el fantasma del asalto. Todos tememos ser asaltados. Las estadísticas indican que en el Distrito Federal –uno de los círculos del infierno no descritos por Dante– se denuncian 278 robos diarios: es decir, ¡un robo cada cinco minutos! (Otros muchos robos quedan sin denunciarse).

No será fácil abatir la delincuencia. Medidas espectaculares como la *despistolización*, parecen más dedicadas a la opinión pública y a los fotógrafos de prensa que a un éxito razonable.

Nuestra sociedad no ofrece trabajo a los jóvenes y, en cambio, sus medios de comunicación les machacan la idea de que el éxito en la vida se mide por las fiestas a las que se asiste, las vacaciones que se disfrutan, las modas que se visten, los automóviles que se poseen, las mujeres que se conquistan. Los adolescentes de los barrios marginados ven cerradas las puertas hoy más que nunca. ¿Muchos de ellos son temibles como *El Jairo* de *Los Olvidados* de Buñuel? Como *El Jairo*, pero en época de crisis.

De 1985 a 1986, el delito de robo se incrementó en 32% . De acuerdo con estimaciones del Consejo Nacional de Población, los habitantes del Distrito federal habríamos aumentado 1.1% en el lapso 1986-1987. Se estima que el aumento de la población en el mismo período fue notablemente más alto: 10.3%.

La cifra de robos denunciados en 1987 fue superior en casi 10,000 a la del año anterior.

Una verdad de Perogrullo: una buena parte de los autores de los más de 101,000 robos denunciados en 1987 son desempleados y subempleados.

En el Distrito Federal, entre 70 y 100 automóviles son robados diariamente, en un tercio de casos por asaltos.

El 90.6% de los delitos cometidos en 1987 en el Distrito Federal quedarán impunes. Previsiones de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal indican que 154,598 autores de delitos lograrán evadir la acción de la justicia, en el 68% de los casos porque se presentará la denuncia *contra quien resulte responsable* y nunca se determinará la identidad del autor del delito, y en el

¹⁸ *La Jornada*, 20 de julio de 1987.

32% porque a pesar de tenerlo identificado la policía judicial no logrará detener al autor del delito. Sólo uno de cada diez presuntos delincuentes será detenido. Durante 1987 la policía judicial del Distrito Federal únicamente concluyó 23% de las investigaciones que le fueron ordenadas y, por tanto, dejó de resolver 77 de cada 100 casos.¹⁹

Una de las manifestaciones íntimas de las crisis es la idea de que llegar a casa es un riesgo, de que salir es un peligro; el conocimiento de que los asaltantes no sólo entran a los hogares cuando nadie está allí sino que llaman a las puertas y obligan a los moradores a entregarles su dinero y sus objetos de valor... y probablemente los lastimen.

Los comercios han acortado sus horarios. Muchas tiendas han clausurado sus puertas y realizan las ventas a través de rejillas de seguridad.

Antes sabíamos de asaltos únicamente por las noticias. Ahora se va cerrando el círculo de los personajes que, como víctimas, protagonizan episodios de esa índole. Todos tenemos alguna tía que fue asaltada en su departamento, algún amigo que en la vía pública fue semidesnudado, algún vecino que en un restaurante fue privado de su cartera mientras degustaba un platillo, algún primo al que se le despojó de su saco ante una multitud paralizada por el terror en una estación del metro, algún compañero de trabajo en cuya presencia fue robado su automóvil. O nosotros mismos hemos sido asaltados y no nos consuela saber que ya tenemos algo interesante que contar a nuestros nietos.

Por lo menos, los vampiros –cuando existían– podían ser combatidos con espejos, determinadas plantas, una estaca en el corazón, el degollamiento, los ajos, los crucifijos, la luz del sol, una bala de plata. En cambio, ¿cómo exorcizar la criminalidad? A partir de que la negra noche tiende su manto, cualquier transeúnte puede ser un siniestro asaltante que nos puede quitar la cartera, la ropa, la vida. Caras vemos, corazones estragados por la crisis no sabemos.

¹⁹ *La Jornada*, 17 y 18 de noviembre de 1987.

Derechos humanos

Laura Salinas

“Solamente por el tiempo loco, por los locos sacerdotes, fue que entró a nosotros la tristeza... no había alto conocimiento, no había sagrado lenguaje... Castrar el sol; eso vinieron a hacer aquí los extranjeros. Y he aquí que quedaron los hijos de sus hijos, en medio del pueblo, y esos recibieron su amargura. Serán esclavas las palabras, esclavos los árboles, esclavos los pueblos, esclavos los hombres...”¹

Así pintan nuestros antepasados, con actual justeza, las consecuencias de la imposición del poder imperial. Ese poder que ha cambiado de dueño y también de cara, que se ha sofisticado: procura disimular y varía sus formas. Ese poder al que no podemos escapar.

Si inicio este escrito aludiendo a él es para señalar que nuestra situación colonial nos obliga a acercarnos al tema de los derechos humanos de nuevas maneras. Es precisamente debido a que nuestro país, junto con muchos otros, arrastra, –cotidianamente agravada– su dependencia, que al concepto de derechos humanos debe dársele un contenido mucho más abarcador que el que tuvo desde los siglos del liberalismo hasta muy reciente época.

Hablar de los derechos humanos hoy, en México, obliga a partir de una definición de éstos que tome en cuenta que han evolucionado debido, precisamente, a las circunstancias en las que viven los hombres en países que, como el nuestro, están inmersos en el subdesarrollo, un subdesarrollo que se agudiza y ha adquirido proporciones de crisis.

De esa manera, el estudio de lo que sucedió en materia de derechos humanos en el sexenio que de Miguel de Madrid, tendrá un fundamento teórico que permita percibir objetivamente en su real –y grave– dimensión el problema de la violación de esos derechos,

¹Libro sagrado de los mayas: conquista, explotación y miseria.

y qué responsabilidad toca en ello al gobierno en virtud de que sus actos adquieren un significado ético-jurídico al ser observados con herramientas de la ciencia del derecho.

El moderno concepto de derechos humanos es consecuencia de una evolución en la que se perciben dos constantes: su carácter de resultado de la lucha de clases y su contenido ético; constantes cuya concreción varía en el tiempo y en el espacio. Cada sociedad, en cada época, ha reconocido y positivado como humanos a ciertos derechos que considera indispensables,² propios de la naturaleza humana. Cuando surgieron los estados nacionales, el movimiento de la ilustración reivindicó la inalienable libertad, la igualdad y la fraternidad de los individuos. El Estado de Derecho burgués protegió, entonces, aquellos derechos que habían sido violados por la monarquía,³ que eran conculcados por el poder absoluto del monarca y la acción abusiva e ilimitada de la nobleza. Lo hizo en interés de la burguesía que necesitaba obtener libertades políticas que le permitieran ejercer plenamente las económicas y sociales de que ya gozaba gracias a su poder económico. Siglos más tarde, el Estado socialista propuso los derechos sociales,⁴ a los cuales dejó subordinados los políticos. Tales derechos fueron siendo paulatinamente adoptados en el mundo capitalista, en razón de movimientos reivindicatorios resultantes de que es indispensable a los individuos disfrutar de los medios materiales que les permitan disfrutar de sus libertades políticas.⁵

Con el desarrollo del capitalismo y la aparición de la burguesía transnacional y su contraparte: el mundo subdesarrollado, comenzaron a reivindicarse desde este último los derechos económicos y sociales de los pueblos, hoy conocidos como derechos de solidaridad.⁶ Se

²En textos literarios antiguos se encuentran frecuentes alusiones a los que hoy se pueden reconocer como derechos, no solamente políticos, sino económicos y sociales.

³Las libertades políticas, la inviolable y sagrada propiedad privada, por ejemplo.

⁴En el preámbulo de la Constitución del Estado Socialista Ruso de 1918, Lenin hace la declaración de los derechos del pueblo trabajador y explotado.

⁵Son derechos económicos y sociales, entre otros, el derecho al trabajo, el derecho a un salario justo, el derecho a la alimentación, el derecho a la educación, el derecho a la salud.

⁶Los derechos políticos de las naciones fueron reivindicados hasta mediados de este siglo por los países que fueron obteniendo su independencia. Pero la libre

dió entonces, en el mundo capitalista, un proceso de modernización que consiste en que, sin negarse ni subordinarse los derechos burgueses, los económicos y sociales comienzan a ser reivindicados por individuos y pueblos desposeídos.

El imperialismo se reconoce entonces como también contrario al ejercicio de los derechos económicos y sociales, porque dificulta que los sistemas nacionales garanticen el bienestar de los ciudadanos y, en muchos casos, su misma vida. En el mundo capitalista, afirma acertadamente Héctor Cuadra,⁷ hay dos marcos de operatividad y vigencia de los derechos humanos reconocidos universalmente: el occidente capitalista y su Estado de Derecho, y las naciones proletarias como la nuestra.

En dichas naciones los derechos humanos tienen dos ámbitos de ejercicio y reivindicación: a) el nacional, en el que los ciudadanos son sujetos que ejercen y reivindican y el estado es, tanto responsable de la tutela, como autor de violaciones junto con personas y entes privados que tienen poder económico; b) el internacional, en donde el pueblo y sus gobernantes conformadores de un país determinado, constituyen el sujeto de derecho frente a otros estados y a entes privados transnacionales, y el estado tiene deber de proteger a la Nación. En los dos ámbitos de ejercicio, el Estado Nacional está obligado a preservar y a proteger la vida plena de sus ciudadanos. Esa obligación, precisamente, limita su poder a la vez que lo autoriza a actuar para evitar abusos y procurar el respeto de los derechos de todos; de ella resulta que se convierte en violador de derechos humanos cuando no los tutela porque comete acciones o incurre en omisiones contrarias a su deber.

El derecho positivo nacional reconoce, tanto los derechos político y civiles, como los económicos y sociales. A partir de las garantías individuales que consigna la Constitución Mexicana cuyo contenido se ha ido incrementando con nuevos derechos económicos

determinación nos se ejerce realmente sino cuando también pueden ejercerse los derechos económicos y sociales de los pueblos: al desarrollo, a la paz, al medio ambiente sano, a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad.

⁷ Cuadra, Héctor, *La dimensión internacional de los derechos humanos*, México, UNAM, 1964.

y sociales⁸ de los ciudadanos mexicanos, se configura un cuerpo normativo que positiva y da contenido a la obligación del Estado de tutelar el bien común. Dicha obligación adquiere, así, su dimensión ético-jurídica: el Estado no solamente tiene el deber de gobernar en cuestiones económicas y sociales, tiene también el de hacerlo de manera que las mayorías que conforman el pueblo mexicano, se beneficien, queden protegidas, por la gestión gubernamental.

Durante el sexenio 1982-1988 se dio, a iniciativa del Poder Ejecutivo, la incorporación a la norma constitucional de los derechos de solidaridad y del deber del gobierno de tutelarlos⁹.

El 3 de febrero de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 25 que, con ello, quedó redactado en los siguientes términos:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución. Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

⁸ Desde 1917 existen, tanto los derechos del Estado burgués, como algunos de los reivindicados por los movimientos socialistas (al trabajo, a la propiedad social de la tierra). Derechos más novedosos como el derecho a la igualdad de los individuos de ambos sexos, el derecho a planear la familia, o el derecho a la salud, se incorporaron en fechas posteriores; el último durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid: artículo cuarto, reforma publicada en el Diario Oficial el 3 de febrero de 1983.

⁹ En este sexenio se reformaron también, en lo que toca a derechos humanos: el artículo cuarto, por decreto publicado el 3 de febrero de 1983, para incluir el derecho a la salud; el 20 y el 21, relativos a garantías en el juicio criminal, por decretos publicados el 14 de enero de 1985 y el 3 de febrero de 1983; el artículo 22, relativo a penas económicas, por decreto publicado el 28 de diciembre de 1982; el artículo 27 en lo relativo a la impartición de justicia agraria, por decreto publicado el 3 de febrero de 1983.

El sector público... podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución

También el artículo 26 fue reformado por decreto publicado el mismo día, y dice ahora:

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. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

En la misma fecha se publicó un decreto que adicionó el artículo 27, con un párrafo XX que dice:

El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleos y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumo, crédito, servicio de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización considerándolos de interés público.

Y fue reformado el artículo 28, cuyos últimos párrafos quedaron redactas de la siguiente manera:

... la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficiencia, toda concentración o acaparamiento en uno o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida en favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán bases para que señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas que provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

También se facultó al Congreso¹⁰

Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden

¹⁰ Artículo 73, fracciones XXI—X-D, XXIX-E y XXIX-F.

económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios; y para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

Estas reformas a la Constitución eran, al inicio de sexenio, indispensables, el Gobierno Mexicano dio una respuesta normativa a la crisis y con ello se obligó en derecho a ejercer su rectoría en favor del pueblo: se obligó a planificar la economía atendiendo a la opinión y los requerimientos de las mayorías, y de tal manera que se permitiera el desarrollo nacional, es decir, se fomentara el crecimiento, se hiciera una menos injusta distribución de la riqueza, se cuidará, al usarse los recursos del país y al estimular la industrialización, el interés público; se legislará en favor de campesinos y trabajadores, es decir, de la mayoría de los ciudadanos ya muy afectados entonces por la depauperización. Sólo de esa manera –y ello está explícito en las reformas– el Estado garantizaría plenamente el ejercicio de la libertad y la dignidad de los mexicanos y preservaría la soberanía nacional.

Dada, pues, la obligación, el gobierno mexicano estableció planes y programas de desarrollo¹¹. Pero el contenido de tales planes partió de la pretensión de que los problemas urgentes del país, en la situación de crisis, son esencialmente monetarios y financieros y, por lo tanto, han de atenderse con una orientación monetaria y financiera –que coincide con la dictada por el FMI cuyo único objetivo es resolver problemas de pago en el mercado internacional– en lugar de procurarse una modificación estructural. Se trató, como afirma Sergio de la Peña¹², no de resolver los problemas estructurales, sino de “enfrentar los problemas inmediatos de desajustes, desequilibrios,

¹¹Se consultaron para elaborar este artículo el Programa de Reordenación Económica 1983-1984 (PIRE), el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND) y el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988 (PRONACIFE).

¹²De la Peña, Sergio. “La política económica de la crisis”. En: *Primer informe sobre la democracia*: Coord. Pablo González Casanova, México, 1988. México: S. XXI, 1988, pp. 86-87. (Biblioteca México: actualidad y perspectivas).

distorsiones, incluyendo la inflación, que en esencia remiten a la esfera financiera, monetaria y cambiaria... [lo cual es esencial]... para asegurar un calendario del servicio de la deuda que lo haga más regular y menos pesado en lo inmediato, al tiempo que se obtienen fondos frescos para sostener la operación de la economía”.

En lo que toca a los cambios estructurales, sigue diciendo el autor, se planearon en efecto, algunos, pero aquellos necesarios para “adecuar el espacio económico para la operación plena de las relaciones del capitalismo competitivo”: Se dio la reconversión industrial y se permitió una participación mayor de la inversión extranjera directa, se disminuyó el peso del Estado en la economía, se sanearon las finanzas públicas por medio de la reducción del gasto social y el aumento impositivo, se abrieron las fronteras a productos competitivos (a lo que responde el ingreso al Gatt), y se dio una mayor contención de salarios que de precios.

Además, puesto que a toda costa se ha de pagar el servicio de la deuda, a ello “se condicionan toda la gestión económica del país y las preocupaciones sociales”.¹³ “La causa central de la crisis —agrega De la Peña¹⁴ fue la política gubernamental equivocada de que la recuperación deberá ser conducida por la iniciativa privada, una vez ordenada la economía, mediante el aumento de las inversiones y de las exportaciones no petroleras”. Por otro lado, aunque la norma reformada obliga a los tres sectores del país a concurrir con responsabilidad social al desarrollo económico nacional, es evidente que el gobierno no ha logrado tal concurrencia y que se ha apoyado la economía nacional en las clases más débiles. Además, en lugar de aumentar su participación en áreas prioritarias del desarrollo, se ha desentendido de ellas y ha vendido empresas que debería apoyar e impulsar bajo criterios de equidad social y productividad, so pretexto de que el propósito de la productividad no se ha logrado.

Así pues, si bien se hicieron planes, su contenido y su puesta en práctica no responden a lo indicado en la Carta Magna, y esta falta de atención a la norma constituye una seria violación a los derechos humanos.

El gobierno mexicano reconoció —en la letra de las reformas— que no se ejercen plenamente las libertades políticas sin el goce de

¹³ *Ibid*

¹⁴ *Ibid*, p. 89.

los derechos económicos y sociales, que la soberanía no se garantiza sin desarrollo, y que el Estado tiene la obligación de ejercer su rectoría en favor de esos derechos y ese desarrollo, es decir, debe, como ordena el artículo, conducir y orientar la economía de manera que se garanticen los derechos de los individuos y se proteja al país. Con la planeación monetarista y liberal de la economía, con la aceptación de las orientaciones fondomonetaristas, con el manejo del pago de la deuda, México, lejos de salir de, se hundió más en la crisis, y ello significó el agravamiento de la pobreza, ya de por sí muy seria, de grandes masas de mexicanos. El derecho al desarrollo y sus beneficios es un derecho de los mexicanos como individuos y de México como nación y para tutelarse ha de atenderse a las necesidades de dichos mexicanos, y no a las de fluidez monetarista y de organización del trabajo que en el mercado transnacional se están exigiendo; ha de armarse un proyecto de democracia económica y política no dependiente, no sujeto a las transnacionales y a los Estados Unidos “un proyecto de democracia del pueblo mexicano, entendido pueblo mexicano como conjunto de habitantes que ocupan el territorio nacional, como mayoría organizada, como organización de la mayoría pobre de este país y no sólo de pequeños ‘sectores campesinos’, de ‘sectores obreros’, de ‘sectores populares’; sino de la *inmensa mayoría* del pueblo trabajador con sistemas de tolerancia y mediación para dialogar y respetar controlando a quienes forman parte de las minorías.”¹⁵

El gobierno faltó, así, a su deber de tutelar los derechos económicos y sociales del pueblo mexicano. Faltó a él en los dos ámbitos de aplicación de tales derechos: a) frente a las potencias coloniales y las corporaciones transnacionales, en el plano internacional, en el que le corresponde proteger a la nación; y b) ante las corporaciones privadas, nacionales o no, en el plano nacional, en donde le toca cuidar los intereses de cada uno de los ciudadanos en forma equitativa, lo que implica que debe atender a las necesidades de aquellos cuya carencia de poder económico les pone en desventaja y que conforman las mayorías, necesidades que son de interés público.

El gobierno aceptó –y creyó que le era inevitable dados

¹⁵ *Ibid.*, pp. 14 y 15.

la gravedad de nuestra crisis y el crecimiento de las protestas organizadas— la necesidad de legislar en materia de derecho al desarrollo y los diversos deberes que tal derecho implica. No basta, sin embargo, con legislar. Esa capacidad legislativa se reduce a un recurso retórico cuando quien la ejerce no obra luego en correspondencia con el contenido de la norma emitida.

Pero la violación de los derechos económicos conlleva la reiterada violación de los derechos políticos. Así, no solamente el contenido de los planes elaborados con el fin declarado de llevar al país por el camino al desarrollo es violatorio de los derechos humanos, también lo han sido las formas de elaboración de tales planes. La norma faculta al Ejecutivo para organizar las formas de elaboración de tales planes, y las modalidades conforme a las cuales se consultará al pueblo para recabar sus aspiraciones y demandas y atender a ellas al planear la economía. Sin embargo, las formas de consulta popular no fueron, en manera alguna, democráticas y eficaces para los efectos deseados, y, por tanto, no se planeó la economía atendiendo a las demandas y necesidades populares. Aún obligado expresamente por la nueva norma a respetar el derecho de opinión de los mexicanos a fin de, con sus aportaciones, orientar el rumbo de los planes económicos en bien de México, el gobierno impidió el ejercicio de tal derecho. Con esta política no puede sino violar, también, el derecho a la información cuando, como dice González Casanova¹⁶ opera “la transformación de las ideas económicas en dogmas, la manipulación de las estadísticas y los datos para presentar una imagen y una tendencia muy distintas a las que los propios funcionarios tienen o registran, y la propuesta de medidas que, de acuerdo con todas las experiencias, no producen los efectos que se dice, medidas que aparecen en el discurso en un nivel de abstracción en que no implican el menor compromiso, hasta que en ocasiones se les confunde con los propios objetivos, en forma de tautología”.

La situación que resulta del no ejercicio de los derechos económicos ha llevado a la ciudadanía mexicana a diversas formas de respuesta: aumento de la criminalidad, aparición de nuevas organizaciones políticas que ofrecen formas de gobernar alternativas

¹⁶ *Ibid.*, p. 18

con soluciones a los problemas económicos y sociales, y abatimiento del abstencionismo o modificación del voto ciudadano en favor de dichas nuevas organizaciones. Frente a la criminalidad se da la ineficacia de los organismos encargados de cuidar el bien público, la transformación radical de las corporaciones policíacas que durante la campaña de Miguel de la Madrid se detectó como una necesidad insoslayable no se dio, "no obstante algunas medidas orientadas a tal fin: desaparición de la División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia, mejores salarios a los agentes policíacos, preparación institucional a los aspirantes, cientos de ceses, docenas de consignaciones".¹⁷ Como lo muestra Luis de la Barreda, el Estado ha abdicado parcialmente de su función de proteger el orden público y, aunada a su ineficacia, ha permitido que se organicen grupos privados de gente armada que dan protección pagada que "puede ser el origen frankensteiniano de una criminalidad peor que la que se intenta combatir. Quienes sostienen financieramente a tales agrupaciones, es obvio no tienen la menor preocupación por la vigencia real de las garantías individuales concernientes a las detenciones y las consignaciones."¹⁸

Frente al aumento de la criminalidad, lejos de lograrse la mejora de las fuerzas del orden, se da mayor represión que implica la violación de derechos humanos: no respeto de garantías en el momento de la detención, no respeto de los derechos de proceso justo a delinquentes. También es cierto que, a pesar de la existencia de la Ley Federal contra la tortura y la ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura,¹⁹ ha seguido habiendo casos de tortura y malos tratos infligidos a presos y a detenidos por razones penales.

Por otro lado, como afirma Amnistía Internacional en sus informes, hay violaciones relacionadas "con disputas por la tenencia de tierras"²⁰, es decir, con el desentendimiento o el apoyo de las autoridades, es frecuente que los caciques abusen de su poder en contra de los derechos a la vida y a la integridad física de los

¹⁷ Luis de la Barreda, "La crisis y la criminalidad", p. 123. En: *Primer informe sobre la democracia*.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 122-123.

¹⁹ Promulgada en 1986.

²⁰ Informe 1988 de Amnistía Internacional.

campesinos, y se ejecuten en su contra detenciones arbitrarias. En lo que toca a la disidencia política, el asunto de la violación del derecho al voto, es decir, de la agresión a la manifestación de la opinión y la voluntad populares por vías de derecho, por su significado y su importancia merece estudio aparte. Cabe sólo mencionarla y decir que, de los derechos políticos, fue quizá el más gravemente violado. Según el último informe de Amnistía Internacional hubo en 1988, 23 denuncias de prisioneros de conciencia y en 1987, esa organización trabajaba en 52 casos de personas desaparecidas entre 1972 y 1983. Sin embargo, mientras que de 1971 a 1976 se denunciaron en los medios periodísticos,²¹ 1812 casos de violaciones a los derechos a la vida, la libertad personal y el respeto a la integridad física,²² de 1977 a 1982 se hizo denuncia de 3319 casos, la mayoría de los cuales se refieren a campesinos que protestaron por cuestiones agrarias.

Esta muestra, bien significativa con toda sus limitaciones, permite notar que, aunque ha ido en aumento el número de casos de violación de derechos civiles y políticos, sin embargo no es en este sexenio cuando más ha aumentado. Ello permite afirmar, con Pablo González Casanova,²³ que la represión económica no se ha correlacionado directamente con la represión política, no se violan los derechos políticos ni se excluye la negociación social al grado, por ejemplo, de otros países centro y sudamericanos.

"La tortura está lejos de ser el método principal de persuasión. Todavía la cultura dominante puede persuadir con otros actos, o con palabras... Es más... se aplica sobre todo como forma brutal de investigación y no tanto como forma de disuación o destrucción deliberada de la personalidad".²⁴ Ello no significa, por supuesto, que los casos de represión que se dan, por pocos que se den, sean aislados, anárquicos y no respondan a una estructura de control. En Latinoamérica, gracias a los servicios de enseñanza paramilitar transnacionales de los Estados Unidos, hay desde los años sesenta

²¹ Centro de Derechos Humanos Francisco de Vitoria. "Las violaciones a los Derechos Humanos individuales en México. (Período 1971-1986)" en: *Primer Informe sobre la democracia: México*, 1988, pp. 115-187.

²² Se incluyen "ejecuciones arbitrarias, detenciones arbitrarias, detenciones, desapariciones, secuestros, tortura y lesiones".

²³ González Casanova, p. 23. En: *Primer informe sobre la democracia*.

²⁴ *Ibid.*

una fina organización de contención de las luchas populares que en el caso de México es menos utilizada porque aún hay formas políticas de control y cauces pacíficos de las reivindicaciones. Pero tales formas y cauces no pueden sino desgastarse cuando durante largo tiempo son paliativos complementarios de la falta de modificaciones a las estructuras económicas y políticas.

CAMBIOS SOCIALES

Consideraciones sobre la política de vivienda

Guadalupe Reyes

INTRODUCCION

El análisis de las políticas y programas de vivienda del gobierno mexicano ha sido objeto de numerosos trabajos en ciencias sociales dada la importancia que las prácticas estatales en la materia han tenido no sólo en el desarrollo de la política urbana general, sino también como mecanismos de cooptación de ciertos sectores de población, para reforzar la legitimidad o bien para asegurar el control y la subordinación de grupos disidentes.

En un ensayo publicado hace casi una década, Manuel Perló afirmaba: "la vivienda desempeña un papel que dista mucho de ser pasivo, pues dentro de su órbita se adoptan decisiones de orden político que se articulan y tienen incidencia sobre el proceso global de formación y funcionamiento del sistema de dominación político ideológico de una sociedad."* Nosotro coincidimos plenamente con esta afirmación, de ahí que en las siguientes páginas intentaremos presentar algunas de las condicionantes e implicaciones que más allá del terreno propiamente habitacional, tiene a nivel político y económico el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988.

Ciertamente la política habitacional rebasa al programa sexenal de vivienda: mientras éste prácticamente se ha restringido al financiamiento y construcción de habitaciones auspiciadas por el Estado, aquélla abarca por lo menos otras dos grandes áreas de acción que aquí sólo se tocan muy generalmente; nos referimos a las disposiciones relativas a la vivienda de alquiler y a las ligadas con la formación y/o consolidación de asentamientos populares en

*Perló, 1979, p. 770.

las periferias urbanas. Este sexenio además incluyó los programas de reconstrucción creados a raíz de los sismos de 1985 (Programa Emergente de Vivienda, Programa de Renovación Habitacional Popular, Programa de Reconstrucción de la Unidad Nonoalco-Tlatelolco y programas de reconstrucción en provincia). A pesar de su importancia, estos programas no son abordados aquí dado su carácter particular y la imposibilidad de tratarlos con un mínimo de profundidad en un espacio tan breve.

Por otra parte, es indudable que la política de vivienda de un gobierno particular está determinada más que por los propósitos explícitamente expuestos en programas y discursos, por las posibilidades financieras del Estado y por la correlación de fuerzas existente entre los agentes sociales involucrados en la producción y consumo habitacional. En este sentido, un análisis a profundidad de toda política de vivienda debe considerar estos aspectos, que aquí no fue posible tratar en extensión por ser otro el objetivo del ensayo y por no disponer del espacio necesario para ello.

El propósito de este trabajo es limitado: evaluar el programa de vivienda de la administración de Miguel de la Madrid desde diversos ángulos: en relación a sus propias metas y objetivos; por sus efectos sobre el déficit de vivienda y las necesidades de las masas trabajadoras; en función de los intereses de las empresas constructoras y en contraste con los logros de anteriores administraciones.

Aunque la meta trazada fue modesta implicó un trabajo laborioso debido a las limitaciones impuestas por las fuentes de información de que se dispone para el período analizado: de una parte, los datos ofrecidos en programas, informes y evaluaciones gubernamentales sobre las acciones de vivienda realizadas en el sexenio son muchas veces contradictorios y los indicadores presentados suelen ser diferentes en cada documento, lo que impide hacer un seguimineto completo de cada uno de ellos; por otro lado, existen pocos estudios sobre el tema —que pudieran servir de apoyo— dado lo reciente de la etapa considerada.

El trabajo consta de cinco apartados: el primero ofrece una visión general del problema de la vivienda en México; en el segundo se intenta un balance de los pesos relativos de los distintos

organismos de vivienda; el tercero aborda la relación existente entre los diferentes géneros de programas (vivienda terminada, vivienda progresiva, mejoramiento habitacional, lotes con servicios y vivienda en renta), los grupos beneficiarios y las empresas constructoras. El cuarto apartado analiza la distribución geográfica de las acciones de vivienda y su relación con la política de descentralización; el quinto y último se ocupa del contraste entre los objetivos y metas del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda con los resultados obtenidos.

Al final incluimos un conjunto de reflexiones que integra elementos de comparación entre la política de vivienda del sexenio 1982-1988 con la seguida por gobiernos anteriores. También se recuperan algunas de las demandas planteadas por las organizaciones sociales que no llegaron a ser incluidas en la agenda de gobierno.

No debemos olvidar que la política de vivienda —como cualquier política— no sólo está constituida por lo que se hace, sino también por lo que no se atiende.

I LA SITUACION DE LA VIVIENDA EN MEXICO

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988 (PRONADUVI), formulado para orientar las políticas urbana y habitacional del presente sexenio, ofrece un diagnóstico de la situación de la vivienda en el país que ha servido de punto de partida para los diversos programas de vivienda desarrollados durante la administración de Miguel de la Madrid.

Retomando datos del Censo Nacional de Población de 1980, el PRONADUVI señala que, para ese año, del 30 al 40% de las 12'142,555 viviendas del país contaban con un sólo cuarto; 10% de las familias convivían hacinadas al menos con otra familia en una misma vivienda; más del 50% de las viviendas carecían de agua potable y drenaje en el interior domiciliario y 25% no contaba con energía eléctrica; 62% se edificaron en condiciones estructurales de alto riesgo, y 33% se encontraban en situación jurídica irregular.¹

¹ *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988*, pp. 22-23. A estos datos cabría agregar los ofrecidos en el *I Informe de Gobierno-Sector Desarrollo Urbano y Ecología*, de los cuales se deriva que 33% de las viviendas están habitadas por personas que no son sus propietarias y 70% de ellas no rebasan los dos cuartos.

Por otra parte menciona de las viviendas existentes, cada año ser requieren más de 500 mil unidades nuevas.

El PRONADUVI en ningún momento ofrece una estimación global del déficit de vivienda, pero otras fuentes lo calculan entre cinco y seis millones: el subsecretario de Vivienda de la SEDUE, Gabino Fraga, habla de un rezago de cinco millones de viviendas²; Banamex estima que 35% del parque habitacional actual (casi cinco millones de viviendas) está deteriorado o no satisface las necesidades mínimas y que de 1987 al año 2000 –en sólo trece años– se generará una demanda de 9.5 millones de viviendas: 5.2 millones para atender requerimientos derivados del aumento poblacional y 4.3 millones para resolver necesidades creadas por deterioro o reposición y para evitar el hacinamiento³ (los datos de BANAMEX hacen suponer una demanda anual promedio de 730 mil 769 viviendas); el Instituto Interdisciplinario de Planeación Urbana Regional, por su parte, ha estimado el déficit nacional en 5.8 millones de viviendas y en 600 mil los requerimientos anuales por reposición y crecimiento demográfico.⁴

En el caso del Distrito Federal el déficit habitacional es aún más agudo: frente a un total de un millón 747 mil viviendas censadas en 1980, el gobierno capitalino ha reconocido en distintos momentos un déficit aproximado de un millón de viviendas y señalado que de las viviendas existentes 550 mil no reúnen condiciones de habitabilidad.⁵

Para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), Beatriz García y Agustín Porras, utilizando información del X Censo General de Población, elaboraron una clasificación de las viviendas según niveles de calidad definidos mediante la combinación de cuatro variables: a) drenaje o fosa séptica; b) agua entubada; c) material de muros y d) número de cuartos. Según esta clasificación 93.17% de las viviendas del D.F. y 87.43% de las de los municipios conurbados del Estado de México quedan ubicadas en los niveles “bajo” y “muy bajo” debido a las serias deficiencias que presentan.

²Ladislao, 1987, p. 38.

³Banamex, 1987, p. 109.

⁴*Unomásuno*, 15 de julio de 1985.

⁵*Unomásuno*, 7 de mayo de 1983; *Unomásuno*, 8 de junio de 1986; *El Día*, Sección Metrópoli, 9 de abril de 1987.

CUADRO 1
CLASIFICACION DE VIVIENDAS DE LA ZONA METROPOLITANA
DE LA CIUDAD DE MEXICO SEGUN NIVELES DE CALIDAD

<i>NIVEL</i>	<i>DISTRITO FEDERAL</i>		<i>MUNICIPIOS CONURBADOS</i> <i>EDO. DE MEX.</i>	
	<i>Viviendas</i>	<i>%</i>	<i>Viviendas</i>	<i>%</i>
Alto	49.095	2.81	48.035	5.72
Medio	70.305	4.02	57.476	6.85
Bajo	1'177.840	67.42	684.572	81.55
Muy Bajo	449.862	25.75	49.403	5.88
Total	1'741.102	100	839.486	100

Fuente: García y Porras. *La vivienda en la zona metropolitana de la ciudad de México*, 1987, p. 44.

Los autores de la clasificación anterior afirman también que en 1980 el porcentaje de viviendas con tres habitantes y más por cuarto en el Distrito Federal fue de 30% y en los municipios conurbados del Estado de México de 38.6%, cuando a nivel internacional se consideran 2.5 personas por cuarto como indicador aceptable, lo cual indica que en alrededor de la tercera parte de las viviendas de la ZMCM se dan condiciones de hacinamiento.⁶

Aunque la escasez de viviendas, las malas condiciones de las existentes y el déficit generado por aumento poblacional son en realidad elementos de una crisis habitacional de carácter estructural⁷, que es irresoluble de manera total en el futuro

⁶ García y Porras, 1987, pp. 22 a 25

⁷ Numerosos textos de sociología urbana han abordado el problema de la crisis estructural de la vivienda en sociedades capitalistas, basta recordar aquí que —como señala Manuel Castells— la causa fundamental de la crisis de vivienda es la inadecuación entre oferta capitalista de vivienda y demanda de ésta por parte de la mayoría de la población cuyos ingresos no permiten cubrir el precio excesivamente elevado necesario para remunerar al capital invertido en la producción y/o comercialización de la vivienda. El desequilibrio entre oferta y demanda es más

previsible, el Estado intenta presentarlos como problemas factibles de solucionar: Guillermo Carrillo Arena, titular de SEDUE hasta 1986, afirmaba "el problema de la vivienda sí es soluble, nuestro déficit es cada día menor"⁸.

Más aún, los objetivos específicos y metas del PRONADUVI (que se detallarán más adelante) son expuestos como propósitos factibles de alcanzar, que posibilitarán incidir drásticamente en el corto y mediano plazo sobre aquellos fenómenos –estructurales y coyunturales– que el propio PRONADUVI señala como causas de la problemática de vivienda, a saber: a) en la coyuntura reciente, disminución de la actividad económica; tradicional orientación de la inversión habitacional en vivienda terminada y escasa inversión para vivienda en arrendamiento; trámites para construcción complicados y de elevado costo e irregularidad en la tenencia de la tierra. b) Causas estructurales: limitados recursos destinados a producir vivienda, mala distribución del ingreso nacional, especulación comercial con la tierra, alzas inmoderadas de los insumos para vivienda, elevado crecimiento demográfico, escasa participación social organizada en la producción de vivienda y limitada coordinación entre organismos del sector.⁹

El diagnóstico estatal descrito en los párrafos anteriores toca apenas superficialmente o soslaya la magnitud de elementos esenciales de la problemática que intenta enfrentar tales como: la situación de la vivienda en renta, la constante violación de las normas de seguridad en la construcción, la carencia de un marco jurídico adecuado que impida la especulación con las viviendas edificadas en programas estatales y lo extenso de la irregularidad en la tenencia de la tierra.

acentuado en el sector habitacional que en otras ramas de la producción por varios factores: a) dependencia de la ganancia capitalista con respecto a la renta del suelo, b) lenta tasa de rotación del capital (salvo intervención sustancial del Estado), c) como consecuencia de lo anterior, bajo nivel de inversión y débil desarrollo de fuerzas productivas, lo que repercute en aumento de los costos de producción, d) dispersión y desorganización de los trabajadores de la industria de la construcción, con escasa presión sobre la modernización del proceso productivo y por tanto, e) alto precio de producción que no puede ser realizado de manera inmediata como ganancia capitalista y f) disociación entre capital de producción y capital comercial, lo que encarece aún más el producto. (Castells, 1977, p. 1167).

⁸ *La Jornada*, 19 de septiembre de 1985.

⁹ *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988*, pp. 23 y 24.

Hay que destacar que aproximadamente dos tercios de las familias mexicanas no tienen acceso al mercado público o privado de vivienda¹⁰ y como resultado de esto encuentran en la autoconstrucción o el alquiler de viviendas con pésimas condiciones, la única alternativa posible para resolver su problema habitacional. Así pues, la solución a la problemática habitacional del país se da mayoritariamente al margen de las instituciones públicas y de la producción capitalista, generando un circuito constructivo fuera del marco legal que dificulta la planeación de las ciudades y la dotación de los servicios más elementales.

La autoconstrucción, como vía de solución a las necesidades de vivienda, se enfrenta con dos barreras que día a día son más difíciles de superar: el acceso al suelo y la constante alza a los materiales de construcción. Por sexenios –y contando con la tolerancia estatal para ello– el acceso al suelo se ha resuelto mediante la ocupación ilegal de tierra; sin embargo, la situación jurídica irregular de la tenencia de la tierra ha alcanzado dimensiones tales¹¹ que –dados los problemas políticos y económicos que acarrea– resulta preocupante para el Estado. De ahí que una de las grandes líneas de la política oficial de suelo durante el presente régimen haya sido justamente la de frenar la creación de nuevos asentamientos irregulares; aunque este propósito está aún muy lejos de lograrse, el acceso a la tierra mediante ocupación irregular se torna cada día más difícil.

Otro grave problema en cuanto a la situación habitacional en México, lo constituye el incumplimiento de las normas de seguridad en la construcción. En el Distrito Federal –según afirmaciones del director general de Planificación del DDF– 55% del total de vivienda carecen de licencia de construcción¹² y en muchos de los casos en que se concedieron estas licencias, las normas de seguridad fueron reemplazadas por arreglos informales que derivaron en incumplimiento de reglamentos, especificaciones técnicas y responsabilidades profesionales y por tanto, en inseguridad para los moradores de

¹⁰ Garza, 1987, p. 15.

¹¹ Por ejemplo, en la actualidad 30% de la mancha urbana de la Zona Metropolitana de la ciudad de México es jurídicamente irregular y aproximadamente la sexta parte de la Zona Metropolitana de Guadalajara se encuentra en esta situación.

¹² *unomásuno*, 7 de mayo de 1983.

muchos inmuebles, como evidenciaron los sismos de septiembre de 1985.¹³

Por último, es necesario hacer énfasis en que no existe una ley federal inquilinaria, a pesar de que, según datos del censo de 1980, más de la tercera parte de las viviendas del país son rentadas y esta proporción es todavía mayor en algunas entidades como el Distrito Federal, donde el 53.8% de las viviendas son alquiladas o el estado de Jalisco, donde 54% del parque habitacional está constituido por viviendas en renta.¹⁴

La ausencia de una ley inquilinaria provoca constantes conflictos entre arrendatarios y arrendadores, por lo cual la Procuraduría Federal del Consumidor recibe en promedio cinco mil casos mensuales relacionados con viviendas de alquiler,¹⁵ sin que a la fecha se haya presentado una solución jurídica efectiva que evite los constantes abusos de los casatenientes, sin desestimular aún más la oferta de vivienda en renta.

Por lo dicho anteriormente es claro que cuando nos referimos al 'problema de la vivienda' no hablamos exclusivamente de un problema de déficit, sino de una situación mucho más compleja.

II PARTICIPACION DE LAS INSTITUCIONES DE VIVIENDA EN LA OFERTA HABITACIONAL DEL PRONADUVI

1 Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y Banca Nacional

El Infonavit y el Sistema Financiero de Vivienda constinuaron siendo los organismos con mayor participación en la oferta institucional de vivienda. Cada uno de ellos cubrió alrededor de una tercera parte de las acciones de vivienda. No obstante, conforme transcurrieron los años del sexenio fue disminuyendo el peso relativo de ambas instituciones, a tal grado que, en el caso del Infonavit, su participación se redujo de 40% en 1983 a 22% en 1988. Asimismo, la participación global del Infonavit se redujo frente a la observada en el sexenio 1977-82, cuando aportó el 40% del total de la oferta de vivienda.

El acceso a los programas de vivienda del Infonavit, además de

¹³ Fidel y Ziccardi, 1986, p. 23.

¹⁴ Banamex, 1983, pp. 66 a 72.

¹⁵ *Universal*, 20 de mayo de 1987.

restringirse a quienes perciben al menos 1.5 veces el salario mínimo, siguió siendo monopolizado por la Confederación de Trabajadores de México, hecho que, al margen de sus implicaciones como mecanismos de encuadramiento y control político, en este sexenio tuvo un resultado favorable a los derechohabientes del Infonavit: la CTM logró frenar el intento gubernamental de eximir a los patrones de aportar sus cuotas al organismo, aun a riesgo de violentar con ello la obligación patronal de proveer vivienda a sus trabajadores según reza el texto constitucional. El intento señalado se materializó en la iniciativa de reforma a la Ley del Infonavit que presentó el Ejecutivo Federal en noviembre de 1983.¹⁶

Por otro lado, la reducción del salario real incidió negativamente en la captación de recursos del Infonavit, toda vez que mermaron las aportaciones reales tanto de patrones como de trabajadores, fijadas en un cinco por ciento de la masa salarial de los derechohabientes del Infonavit. Este fue el principal factor de la disminución de la participación del Infonavit en la oferta institucional de vivienda.

En cuanto a la participación de la Banca y del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (Fovi), se mantuvo su carácter restringido, al permanecer limitada la oferta a los estratos de ingresos de dos a diez salarios mínimos. Hay que enfatizar que la población con ingresos menores a dos salarios mínimos representaba en 1987 el 58.6% de la población nacional, como muestra el cuadro 2.

CUADRO 2
DISTRIBUCION DEL INGRESO FAMILIAR
MENSUAL EN MEXICO 1981-1987

<i>SALARIOS MINIMOS</i>	<i>% POBLACION</i>		<i>% INGRESO</i>	
	<i>(1981)</i>	<i>(1987)</i>	<i>(1981)</i>	<i>(1987)</i>
0 - 2	46.9	58.6	10.6	16.3
2 - 4	21.9	19.9	13.5	16.8
4 - 14	22.9	15.4	35.7	32.0
14 +	08.3	05.1	40.2	34.8

Fuente: Enrique Alducin. *Encuesta Nacional sobre los valores de los mexicanos*, Banco Nacional de México, 1981 y 1987.

¹⁶ *El Sol de México*, 25 de noviembre de 1983.

El costo de las viviendas construidas por el sistema financiero de vivienda influyó también para que éste dejara al margen a amplísimos sectores de población. Según denuncias del Congreso del Trabajo, el costo de las viviendas edificadas por la banca es 67% más alto que el de las viviendas construidas a través de organismos públicos.¹⁷ Además, aumentó considerablemente el costo de los créditos disponibles, por efecto de la elevación de las tasas de interés y porque uno de los objetivos expresos del programa de vivienda de la banca fue el de recuperar una proporción mayor de la cartera vencida. En palabras de Banamex: "Uno de los problemas más serios que enfrenta el programa es su rentabilidad. Incluye carteras con antigüedad hasta de 15 años, las cuales cuentan con tasas de interés fijas que se rezagan frente a la inflación (...) Esta situación se traduce en un subsidio cuantioso por parte de la banca y constituye el mayor reto que vencer"¹⁸.

2 Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE)

FOVISSSTE, que en 1983 aportó el 15% de las acciones de vivienda (porcentaje semejante a su promedio en el sexenio anterior: 9%), para 1987 cubrió apenas el 3%, teniendo un promedio del 6% para todo el sexenio. Esta evolución de la participación del FOVISSSTE evidencia el retroceso de las posibilidades de acceso a la vivienda para los trabajadores del Estado, consumado en forma paralela a los recortes presupuestarios y de personal. Los trabajadores del Estado de menores ingresos quedaron definitivamente excluidos del financiamiento de vivienda del FOVISSSTE, toda vez que las condiciones impuestas por este organismo para el otorgamiento de los créditos excluyen a los burócratas con ingresos menores a 2.5 veces el salario mínimo.¹⁹

¹⁷ *El Financiero*, 6 de junio de 1986.

¹⁸ Banamex, 1987, p. 115.

¹⁹ Casa y Ciudad, septiembre de 1985, p. 54.

3 Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)

El FONHAPO, que es el organismo encargado de atender las demandas de vivienda de la población no asalariada con ingresos menores a 2.5 veces el salario mínimo, incrementó su participación a lo largo del sexenio. En 1983 inició con 5.4% del total de acciones de vivienda, y para 1987 alcanzaba ya el 20%, con un promedio sexenal de 15.3%; esta evolución indica que aumentó la oferta de financiamiento para la población de menores recursos. No obstante, tal incremento no significa que la población señalada haya mejorado su situación en relación con el sexenio anterior, porque entonces existía el Indeco, con objetivos similares a los del FONHAPO. Entre ambos organismos cubrieron en promedio 14.2% del total de acciones de vivienda realizadas en el sexenio de José López Portillo, porcentaje similar al de la participación de FONHAPO en este sexenio.

Tampoco el FONHAPO ha desarrollado una labor al margen de condicionamientos políticos. Este es el único organismo público con estructura adecuada para impulsar la autoconstrucción popular de vivienda; FONHAPO no otorga créditos a individuos sino sólo a cooperativas y organismos privados dedicados a promoción de vivienda popular. En la práctica, esta estructura favorece a las cooperativas vinculadas al partido gubernamental, en detrimento de las independientes. Al mismo tiempo, la negativa de FONHAPO a conceder créditos individuales propicia la afiliación de nuevas organizaciones vecinales a la Federación Nacional de Cooperativas de la CNOP, lo que confiere a su acción una dimensión fuertemente clientelista.

Otra dificultad para los potenciales beneficiarios de la acción de FONHAPO radica en que el pago de un enganche es condición indispensable para el otorgamiento de los créditos, pero acumular la suma necesaria suele ser un obstáculo, a menudo insalvable, para las familias pobres. Frente a esta realidad, el director del organismo, Manuel Aguilera Gómez, ofreció el establecimiento de un Fideicomiso de Ahorro Previo, con el apoyo de la banca nacional, para permitir a los vecinos recibir rendimientos por sus abonos mensuales. Sin embargo, esta acción fue anunciada en 1988, a finales del sexenio.

CUADRO 3
ACCIONES DE VIVIENDA REALIZADAS POR ORGANISMO

	1983 ¹		1984 ¹		1985 ¹		1986 ²		1987 ³		1988 ⁴		1983-1988		1977-1982 ²¹	
ORGANISMO	Absolutas	%	Absolutas	%	Absolutas	%	Absolutas	%	Absolutas	%	Absolutas	%	Absolutas	%	Absolutas	%
Infonavit	55,246 ⁶	39.93	67,151 ¹⁰	23.96	74,777 ¹⁶	26.03	79,000	33.85	80,162	26.71	67,038	22.19	423,374	27.47	261,856	40.27
Fovissste	13,016 ⁶	9.40	14,404 ¹¹	5.13	22,661 ¹⁷	7.88	15,376	6.58	8,929	2.97	17,986	5.95	92,372	5.99	56,628	8.70
Fovl	- ⁷	-	- ¹²	-	21,613	7.52	20,988	8.99	27,000	8.99	-	-	-	-	107,920	16.59
Banca	56,216 ⁸	40.63	72,681 ¹³	25.93	67,200	23.39	34,000	14.57	63,300	21.09	107,000	35.43	469,998	30.49	102,058	15.69
Fonbapo	7,467	5.39	27,243	9.72	32,247	11.22	58,898	25.24	60,162	20.05	49,333	16.33	235,350	15.27	6,192 ²²	0.95
Pemex	1,472	1.06	6,844 ¹⁴	2.44	4,541	1.58	3,496	1.49	2,395	0.79	3,537	1.17	22,285	1.44	3,939	0.06
C.F.E.	2,277 ⁹	1.64	2,620 ¹⁵	0.93	1,856	0.64	1,506	0.64	1,711	0.57	1,211	0.40	11,181	0.72	10,903 ²³	1.67
Fividesu	2,046	1.47	3,687	1.31	4,057	1.41	999	0.42	1,481	0.49	953	0.31	13,223	0.85	2,369	0.36
Issfam	588	0.42	162	0.05	452	0.15	618	0.26	372	0.12	-	-	2,192	0.14	-	-
Fidelcomisos	-	-	12,259	4.37	6,850	2.38	837	0.35	2,397	0.79	2,800	0.92	25,143	1.63	-	-
Organismos de los Estados	-	-	73,195	26.11	50,994	17.75	17,630	7.55	20,710	6.90	15,000	4.96	177,529	11.51	-	-
Reconstrucción	-	-	-	-	-	-	-	-	31,411	10.46	12,124	4.01	43,535 ²⁰	2.82	-	-
Progr. Casa Propia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25,000	8.27	25,000	1.62	-	-
TOTAL	138,328 ¹⁸	100	280,246 ¹⁹	100	287,248	100	233,348	100	300,030	100	301,982	100	1'541,182	100	650,179 ²⁴	100

Fuente: Elaborado por la autora con datos de:

¹ *Antología de la Planeación en México. Tomo XVIII*, p. 281.

² *Informe de Ejecución 1986 del PND*, F.C.E., p. 241.

³ Miguel de la Madrid, *Programa de Vivienda 1988*, p. 6.

⁴ *Ibid.*, p. 16. Para 1988 se presentan las metas programadas al inicio del año.

⁵ 46,062 según Banamex, *México Social 1985-86*, p. 95 citando como fuente el III Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid.

⁶ 8,078 según Banamex, *loc. cit.*

⁷ 13,130 según SEDUE, Sistema Integral de Información en *Las Razones y las Obras. Tercer año*. p. 379.

⁸ 43,086 según SEDUE, *loc. cit.*

⁹ 752 según SEDUE, *loc. cit.*

¹⁰ 56,957, según Banamex, *loc. cit.*

¹¹ 13,577 según SEDUE, *loc. cit.* y 7,357 según Banamex, *loc. cit.*

¹² 19,969 según SEDUE, *loc. cit.*

¹³ 52,712 según SEDUE, *loc. cit.*

¹⁴ 4,624 según SEDUE, *loc. cit.*

¹⁵ 2,641 según SEDUE, *loc. cit.*

¹⁶ 61,748 según Banamex, *loc. cit.*

¹⁷ 7,623 según Banamex, *loc. cit.*

¹⁸ 136,215 según SEDUE, *loc. cit.*

¹⁹ 280,246 según Banamex, *loc. cit.*

²⁰ Miguel de la Madrid, *Programa de Vivienda 1988*, pp. 6 y 16.

²¹ *Las Razones y las Obras. Tercer Año*. p. 379.

²² Incluye acciones de Fonhapo y Fondo de Habitaciones Populares.

²³ Incluye acciones de Codeur, DDF y Fividesu.

²⁴ Incluye 86,013 acciones de Indeco, quien contribuyó con 13.22% de la oferta habitacional del periodo 1977-1982.

4 Institutos de vivienda de los gobiernos de los estados y otros organismos de vivienda

En contraste con los propósitos de descentralización de las acciones de vivienda, la participación de los institutos de los estados cayó del 26.1% en 1984 a sólo 5% en 1988, con lo que la acción de los gobiernos de las entidades federativas en materia de vivienda casi desapareció.

Esta reducción contrasta asimismo con el hecho de que se haya incrementado el porcentaje de acciones de vivienda realizadas en provincia, particularmente en ciudades medias y localidades menores. La combinación de ambos resultados evidencia que la centralización de la política de vivienda aumenta, lejos de disminuir.

El Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Urbano para el Distrito Federal (FIVIDESU) redujo su participación del 1.7% del total de acciones de vivienda en el sexenio pasado a 1.5% al iniciar el sexenio y a sólo 0.3% en 1988.

5 Distribución de los recursos entre los organismos

La información relativa a la distribución de los recursos para vivienda tuvo muy poca difusión durante este sexenio. De hecho sólo se encontraron datos para 1985, 1987 y 1988; sobre la base de ellos puede afirmarse que no sólo por el número de acciones desarrolladas, sino también por la proporción de recursos absorbidos por los programas de vivienda de la banca, FOVI e INFONAVIT, entonces organismos siguieron siendo los principales ejes de la política habitacional.

Con alrededor del 30% de los recursos, INFONAVIT ejecutó una proporción semejante del total de las acciones de vivienda realizadas. En contraste, la banca-Fovi siempre absorbieron una proporción de recursos muy superior a su participación en el total de las acciones de vivienda. Así, en 1985, ejercieron 43% de los recursos,

pero sólo realizaron el 31% de las acciones de vivienda; en 1987, los porcentajes fueron 56.5 y 34.7% respectivamente; para 1988 se prevee que la Banca y Fovi ejecutarán el 40.4% de las acciones de vivienda de los programas normales (sin contar los de reconstrucción y Casa Propia), pero para ello absorberán el 51.1% de los recursos disponibles. Estas cifras son significativas por que revelan que los beneficiarios principales siguen siendo los estratos de ingresos medios y altos, en detrimento de los populares.

En agudo contraste con la banca y Fovi, el FONHAPO realizó en 1985 el 11.2% de las acciones de vivienda con sólo el 4% de los recursos. Este desfase fue aún mayor en 1987, cuando FONHAPO ejecutó 22.4% de las acciones de vivienda (descontadas las de reconstrucción) con 4.8% de los recursos. En 1988 los porcentajes serán, según los proyectos originales, de 18.6% de las acciones ordinarias de vivienda con 3.5% de los recursos. De estos datos se deduce que la mayor parte de las acciones de vivienda que FONHAPO desarrolló o desarrollará son trabajos de construcción menores que requieren de pocos recursos, a diferencia de los que ejecutan la Banca y el Fovi.

Para la población de menores ingresos, entre la que se reclutan los beneficiarios de FONHAPO, se destina un volumen muy pequeño de recursos, por completo insuficiente para incidir en términos significativos en la solución de sus necesidades de vivienda; de ahí que siga correspondiendo a las propias familias buscar por sí mismas la solución a su problema habitacional. Vista en perspectiva, la acción del FONHAPO corresponde más bien al modelo de institución legitimadora de la política social del Estado que a una opción viable de solución al problema del déficit de vivienda popular.

Los institutos de vivienda de los gobiernos de los Estados apenas recibieron, en conjunto, el 3.1% de los recursos en 1985 y el 0.0% en 1987; para 1988 sólo recibirán, según lo previsto, el 0.5%. Porcentajes tan raquíticos evidencian que la descentralización en materia de vivienda no ha trascendido más allá del discurso.

CUADRO 4
INVERSION EN VIVIENDA POR ORGANISMO

	1985		1987		1988	
<i>ORGANISMO</i>	<i>Millones de pesos</i>	<i>%</i>	<i>Millones de pesos</i>	<i>%</i>	<i>Millones de pesos</i>	<i>%</i>
INFONAVIT	231,058.0	36.70	805,200	30.03	1'830.100	34.06
FOVISSSTE	34,794.6	5.50	123,200	4.60	345,200	6.42
FOVI	47,772.7	7.59	213,700	7.97	2'747,000	51.12
BANCA	222,649.0	35.37	1'300,000	48.50		
FONHAPO	25,485.2	4.04	128,200	4.78	190,900	3.55
ORGS. ESTATALES	19,581.2	3.12	25,300	0.94	25,000	0.46
PEMEX	18,500.0	2.94	58,800	2.19	188,400	3.50
C.FE.	5,754.5	0.91	9,100	0.33	34,900	0.64
FIVIDESU-DDF	11,015.3	1.75	5,100	0.19	9,300	0.17
ISSFAM	4,037.1	0.64	7,200	0.26	n.d.	n.d.
SEDUE (Fideicomisos del sector)	8,886.5	1.41	1,000	0.03	2,800	0.05
TOTAL PROGRAMAS NORMALES	629,534.1	100%	2'680,800	100%	5'373,600	100%

Fuente: La autora con información del *Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda 1985 y Programa de Vivienda 1988*.

III EL APOYO ESTATAL A LOS DIVERSOS TIPOS DE PROGRAMAS

1 Los programas de vivienda terminada y el papel de la industria de la construcción en ellos

La edificación de viviendas terminadas ocupó el lugar principal en la oferta institucional de vivienda del sexenio, cubriendo poco más de la mitad (54.6%) de las acciones habitacionales y absorbiendo la mayor parte de los recursos del sector, al menos en los años para los que se cuenta con información disponible. Así, en 1983 el 56% de las acciones de vivienda correspondieron a unidades terminadas, destinándose a ellas el 72.6% de la inversión en materia habitacional; durante 1984 correspondió a este tipo de programa 34.7% de la ofer-

ta de vivienda y el 69.5% de los recursos; en 1985 al 44% de la oferta quedó constituida por habitaciones terminadas a las que se destinó el 82% de los recursos.

Si el mayor número de acciones de vivienda se dió en programas de unidades terminadas y estas acciones son más caras que las de vivienda progresiva, lotes con servicios o mejoramiento, lógico es que absorbieran la mayor parte de los recursos. Sin embargo, al optarse por privilegiar la inversión en vivienda terminada, se dejó de lado uno de los lineamientos básicos del PRONADUVI, según el cual debía adecuarse el financiamiento en materia habitacional para favorecer particularmente a trabajadores no asalariados, marginados de zonas urbanas y campesinos, población que en la práctica no tiene acceso a programas de vivienda terminada por carecer de los ingresos mínimos exigidos en éstos.

Puede suponerse entonces que el impulso otorgado a la edificación de viviendas terminadas respondió más que a criterios sociales, a razones de tipo económico, muy relacionadas con el hecho de que las viviendas terminadas son las que produce la industria de la construcción. Según señalaba el PRONADUVI, uno de los objetivos específicos del programa sería el de "orientar la construcción de vivienda para apoyar la reactivación de la economía y la creación y mantenimiento de las fuentes de empleo."²⁰

Así pues, con la producción de vivienda terminadas se buscaba reactivar a la industria de la construcción que después de haber alcanzado altas tasas de crecimiento durante el sexenio anterior, había tenido una brusca caída.

²⁰ *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988*, p. 30.

CUADRO 5
ACCIONES DE VIVIENDA SEGUN TIPO DE PROGRAMA

PROGRAMA	1977-1982 ¹		1983 ²	1984 ³	1985 ⁴	1986 ⁵	1987 ⁶	1983-1987 ⁷	
	ABSOLUTO	%						ABSOLUTO	%
VIVIENDA TERMINADA	430,159	66.12	55.9%	34.7%	44%	54%	51	692,300	54.65
VIVIENDA PROGRESIVA	79,903	12.28	28.1%	28.7%	15%	23%	11.4%	168,542	13.30
LOTES CON SERVICIOS	70,592	10.85	n.d.	16.1%	14%	12%	22.9%	108,301	8.54
MEJORAMIENTO DE VIVIENDA	16,719	2.56	8.1%	15.8%	21%	3%	14.3%	202,482	15.98
OTROS CREDITOS*	53,174	8.17	7.9%	4.7%	6%	8%	n.d.	95,151	7.51

Fuente: Elaborado por la autora con datos de:

¹ *Programa de Vivienda 1988*, p. 8.

² Programa Nacional de Vivienda 1983 en Ziccardi, Alicia, 1985, p. 66. Para el mismo año en Miguel de la Madrid, *Las Razones y las Obras. Tercer año*, p. 379 se ofrece información del Sistema Integral de Información de Vivienda de SEDUE, según la cual 77.7% del total de las acciones de vivienda correspondieron a unidades terminadas; 28.1% a vivienda progresiva; 1.39% a lotes con servicios; 0.63% a mejoramiento de vivienda y 9.73% a otros créditos.

³ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Tres años de planeación y desarrollo (1982-1985)*, p. 282; Miguel de la Madrid, *IV Informe de Gobierno, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología*, p. 72.

⁴ *Ibid.*

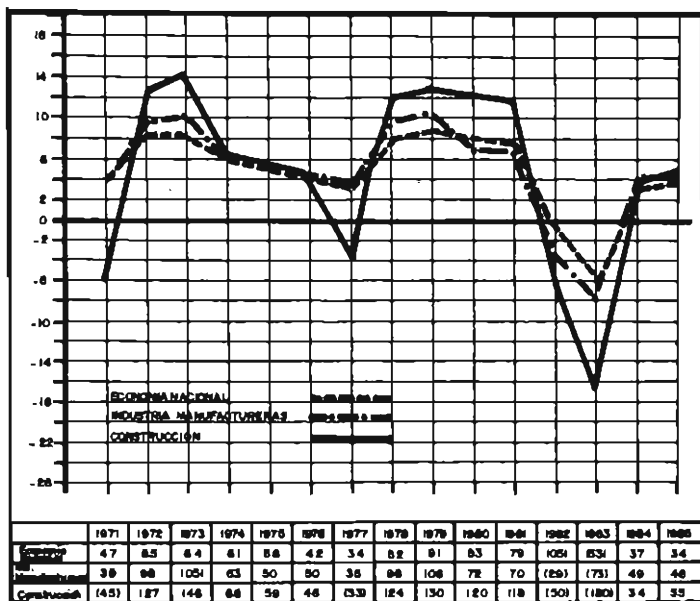
⁵ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1986*, F.C.E., pp. 240-241.

⁶ Metas programadas según Programa Nacional de Vivienda 1987, publicadas en *Unomásuno, El Día y La Jornada*.

⁷ *Programa de Vivienda 1988*, p. 8.

* OTROS CREDITOS incluye financiamiento para construcción en terreno propio, compra a terceros y redención de pasivos.

GRAFICA: I TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO DE LA ECONOMIA NACIONAL, LA INDUSTRIA MANUFACTURERA Y LA CONSTRUCCION (en %)



FUENTE: ELABORADO POR CNIC CON DATOS DE SPP, INEGI, SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES (PUBLICADO EN UNOMASUNO 10 DE AGOSTO DE 1986).

La industria de la construcción ocupa un papel importante en la economía nacional, ya que contribuye en forma significativa a la generación de empleos para mano de obra no calificada (ocupa casi 6% de la PEA total y casi 20% de la PEA industrial); activa otras ramas de la industria, como las del acero y el cemento (aporta un 10% del consumo intermedio); contribuye con aproximadamente el 6% del PIB y en más del 50% de la formación bruta de capital fijo; está casi totalmente en manos de mexicanos; además los productos que construye tienen un mercado seguro porque trabaja sobre pedido y, finalmente, ante el mercado déficit de vivienda cuenta siempre con una demanda latente.²¹

Aun cuando el impulso a los programas de vivienda terminada benefició al conjunto de la industria de la construcción, grandes empresas fueron las más favorecidas, pues son ellas las que controlan —directamente o a través de la subcontratación— la parte más significativa de la producción institucional de vivienda.

Schteingart y Jaramillo han señalado que “en la actualidad, cuando nos referimos a la producción de vivienda para la demanda solvente, no nos referimos a un sector marginal, atrasado dominado por pequeños capitales y terratenientes; en la actualidad nos encontramos con poderosos capitales, en general convertidos en ‘promotores’ en sentido estricto, ligados o pertenecientes a los grandes conglomerados financieros, con inmenso poder político y económicos y para quienes la producción de vivienda es un punto estratégico para su acumulación”.²²

El alto grado de concentración en la producción habitacional ha sido comentado también en otro texto de Schteingart, donde señala que “estadísticas del FOVI recogidas en 1980 mostraban que se habían otorgado 20 000 autorizaciones técnicas para vivienda de interés social a 127 promotores, de los cuales 7 tenían el 80% de las mismas y el resto estaba distribuido entre 120 pequeños promotores que podían producir unas 10 a 20 viviendas por año, mientras que las 7 mayores producían más de 2000 anuales.”²³

²¹ Para una mejor comprensión del papel de la industria de la construcción, véanse Conolly, 1987. Schteingart y Jaramillo, 1983; Fidel y Ziccardi, 1986 y Ziccardi, 1987.

²² Schteingart y Jaramillo, 1983, pp. 21 y 22.

²³ Schteingart, 1987, p. 14.

A pesar del alto grado de concentración de los proyectos constructivos, no es común la absorción de empresas pequeñas por grandes; al contrario, proliferan las pequeñas y medianas constructoras²⁴ que, mediante la subcontratación de obras, participan en la edificación; por tanto, no puede negarse que aun cuando el apoyo estatal a la producción de vivienda terminada beneficia principalmente a grandes empresas, estimula también a las pequeñas y medianas empresas del ramo.

La producción de vivienda terminada tiene además repercusiones en las ramas productoras de los materiales que consume la industria de la construcción y también en otros sectores industriales, ya que la mayor parte de los grupos relacionados directamente con la cadena productiva de la construcción participan simultáneamente en otras áreas de la economía.²⁵

Como complemento del impulso a programas de vivienda terminada, la producción habitacional realizada por el sector privado se respaldó a través de diversas vías: a) en el marco de la "simplificación administrativa" se establecieron procedimientos más sencillos para la contratación y adjudicación de obras²⁶; b) se suprimieron gravámenes; c) en julio de 1985, cuando se determinó disminuir la cartera libre de la banca, se consideró prioritario el financiamiento para vivienda, incrementándose de 3 a 5% la captación bancaria destinada a este fin, y durante 1986-1987 se reafirmó esta acción, aumentando al 6% el encaje legal para financiamiento habitacional²⁷; d) adicionalmente, se realizaron ajustes a las tasas de interés y plazos de amortización para lograr una mayor recuperación de recursos y ampliar así la cobertura de los programas de vivienda que impulsan la banca, INFONAVIT, FOVISSSTE y FOVI²⁸; e) a los cons-

²⁴ Véase Conolly, 1987, p. 14 y s.s.

²⁵ En una muestra de 85 grupos ligados directamente a la construcción, Fidel y Ziccardi encontraron que 78 de éstos participan además en otros sectores económicos. (Fidel y Ziccardi, 1986, p. 35.)

²⁶ Gabino Fraga, subsecretario de Vivienda de SEDUE, declaró que con el fin de abatir los costos de los programas habitacionales, trámites que llevaban hasta año y medio se reducirían a seis meses. (Ladislao, 1987, p. 39)

²⁷ Casa y Ciudad, Primer trimestre de 1987, p. 8; y Presidencia de la República, *Las Razones y las Obras. Tercer año*, p. 380.

²⁸ SPP: *Informe de Ejecución 1986 del PND*, p. IV-117 y Ladislao, 1987., pp. 38-39. Hay que destacar que la mayor parte de los recursos en estos organismos se destinan a vivienda terminada.

tructores de vivienda para alquiler se les otorgaron Certificados de Promoción Fiscal (CEPROFIS) primero por el 15% y luego por el 22.5% del costo total de la obra²⁹; f) además, la Cámara Nacional de la Industria de la construcción, para contrarrestar los efectos de la inflación, consiguió que el gobierno introdujera factores de ajuste en el período de ejecución a terminación de obra, formas de pronto pago, y definiera políticas de paridad cambiaria para maquinas de importación³⁰; g) finalmente, mediante la constitución de reservas territoriales para vivienda, se buscó facilitar el acceso de las constructoras al suelo (recuérdese que el suelo es una de las principales barreras para el desarrollo capitalista de la industria de la construcción).

2 Los programas de vivienda progresiva, lotes con servicios y mejoramiento de vivienda

En el Programa Nacional de Vivienda 1983, elaborado por SEDUE se señalaba que se destinarían únicamente 28% de los recursos a programas de vivienda terminada, para dar mayor impulso a la vivienda progresiva y al mejoramiento de vivienda. El PRONADUVI 1984-1988 ratificaba –en sus objetivos específicos ligados a la reordenación económica–³¹ la necesidad de dar prioridad al mejoramiento habitacional y a la vivienda progresiva, apoyando la autogestión en la construcción habitacional. Sin embargo, en la práctica, desde el inicio del sexenio fue claro que los programas más accesibles para la población de menores recursos tendrían un peso más pequeño que lo anunciado y un papel secundario en la asignación de recursos frente a los otorgados a la construcción de vivienda terminada par estratos de medianos ingresos.

²⁹ Programa Nacional de Vivienda 1987 en *El Día, unomásuno y La Jornada*, 10 de febrero de 1982.

³⁰ Ziccardi, 1985, p. 72

³¹ El PRONADUVI, en aparente consonancia con el Programa Inmediato de Reordenación económica (PIRE) planteado inicialmente por Miguel de la Madrid, dividía sus objetivos específicos en dos: a) aquéllos ligados con la reordenación económica (que de acuerdo al PIRE abarcaría 1983 y 1984 cuando se harían ajustes a la economía, sacrificando el gasto social) y b) aquéllos ligados al cambio estructural (que según el PIRE se daría de 1985 a 1988, cuando se realizarían cambios económicos profundos y se atendería a las necesidades sociales).

Ciertamente, la proporción del total de acciones de vivienda que registraron en conjunto los programas de vivienda progresiva, lotes con servicios y mejoramiento de vivienda, fue más alta que la alcanzada durante el sexenio anterior; mientras en el periodo 1977-1982 representaron el 25% de la oferta institucional de vivienda, en 1983 cubrieron el 36.2% de ella, en 1984 el 60.6%, en 1985 el 50%, en 1986 el 38% y en 1987 el 48.6%; durante el periodo 1983 -87 significaron el 37.8% de la oferta.

Un agudo contraste se observa entre la aportación de los mencionados programas a la oferta de vivienda y los recursos que se les asignaron. Por ejemplo, en 1984 cubrieron 60.6% de las acciones de vivienda con sólo 30.51% de los recursos y en 1985 el 50% con apenas el 17.1% del presupuesto.

Lo raquítico del financiamiento destinado a vivienda progresiva, lotes con servicios y mejoramiento habitacional es más evidente al analizar el monto promedio de los recursos destinados a cada acción de este tipo.*

Para ejemplificar, analizaremos lo sucedido en 1985. Ese año se realizaron un total de 287 mil 248 acciones de vivienda (ver cuadro 4); el 15% (43 mil 087) fueron viviendas progresivas; 14% (40 mil 215) lotes con servicios, y 21% (60 mil 322) acciones de mejoramiento (calculado sobre la base de los cuadros 5 y 4). Si consideramos que la inversión total en vivienda progresiva fue de 53 mil 408.8 millones de pesos, que en lotes fue de 7 mil 962.1 millones y en mejoramiento fue de 9 mil 602.6 millones (ver cuadro 6) resulta que el financiamiento promedio para cada vivienda progresiva fue de un millón 239 mil 551 pesos, para cada lote con servicios de 197 mil 989 pesos y para cada acción de mejoramiento de vivienda de 159 mil 189 pesos. Lo exiguo del financiamiento que recibieron los programas mencionados arriba salta a la vista si se considera que en 1983, dos años antes, el crédito promedio que otorgaba Fovissste para ampliación o mejoramiento de vivienda era de 279 mil pesos,³² 75% superior al financiamiento promedio para mejoramiento habitacional en 1985. Por otra parte, si consideramos

*Por falta de la información requerida (a pesar de la diversidad de fuentes consultadas) no fue posible calcular dicho promedio para todos los años.

³² Miguel de la Madrid. *I Informe de Gobierno*. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, pp. 272-273.

que el costo promedio de construcción de un metro cuadrado con acabados austeros en 1985 era de 45 mil 200 pesos, resulta que el crédito ofrecido ese año para vivienda progresiva apenas alcanzaría para la construcción de 27.43 metros cuadrados,³³ sin contar los gastos de adquisición de suelo.

CUADRO 6
METAS DE INVERSION POR TIPO DE PROGRAMA
(MILLONES DE PESOS)

PROGRAMA	1983 ¹		1984 ²		1985 ³	
	millones	%	millones	%	millones	%
VIVIENDA TERMINADA	101,640	72.6	250,280	69.5	515,801.1	81.9
VIVIENDA PROGRESIVA	23,380	16.7	66,390.5	18.4	53,408.8	8.5
LOTES CON SERVICIOS MEJORAMIENTO DE	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	7,962.1	1.3
VIVIENDA	2,800	2.0	43,566	12.1	9,602.6	7.3
OTROS CREDITOS	12,180	8.7	n.d.	n.d.	42,759.5	6.8
TOTAL	140,000	100	360,236.5	100	629,534.1 ⁴	100

Fuente: Elaborado por la autora con datos de:

- ¹ Programa Nacional de Desarrollo de la Vivienda 1983 en Ziccardi, Alicia, 1985 p. 66 y *Programa de Vivienda de Acción Inmediata 1983* publicado en *Unomásuno*, 27 de abril de 1983. La inversión total para ese año solo se refiere a programas normales de vivienda, sin considerar un programa extraordinario anunciado para el primer año del gobierno de Miguel de la Madrid.
- ² *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988*, p. 113-115.
- ³ *Programa Nacional de Desarrollo de la Vivienda 1985*.
- ⁴ Según el IV Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid la inversión total proyectada para 1985 era de 632,895 millones de pesos (Anexo Desarrollo Urbano y Ecología, p. 72).
- Para 1986 se proyectó una inversión de 916,685.8 millones de pesos (v. Informe de Ejecución 1986 del Plan Nacional de Desarrollo, p. IV-3), para 1987 la meta inicial de inversión fue de 2.4 billones de pesos y para 1988 de 5 billones 640 mil 900 millones de pesos (v. Programa de Vivienda 1988, pp. 5 y 16).

³³ Calculado por la autora con datos de Casa y Ciudad, 2o. trimestre de 1986, p. 4, e Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Cabe recordar que son Fonhapo –en mayor medida– y Fividesu –en una proporción menor– los organismos encargados principalmente de los programas que analizamos en este apartado, y que a estas instituciones se les destina un presupuesto muy estrecho. Por ejemplo, para 1988 se proyecta que Fonhapo realice una inversión de 190 mil 900 millones de pesos, prácticamente igual a la que efectuará este año Pemex –que orienta sus recursos básicamente a vivienda terminada y créditos para adquisición de vivienda a terceros– apenas realizará 3 mil 537 acciones habitacionales.³⁴

Los datos presentados arriba llevan a pensar que las acciones de vivienda relativas a mejoramiento, lotes con servicios y unidades progresivas, más que una incidencia significativa en el déficit habitacional, han tenido fundamentalmente fines propagandísticos. La insuficiencia de los recursos que se destinan a estos programas resulta más preocupante dada la carencia de medidas que tiendan a lograr el control de precios en materiales de construcción.

Según datos del Congreso del Trabajo, de 1982 a 1986 los materiales de construcción incrementaron sus precios en cinco mil por ciento.³⁵ Por su parte, el presidente de la sección de fabricantes de materiales de construcción de la Canacintra señaló que en 1981 costaba 5 mil pesos construir un metro cuadrado con acabados austeros y en 1986 ese mismo metro costaba 80 mil pesos.³⁶ De acuerdo con datos del Banco de México los materiales de construcción registraron aumentos de 89.4% en 1983; 56.5% en 1984; 64.1% en 1985; 96.4% en 1986 y 220.3% en 1987, rebasando al índice general de precios al consumidor durante 1983, 1985 y 1987.³⁷

La constante alza de precios en los materiales de construcción provoca que la edificación de viviendas progresivas y de habitaciones en lotes con servicios se prolongue por años. Esto implica que las cifras correspondientes a programas de este tipo no necesariamente representan, en lo inmediato, viviendas que reduzcan el déficit habitacional.

Una consecuencia mucho más grave de la ausencia de control estatal sobre los precios de materiales de construcción, es el hecho

³⁴ Miguel de la Madrid. *Programa de Vivienda 1988*, p. 16

³⁵ *El Financiero*, 6 de junio de 1986, p. 25

³⁶ Casa y Ciudad, 2o. trimestre de 1986, p. 4

³⁷ Banco de México. *Informes Anuales* 1983, 1984, 1985, 1986 y 1987.

de que la mayor parte de la población nacional (65% de las familias según Gustavo Garza)³⁸ que no tienen acceso al mercado público o privado de vivienda, encuentra cada día más difícil resolver sus necesidades habitacionales, como hasta hoy lo había hecho, mediante la autoconstrucción.

Para las zonas rurales los programas de construcción y mejoramiento de vivienda no tienen perspectivas mucho mejores: hasta 1987 Fonhapo instituyó un esquema de financiamiento de vivienda campesina basado con el valor de la producción agrícola de la población demandante, en el cual las amortizaciones se cubren en función de los ciclos productivos. La cobertura del programa es mínima. En 1987 se planteó construir o mejorar 15 mil viviendas rurales con una inversión de 20 mil millones de pesos.³⁹

3 Los programas de vivienda en renta

En el sexenio 1976-1982 la construcción de vivienda para alquiler por parte del sector privado fue prácticamente inexistente, toda vez que los empresarios de vivienda optaron por dedicarse a otras opciones más rentables como la construcción de condominios. En el Distrito Federal únicamente fueron construidos ocho edificios para alquiler en el transcurso de 1977 a 1982.⁴⁰

Con estos antecedentes, la administración que arribó al poder en 1982 anunció el denominado Programa de Vivienda de Acción Inmediata 1983 que preveía la construcción de veinte conjuntos habitacionales para arrendamiento ubicados en las zonas industriales de la ciudad de México, con una inversión de mil 500 millones de pesos. Las viviendas estarían destinadas a las familias obreras de menores ingresos, y los montos de los alquileres se ajustarían a la capacidad de pago de los arrendatarios.⁴¹

En 1984 estos ofrecimientos fueron abandonados. EL PRONADUVI 1984-1988 reformuló los objetivos de la construcción de vivienda de alquiler subordinándola al proceso de descentralización

³⁸ Garza, Gustavo. 1987, p. 15

³⁹ Miguel de la Madrid. *Programa de Vivienda 1988*

⁴⁰ *unomásuno*, 31 de marzo de 1983

⁴¹ *unomásuno*, 27 de abril de 1983

que entonces se asumía como prioritario. EL PRONADUVI planteaba el apoyo a la construcción de vivienda para renta mediante la concesión de estímulos fiscales y modificaciones a la legislación vigente.

Fue hasta 1987 cuando los estímulos fiscales cobraron relevancia mediante un decreto que ofrecía certificados de promoción fiscal (Ceprofis) equivalentes al 20% del costo de la construcción de vivienda para arrendamiento si ésta se financiaba con recursos de empresas o personas morales, y equivalentes al 22.5% si la inversión era realizada por personas físicas. Además otorgaba 15% de dispensa de impuestos sobre el total de crédito para edificación de viviendas de alquiler si el financiamiento a empresas o personas morales era avalado por Fovi o Fonhapo.⁴²

A pesar de estas concesiones, diversos organismos del sector privado como la Canaco de la Ciudad de México y la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción siguieron hablando de la necesidad de dar más estímulo a la inversión en vivienda para renta y de terminar con las exageradas cargas fiscales contra arrendadores.⁴³

Un balance preliminar de lo realizado en este sexenio en materia de viviendas para renta arroja resultados más que pobres. Entre 1984 y 1987 se construyó un total de 60 mil unidades para renta en todo el país,⁴⁴ cifra que representa apenas el 3.9% del total de acciones de vivienda realizadas en ese periodo; la construcción de la mayor parte de estas 60 mil unidades se inició y concluyó en 1987, hecho que demuestra la poca relevancia que en los años anteriores tuvo este renglón de la política habitacional.

Debe aclararse que al lado de la escasa producción privada y pública de vivienda para renta, los pobladores de las zonas populares y periféricas de las principales ciudades generan una oferta de habitaciones en renta mediante sus propios recursos; generalmente se trata de viviendas de un solo cuarto, destinadas a aquella población cuyos ingresos son tan exigüos que ni a un ocupando suelo con tenencia irregular y su propia fuerza de trabajo podrían hacerse de una vivienda en propiedad.

En el actual sexenio (el de Miguel de la Madrid) no solamente

⁴² *Universal*, 29 de agosto de 1987.

⁴³ *unomásuno*, 8 de diciembre de 1987.

⁴⁴ Miguel de la Madrid. *Programa de Vivienda 1988*, pp. 5-6.

no se avanzó significativamente en la producción habitacional para arrendamiento, sino tampoco se contribuyó de manera apreciable a la solución del problema de cerca de 25 millones de inquilinos que hay en todo el país. Así por ejemplo, no hubo ninguna acción estatal para contener la tendencia a convertir en condominios viviendas que antes se arrendaban. En los últimos años, los casatenientes han convertido en condominios más de 20 mil edificios con alrededor de 500 mil departamentos.⁴⁵ Más aún, el subsecretario de vivienda de la SEDUE, Gabino Fraga, anunció que se promovería la opción a compra de viviendas en renta con la apertura de líneas de crédito para los demandantes.⁴⁶ Por otro lado, en unidades habitacionales del IMSS y el ISSSTE que fueron construidas para ofrecer viviendas en renta a los trabajadores, se ha impulsado el paso al régimen de condominio. Con esta medida, el Estado intentaba ahorrar recursos, al trasladar la responsabilidad de la administración y mantenimiento de los inmuebles a los habitantes de ellos.

Otro factor que ha afectado los intereses de los inquilinos es la ausencia de disposiciones legales que obliguen a los propietarios a dar el debido mantenimiento a sus propiedades y mantenerlas en buenas condiciones estructurales, como se demostró dramáticamente con los sismos de 1985.

La escasez de vivienda para arrendamiento ha provocado la elevación constante de los alquileres en las principales ciudades durante todo el sexenio. Así, por ejemplo, un estudio de la UAM-Iztapalapa para la ciudad de México encontró que en sólo cuatro meses, de septiembre de 1985 a enero de 1986, los alquileres de vivienda aumentaron 54.6% en la delegación Miguel Hidalgo, 49.18% en Benito Juárez, 48.53% en Cuauhtémoc y 44.64% en Venustiano Carranza. Otro estudio, realizado por Alejandro Méndez del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, denuncia que de septiembre de 1985 a septiembre de 1986 las rentas aumentaron a 123% en promedio en el Distrito Federal, cuando de acuerdo a la legislación vigente no debieron aumentar más allá del 39%, esto es, del 85% del alza registrada en los salarios mínimos durante el mismo periodo. Asimismo, la Procuraduría Federal del Consumidor recibía en 1986 un promedio de 400 denuncias diarias

⁴⁵ Munguía Huato, inédito.

⁴⁶ Adislao, 1987, p. 39.

por aumentos desproporcionados a las rentas, en la mayoría de los casos por arriba del cien por ciento.⁴⁷

Frente a la cauda de aumentos desorbitados a las rentas, en febrero de 1985 y en abril de 1987 se realizaron modificaciones al Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal en materia de arrendamiento. Las reformas, anunciadas como elementos de protección al inquilino, han sido fuertemente criticadas por las organizaciones urbano populares independientes, debido a que han favorecido los desalojos rápidos y no han logrado impedir los aumentos arbitrarios de alquileres. Se fijó una proporción máxima para los aumentos de rentas: el 85% de los incrementos al salario mínimo durante el año de vigencia del contrato de arrendamiento que vence; en la práctica, muchos arrendadores simplemente han ignorado esta disposición, sobre todo en los casos en que no mediaba un contrato de arrendamiento; cuando se ha aceptado este tope, los propietarios generalmente han encontrado medidas para compensarlo, tales como imponer a los inquilinos el pago de mantenimiento, de consumo de agua o bien obligándolos a actualizar cada año los depósitos.

Detrás de todo esto, el problema de fondo sigue siendo la ausencia de una Ley Federal Inquilinaria, como han demandado las organizaciones populares independientes. Como se sabe, la legislación inquilinaria varía de una entidad federativa a otra y es materia de los Códigos de Procedimientos Civiles, sin que existan disposiciones punitivas contra los abusos de los propietarios.

Al no haberse dado respuesta a ésta que es la demanda principal de las organizaciones inquilinarias, se ha intentado presentar a las cooperativas de vivienda como una alternativa de solución a los problemas de los arrendatarios. Mediante la opción de compra y mejoramiento de inmuebles se intenta, en lo inmediato, desaparecer el conflicto casatenientes-inquilinos con la desaparición de las partes y, en muchos casos, crear condiciones para incorporar al mercado del suelo predios que permanecían fuera de él desde la congelación de rentas en los años cuarenta.

Como una forma de apoyo a esta alternativa se hicieron modificaciones a la legislación de condominios para crear la

⁴⁷ *unomásuno*, 25 de mayo de 1986.

Propiedad en Condominio de Carácter Vecinal.* Estos programas de cooperativas de vivienda se han utilizado principalmente con fines políticos, concediéndose a la Federación de Cooperativas de Vivienda de la CNOP –creada a mediados de 1985– la gestoría de la mayor parte de los mismos.

Cuando se ha dado respuesta a demandas de organizaciones independientes, ésta ha sido generalmente limitada e insuficiente. Así, por ejemplo, la organización Asamblea de Barrios –la más importante surgida en el sexenio en el Distrito Federal– logró en 1987 la instauración del Programa Casa Propia, que ofrece créditos hasta por 1.6 millones de pesos para la compra de viviendas de renta congelada en la capital del país. Este programa se inició con un presupuesto de 50 mil millones de pesos para beneficiar a cerca de 30 mil familias. Los demandantes no deben tener ingresos mayores a 2.5 veces el salario mínimo, las viviendas deben contar con servicios sanitarios básicos o con la posibilidad de instalarlos; asimismo, el inmueble no debe tener problemas jurídicos, se requiere solicitud expresa de la mayoría de los inquilinos y la anuencia del propietario para efectuar la compra-venta; cubrir un enganche del 10 por ciento del crédito y mensualidades no mayores al 10% del ingreso familiar. Si se considera que en el centro de la Ciudad de México –donde se ubican casi todas las viviendas de renta congelada del Distrito Federal– el costo comercial del terreno ascendía en 1987 a 250 mil pesos el metro cuadrado, el monto máximo del crédito ofrecido por el Programa Casa Propia alcanzaría para la compra de sólo seis metros de terreno.

IV DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LAS ACCIONES DE VIVIENDA

Para los años de que disponemos información –1985 al 1988– encontramos que el grueso de las acciones de vivienda se realizó en las llamadas ciudades medias: un total de 59 ciudades del interior de la República que tienen entre 100 mil y un millón de habitantes,

*Mediante estas modificaciones se facilita que los cooperativistas que compraron viejos edificios escrituren como condominio, quedando exentos de varias disposiciones que rigen para el resto de los condominios

seleccionadas por el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda como las más favorables para asegurar el crecimiento demográfico y económico del país. Como segundo gran receptor de las acciones de vivienda quedó el conjunto de "otras localidades" presumiblemente aquéllas con menos de cien mil habitantes.

CUADRO 7
DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE ACCIONES DE VIVIENDA

<i>LOCALIDAD</i>	<i>1985¹</i>	<i>1986²</i>	<i>1987³</i>	<i>1988⁴</i>
Ciudades medias	45%	58%	50%	
Guadalajara y Monterrey	6% }	15% }	15% }	15%
DF y Zona Conurbada	11%			
Otras localidades	38%	27%	35%	

Fuente: Elaborado por la autora con datos de:

¹ SPP, *Tres años de planeación y desarrollo (1982-1985)*, F.C.E., México, 1987.

² SPP, *Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1986*, F.C.E., México, 1987, p. 241. Para el mismo año el *IV Informe de Gobierno* M.M.H. Anexo. Desarrollo Urbano y Ecología, p. 181-182 reporta la siguiente distribución geográfica de acciones de vivienda: ciudades medias 82%; Guadalajara 8%, Zona Metropolitana de la Cd. de México 10%.

³ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo*; Informe de Ejecución, 1986. p. IV-123.

En contraste, para la ciudad de México y su zona conurbada, Guadalajara y Monterrey se destinó un promedio alrededor del 15% de las acciones de vivienda en los años contemplados, porcentaje evidentemente inferior al de la importancia combinada de esas ciudades (ver Cuadro 7), desde luego no cabe impugnar el propósito de alentar la desconcentración demográfica mediante la promoción de las ciudades medias, pero al margen de este propósito debe señalarse que la reducida cantidad de acciones de vivienda –tanto en términos absolutos como relativos– realizadas en las tres mayores urbes del país dejó sin atender y resolver las urgentes necesidades y demandas de sus poblaciones en materia de vivienda. En relación con el Distrito Federal, debe señalarse también que no solamente no se realizó en él un porcentaje de las acciones de vivienda acorde con la magnitud de su población, sino que lo

invertido en su territorio fue sustancialmente inferior a los recursos aportados por los trabajadores y empresarios capitalinos en los principales fondos de vivienda. Como se observa en el Cuadro 8, éstos últimos destinaron a provincia un porcentaje de sus inversiones que osciló entre el 75% y el 97%.

En el caso de la banca, el porcentaje correspondiente fue de 93%, en 1986, a pesar de que, según datos de Banamex, en la capital de la República se origina alrededor del 42% de los recursos captados por la banca.⁴⁸

Si, como se desprende de estos datos, no hay alternativa institucional para la población del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey, la solución al gran déficit de vivienda en estas ciudades probablemente seguirá siendo como hasta hoy: la ocupación ilegal de suelo –no sólo por parte de sectores populares sino también por estratos medios de la población–, agudizando los problemas que la función irregular de la tierra supone en materia de dotación de servicios, planeación de la ciudad y estructura de la captación fiscal.

CUADRO 8
DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LA
INVERSION EN VIVIENDA POR ORGANISMO

ORGANISMO	1985 ¹	1986 ²	1987
FONHAPO	92%	96.7%	85% ³
FOVISSSTE	78%	74.9%	84% ⁴
INFONAVIT	84%	83.9%	n.d.
FOVI	89%	88.2%	–
C.FE.	63%	62.7%	n.d.
BANCA	n.d.	93.0%	n.d.

Fuente: Elaborado por la autora con datos de:

¹ Miguel de la Madrid, *IV Informe de Gobierno*. Desarrollo Urbano y Ecología, p. 182.

² Secretaría de Programación y Presupuesto, *Tres Años de Planeación y Desarrollo (1982-1985)*, F.C.E., p. 283.

³ *La Jornada*, 2 de marzo de 1987, p. 17.

⁴ *Casa y Ciudad*, Informe de Coyuntura, primer trimestre de 1987, p. 7.

⁴⁸ Banamex, *Vivienda en México*, p. 113

Consideramos que, según la Dirección de Regularización Territorial del DDF, en la capital existen alrededor de 300 mil predios irregulares; la Dirección de Catastro Estatal de Jalisco estima que aproximadamente la sexta parte de la zona metropolitana de Guadalajara corresponde a asentamientos irregulares que comprenden alrededor de 500 mil predios; y la Comisión para la Regularización del Suelo en el Estado de México afirma que en tan solo 16 municipios conurbados con el D.F. existen 4.5 millones de personas habitando alrededor de 700 mil lotes con tenencia del suelo irregular.⁴⁹

Frente al déficit de vivienda en la Ciudad de México y la insuficiente inversión destinada a reducirla, la respuesta más socorrida sigue siendo, en los hechos, los desalojos generalmente violentos de predios irregularmente ocupados. Así, tan sólo en la Delegación Alvaro Obregón, en el D. F., el delegado político reconoció que para frenar los asentamientos irregulares se efectúan en promedio tres desalojos a la semana.⁵⁰ Asimismo, para tratar de contrarrestar las invasiones de predios, el entonces titular de la SEDUE, Manuel Camacho, ha llegado a amenazar a las organizaciones que promuevan tales invasiones con la pérdida del "derecho" a recibir los beneficios de los programas de vivienda.⁵¹

V CONTRASTACION DE PROPOSITOS Y RESULTADOS

No solamente la contrastación de los resultados de la política habitacional con las necesidades objetivas revela un desfase muy grande entre lo hecho y lo requerido, también la contrastación entre los resultados y los propósitos de los programas oficiales hace resaltar la misma insuficiencia.

Comencemos, para ilustrar lo anterior, por la comparación entre las metas anuales de acciones de vivienda y lo realmente efectuado. Encontramos que, en cada año del periodo comprendido entre 1983 y 1987 el total de acciones de vivienda realizadas fue inferior a la meta original, como puede apreciarse en el cuadro 9. El porcentaje de incumplimiento osciló entre 13.5% para 1983 y 35%

⁴⁹ Varios Autores. *La ciudad: de monumento histórico a laberinto social*, p. 137.

⁵⁰ *El Día*, 9 de marzo de 1987, Sección Metrópoli.

⁵¹ *Unomásuno*, 19 de noviembre de 1987.

para 1986. Cabe señalar que las metas fijadas para cada año ya en sí eran modestas, dado el déficit existente (de entre 5 y 6 millones a nivel nacional) y la demanda que se genera anualmente debido al crecimiento demográfico y al deterioro de las viviendas existentes (calculada, según distintas fuentes, entre 500 mil y 730 mil nuevas viviendas).

CUADRO 9
METAS DE ACCIONES/ACCIONES REALIZADAS

	1983	1984	1985	1986	1987
META TOTAL	160,000 ¹	430,980 ²	363,000 ³	359,231 ⁴	350,000 ⁵
REALIZADO ⁶	138,328	280,246	287,248	233,348	300,030
VARIACION PORCENTUAL	-13.54%	-34.97%	-20.86%	-35.04%	-14.3%

Fuente: Elaborado por la autora con datos de:

¹ Programa de Vivienda de Acción Inmediata (*unomásuno*, 27, IV-83). Esta meta sólo incluye los programas normales de vivienda. además existía un programa extraordinario de vivienda que contemplaba cinco mil créditos para mejoramiento de vivienda; 20 conjuntos habitacionales en renta y un número indeterminado de acciones de autoconstrucción a realizarse con una inversión de 300 millones de pesos.

² cfr. Metas de Resultado contempladas en el PRONADUVI 1984-1988, pp. 113-115.

³ MMH: *IV Informe de Gobierno*. Desarrollo Urbano y Ecología, p. 72.

⁴ La meta inicial de 359,231 viviendas se reprogramó antes de concluir 1986 a 269 mil 127 unidades (Ejecutivo Federal: PND. Informe de ejecución 1986 p. IV-III).

⁵ Programa de Vivienda 1987, *unomásuno* y *La Jornada*, 10 de febrero de 1987.

⁶ Cuadro de la autora sobre acciones de vivienda por organismo.

⁷ Aún considerando la meta reprogramada, las acciones realizadas quedaron 13.3% por debajo de esa segunda meta.

La creación de reservas territoriales también quedó muy por abajo de las metas originales. En 1984, al dar a conocer el PRONADUVI, el gobierno federal anunció la constitución de 66 mil

hectáreas de reservas territoriales en el sexenio.⁵² No obstante, los logros se mantienen muy rezagados frente a dicha meta: Entre 1983 y 1985 fueron creadas mil 446 hectáreas de reservas territoriales, al finalizar 1985 se encontraban en proceso de adquisición 9 mil 441 hectáreas más⁵³ y durante 1986 se constituyeron otras 1,882 hectáreas.⁵⁴

No contamos con la información exacta de cuántas hectáreas de estas reservas se dedicaron a los programas de vivienda, pero de acuerdo con la información brindada por el presidente Miguel de la Madrid en el programa de vivienda de 1988, durante 1987 se construyeron reservas territoriales para vivienda por un total de 7,685 hectáreas, cifra superior a la alcanzada durante los primeros cuatro años del sexenio, según la misma fuente. Por lo tanto, puede suponerse que en todo el sexenio la creación de reservas territoriales permanecerá por abajo de las 66 mil hectáreas ofrecidas.

En cuanto a las metas de inversión, el PRONADUVI 1984-88, planteaba que en 1984 se realizaría una inversión en vivienda equivalente al 1.7% del PIB; se pretendía que durante el resto del sexenio se mantuviera al menos la inversión alcanzada en 1984. Se pretendía, asimismo, rebasar por primera vez en la historia del país el uno por ciento del PIB en inversión habitacional y aproximarla al 2% recomendado al sector público por organismos internacionales. La evolución de la relación entre inversión en vivienda y PIB puede observarse en el cuadro 10. En general, se logró superar el uno por ciento del PIB, si bien el volumen de la inversión en vivienda se mantuvo lejos del 2% recomendado.

En cuanto a las metas de financiamiento, se planteaba canalizar a la construcción de vivienda al menos el 5% de la captación bancaria. esta meta fue alcanzada en 1985 e incluso se rebasó a partir de 1986, cuando se destinó a vivienda el 6% del encaje legal (equivalente a la casi totalidad de la captación bancaria dada la astringencia crediticia).

⁵² *Las Razones y las Obras, Segundo año*, p. 555. Esta meta estaba muy por debajo de las 112 mil has. que SEDUE afirmaba que se requerirían para dar respuesta a las necesidades de crecimiento de los principales centros de población del país entre 1983 y 1986. (10 de feb. de 1983).

⁵³ *Las Razones y las Obras, Tercer año*, p. 381.

⁵⁴ Poder Ejecutivo Federal, *Informe de Ejecución, 1986 PND*, p. IV-113

CUADRO 10
METAS DE INVERSION
(PROPORCION DEL PIB QUE REPRESENTAN)

	1983	1984	1985	1986	1987
Meta de inversión en vivienda (millones de pesos)	140,000 ¹	360,236.5 ²	632,895 ³	916,685.8 ⁴	2'421,300 ⁵ (3'010,600) ⁶
PIB ⁷	17'878,720	29'471,575	47'402,549	79'353,450	195'614,485
Inversión habitacional en relación al PIB	0.78%	1.22%	1.33%	1.15%	1.54%

Fuente: Elaborado por la autora con datos de:

- ¹ Programa de Vivienda de Acción Inmediata 1983 (*unomásuno*, 27-IV-83). La inversión total sólo contempla programas normales de vivienda.
- ² Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, p. 114.
- ³ MMH: *IV Informe de Gobierno*. Desarrollo Urbano y Ecología, p. 72.
- ⁴ Informe de Ejecución. 1986. PDH, p. IV-III.
- ⁵ Entrevista a Subsecretario de Vivienda, Gabino Fraga en *Ciencia y Tecnología*, Vol. 9, núm. 131, agosto de 1987, p. 39.
- ⁶ MMH: *Programa de Vivienda 1988*. Para 1988 la meta de inversión 5,640.9 millones de pesos.
- ⁷ Banco de México. *Informe Anual 1987*, p. 199.

Otra de las metas en materia de financiamiento fue el establecimiento de mecanismos para lograr una mayor recuperación de los frutos de los organismos de vivienda. en este rubro si se logró un considerable avance, al corregirse esquemas de financiamiento que ipropiciaban la descapitalización de los organismos. Prácticamente en todos los programas se optó por cuantificar los montos de los créditos y los pagos en múltiplos o fracciones del salario mínimo corriente. Sin embargo, en marzo de 1987 Banamex planteaba como uno de los problemas más serios del programa de vivienda de la banca, el de su rentabilidad. Afirmaba que dicho programa incluía carteras con antigüedad hasta de 15 años y con tasas de interés muy rezagadas ante la inflación. El interés promedio de tales créditos era del 30%, cuando

el costo porcentual promedio de la captación fue, en 1986, de 81%.⁵⁵ Más allá de las metas cuantitativas, observamos también un rezago entre los criterios y lineamientos de los programas oficiales de vivienda y desarrollo urbano y lo realizado en la práctica. El PRONADUVI planteaba, como criterios básicos, los siguientes: Instrumentar preferentemente programas que contribuyeran a la reactivación económica y la protección del empleo, así como a la satisfacción de la demanda habitacional de grupos sociales de escasos recursos. Únicamente el primero de estos dos criterios se hizo realidad a través de los programas de vivienda terminada y particularmente en 1986 cuando fueron puestos en marcha los programas de reconstrucción que generaron una demanda adicional de vivienda en la capital del país. Así, al anunciar el programa de vivienda 1988, el presidente de la República pudo decir, del programa de vivienda 1987, que puso “definitivamente en evidencia el considerable peso de la vivienda en la economía nacional y su potencial para estimular la actividad productiva. Así, la industria de la construcción ha mostrado niveles de crecimiento superiores al resto de la economía, alcanzando en 1987 una tasa estimada del 2.1%. La construcción de vivienda permitió el año pasado la ocupación directa de cerca de 750 mil trabajadores en la construcción y apoyó el mantenimiento de aproximadamente 2 millones de trabajadores en las ramas industriales conexas”.⁵⁶

En cuanto a la satisfacción de la demanda habitacional de grupos de menores recursos, hemos visto ya que la mayor parte de las acciones realizadas y del financiamiento se canalizaron hacia programas de vivienda terminada edificadas por la banca e Infonavit, cuyos programas dejan al margen a la mayor parte de la población nacional, y que los programas de lotes con servicios, mejoramiento y vivienda progresiva tuvieron un financiamiento tan exíguo que difícilmente pudieron representar una solución a las necesidades habitacionales de las mayorías.

Entre los lineamientos generales del PRONADUVI se contemplaba también la reducción de los costos de vivienda e insumos mediante la oferta pública de suelo y la promoción de sistemas productivos socialmente y regionalmente apropiados. Los objetivos del programa enfatizaban aún más esta intención, señalando como priorida-

⁵⁵ Banamex, 1987, p. 115

⁵⁶ MMH. “Balance del programa 1987”, en *Programa de Vivienda 1988*.

des el impulso a la vivienda progresiva y el mejoramiento de vivienda, y el apoyo a la autogestión social en la construcción de vivienda. Nuevamente en este caso puede observarse que los propósitos iniciales poco tuvieron que ver con las acciones realmente efectuadas:

a) Los costos de las viviendas aumentaron a un ritmo acelerado.

CUADRO 11
EVOLUCION DE COSTOS DE LA
VIVIENDA DE INTERES SOCIAL

	<i>INDICE NAL. DE COSTO DE EDIF. DE VTV DE INTERES SOCIAL</i>	<i>MATERIEALES DE CONSTRUC- CION</i>	<i>INDICE NAL. DE PRECIOS AL CONSUMIDOR</i>
1983 ¹	75.6%	89.4%	80.8%
1984 ²	56.0%	56.5%	59.2%
1985 ³	60.6%	64.1%	63.7%
1986 ⁴	96.6%	96.4%	105.7%
1987 ⁵	201.9%	220.3%	159.2%

Fuente: Elaborado por la autora con datos de:

¹ Banco de México. Informe Anual 1983, pp. 87 y 102.

² Banco de México. Informe Anual 1984, pp. 77 y 94.

³ Banco de México. Informe Anual 1985, pp. 81 y 95.

⁴ Banco de México. Informe Anual 1986, pp. 105 y 91.

⁵ Banco de México. Informe Anual 1987, p. 117.

b) Además de que la oferta pública de suelo (reservas territoriales) continúa siendo escasa —como ya se dijo—, los costos de las viviendas no han disminuído significativamente ni aun en los casos en que el Estado actúa como promotor inmobiliario, removiendo el obstáculo 'suelo' para la producción habitacional. Al respecto Martha Schteingart ha señalado que "los costos totales de las viviendas no han resultado menores a los de aquéllas producidas por el sector privado. Las ganancias obtenidas por los agentes constructores y a veces por otros que participan en los procesos de producción—circulación de las viviendas, así como los gastos generales e indirectos

de las instituciones, compensan, en cierta medida los ahorros obtenidos en otros rubros.⁵⁷

c) Los privilegios otorgados a los programas de viviendas terminada contradicen la supuesta intención de impulsar la autogestión social, pues en este tipo de programas la única participación de la población ha sido a posterior, para protestar por la calidad, diseño o localización de las viviendas. Más aún, los programas de vivienda terminada tienden a la estandarización y se rigen por el criterio de la ganancia; lejos están de preocuparse por los requerimientos sociales y regionales.

En cuanto a los objetivos específicos del PRONADUVI 1984-88 de mejorar la coordinación administrativa en la edificación e integrar en un mismo marco de actuación los programas de los distintos órganos de vivienda, de los niveles de gobierno y de los sectores público, privado y social, los sismos de 1985 pusieron al descubierto la ausencia de una verdadera coordinación entre los diversos organismos y programas habitacionales. La política oficial de vivienda ha mantenido a lo largo del sexenio su tradicional sello corporativista: se impide que grandes sectores de población se aglutinen en torno a su demanda común de habitaciones mediante la creación y funcionamiento de organismos de vivienda divididos de acuerdo al sector poblacional que atienden: asalariados del sector privado, burócratas, danmificados, no-asalariados, etc.

La constante elaboración de planes, programas y reformas legales sobre vivienda, no se ha traducido —como hemos intentado de mostrar— en una atención más eficiente a las necesidades habitacionales de las mayorías. Así pues, aseveraciones de Alicia Ziccardi en relación a la política urbana y de vivienda durante el gobierno de JLP, siguen teniendo validez: a) los resultados obtenidos consagran al divorcio entre lo hecho y lo planificado; b) la producción de planes y programas se han convertido en un ejercicio burocrático sin participación de los sectores sociales implicados en la política urbana, pero en el cual se ha incorporado a personal técnicamente calificado para dar a los programas una imagen de racionalidad y neutralidad con miras a legitimar la acción pública.⁵⁸

⁵⁷ Schteingart, 1987, pp. 40-41

⁵⁸ Ziccardi, 1985, p. 58

Injusto sería concluir esta contrastación entre propósitos del PRONADUVI y resultados sin reconocer una vez más que se buscó que la distribución del territorio de las acciones de vivienda realizadas constituyera en el impulso a la descentralización y al control del crecimiento de las grandes ciudades —como planteadas tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como los objetivos específicos del PRONADUVI. Sin embargo, hay que señalar que el modelo de descentralización planteado en el sexenio ha sido el que algunos autores denominan “descentralización dispersa”, que consiste en distribuir la inversión en muchas localidades (en este caso 59 ciudades medias y 106 centros de apoyo). Según Gustavo Garza este tipo de descentralización no tiene posibilidades de influir apreciablemente en la dinámica de crecimiento de los centros de población.⁵⁹ En el caso de las acciones de vivienda la “dispersión de la inversión” ha impedido incidir significativamente en el déficit habitacional de cada una de las localidades seleccionadas.

Por otra parte, hay que recordar que el escaso éxito de los proyectos de descentralización presentados por el Estado Mexicano desde hace sexenios, ha sido el resultado lógico de la ausencia de controles efectivos sobre la localización industrial en las tres principales zonas metropolitanas del país.⁶⁰

VI REFLEXIONES FINALES

El programa de vivienda del sexenio fue presentado en 1984 como “el más ambicioso en la historia de la nación”.⁶¹ Aunque el anuncio de su puesta en marcha se hizo en un contexto de austeridad en el gasto público, nunca se habló de una política habitacional acorde con las restricciones del presupuesto estatal, por el contrario se anunció una inversión “espectacular” en vivienda.

En 1988, al evaluar los resultados del PRONADUVI hasta el año anterior, el presidente de la República, con tono triunfalista, señalaba los logros del programa: “A pesar de las difíciles circunstancias económicas por las que ha atravesado el país durante los últimos

⁵⁹ Garza, 1980, p. 21

⁶⁰ Véase Unikel, 1979.

⁶¹ *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988*, p. 94.

años, de 1983 a 1987 se han concluido ya un millón 266 mil unidades de vivienda, lo que representa casi el doble de las realizadas durante los seis años anteriores, un número superior en 25% a las terminadas durante los doce años comprendidos entre 1970 y 1982, e igual cantidad a la vivienda edificada con financiamiento público de 1925 a 1982”⁶²

Cabe preguntarse por qué, mientras se sacrificaron otros rubros del gasto social, se pensó en una fuerte inversión en vivienda y ésta se mantuvo a lo largo del sexenio, traduciéndose en resultados que –desde la óptica del Estado– son halagadores y difícilmente pueden encontrarse en otras políticas sectoriales.

Sabemos que en periodos de austeridad y contención salarial aumenta la demanda de provisión de servicios colectivos, así como de bienes indispensables de alto costo –tales como la vivienda–. Por otro lado, este tipo de demanda se politiza fácilmente en el marco de la austeridad. Un programa habitacional como el planteado en el PRONADUVI permitía al Estado dar la imagen de interlocutor receptivo de las demandas planteadas por las organizaciones sociales y simultáneamente impulsar a la industria de la construcción (de cuya importancia en la economía nacional hemos hablado ya).

El aumento de legitimidad y consenso que el Estado esperaba obtener del PRONADUVI tropezó con diversas dificultades:

a) Los programas estatales de vivienda no provocaron avances significativos en los precios de venta de las viviendas; en general los costos totales de éstas no han sido menores a las de aquéllas producidas por el sector privado,⁶³ y esto a la larga se traduce en desencanto por parte de los sectores populares, quienes al contrastar sus expectativas con los precios y condiciones de las viviendas producidas en programas oficiales se percatan de que aquello que el Estado les ofrece resulta insuficiente para satisfacer sus requerimientos habitacionales.

b) La distancia entre el déficit de viviendas y las acciones realizadas es sumamente grande y el ritmo de aumento del déficit en un periodo de deterioro de los salarios reales es tan alto que cada nuevo programa de construcción se enfrenta con un déficit

⁶² *Programa de Vivienda 1988*, p. 7.

⁶³ Schteingart, 1987, pp. 40-41.

acrecentado. Así pues, las respuestas estatales al problema de la vivienda continúan siendo "paliativos con escasos efectos en relación con la magnitud de los problemas"⁶⁴.

c) Los programas de reconstrucción de viviendas para los damnificados de los sismos de 1985 ofrecieron un punto de comparación que permitió observar que es posible: 1) producir viviendas terminadas en lapsos cortos, abaratando costos de producción; y 2) diseñar programas habitacionales con condiciones crediticias accesibles a la población de escasos ingresos y con apoyo estatal no sólo en los plazos de pago, sino subsidiando además la compra del suelo y la construcción misma.⁶⁵ En otras palabras, los programas ordinarios de vivienda.

Como mostramos en el capítulo V, el PRONADUVI tuvo resultados poco satisfactorios en relación con las metas y objetivos explicitados al darlo a conocer, sin embargo se continuó con una vieja práctica: acompañar las escasas realizaciones con una fuerte propaganda ideológica.⁶⁶ Difícilmente el Estado hubiera reconocido el rezago de lo efectivamente realizado respecto a los propósitos iniciales, de ahí que se haya optado por evaluar el PRONADUVI contrastándolo el total de acciones de este sexenio con las realizadas en gobiernos anteriores.

Si bien el total de acciones de vivienda realizadas durante el gobierno de Miguel de la Madrid es sustancialmente mayor al realizado en administraciones anteriores, no debe olvidarse que en sexenios pasados la proporción de viviendas terminadas respecto del total registrado era más alta que en el periodo 1983-1987, quinquenio en el cual un 38% de las acciones realizadas se refieren a lotes con servicios, vivienda progresiva y mejoramiento habitacional a las que se destinan tan pocos recursos que podría decirse que se trata más bien de "simulacros" de acciones de vivienda y por tanto no son equiparables a viviendas terminadas que se edificaron en sexenio anteriores (véase capítulo III, apartado 2).

⁶⁴ Ziccardi, 1985, p. 81.

⁶⁵ Núñez, 1982, p. 362 muestra que en Infonavit el subsidio estatal está en los sistemas de crédito, no en los precios de producción y venta. En contraste, en varios autores, 1986, pp. 127-128 se muestra cómo los programas de reconstrucción de Renovación Habitacional Popular tuvieron subsidio para la compra del suelo y la construcción además de en el crédito.

⁶⁶ Véase Castells, 1977.

CUADRO 12
PRODUCCION DE VIVIENDA DEL SECTOR PUBLICO
1925-1987

<i>PERIODO</i>	<i>TOTAL DE ACCIONES</i>
1925-1946	9,600
1947-1964	121,200
1965-1970	119,759
1971-1976	287,874
1977-1982	650,547
1983-1987	1'266,776

Fuente: Miguel de la Madrid. *Programa de Vivienda 1988*.

La diferencia entre el total de viviendas terminadas en este sexenio y las edificadas durante el régimen de José López Portillo es notable, pero no tan espectacular como podría hacernos suponer la evaluación presentada en el Programa de Vivienda 1988. El mismo programa señala que en el sexenio pasado se construyeron 430 mil 159 viviendas terminadas, y de 1983 a 1987 se edificaron 692 mil 300 unidades de este tipo, por tanto hubo un incremento de 61%, cifra que nos remite a una evaluación más objetiva que aquella que hace referencia a la construcción del doble de viviendas que en el sexenio anterior.

Debe recordarse también que el eje de la política habitacional de algunos de los gobiernos anteriores no estuvo en la edificación y financiamiento de viviendas sino en otro tipo de medidas como: controles de rentas en ciertas regiones o por breves lapsos (gobiernos de Carranza y Obregón); reparto de tierras para creación de colonias proletarias (durante el cardenismo); congelación de rentas en áreas restringidas (Avila Camacho y Miguel Alemán); y promoción y tolerancia a invasiones de suelo (desde Cárdenas hasta la actualidad, pero particularmente hasta los años setentas). Una contrastación de las acciones de vivienda en los diferentes sexenios que no considere además de la edificación de viviendas las distintas medidas adoptadas para enfrentar la problemática habitacional del país, se convierte en una comparación superficial.

Más allá de lo que se hizo y se planteó en el marco del PRO-NADUVI, la política habitacional se expresa también en el rechazo a múltiples demandas planteadas por organizaciones sociales tanto de izquierda como algunas pertenecientes al Partido Revolucionario Institucional. Entre las demandas que reiteradamente se formularon durante el sexenio sin tener eco en el aparato gubernamental destacan:

a) Control estatal sobre la producción y venta de materiales de construcción, principalmente en las ramas más monopólicas, bien sea a través de la creación de industrias paraestatales, mediante impulso a empresas del sector social que actúen en este campo, o bien estableciendo controles directos y eficaces sobre las empresas privadas del ramo.

b) Apoyo a la autoconstrucción no sólo con crédito, sino también con personal calificado y mano de obra en general, tecnologías apropiadas y experiencias de trabajo.

c) Participación popular en la gestión de proyectos habitacionales y procedimientos democráticos en la asignación de viviendas construidas en programas estatales.

d) Más créditos para vivienda y más baratos.

e) Expropiación de edificios y viviendas en favor de inquilinos y promulgación de una Ley Federal Inquilinaria que permita controlar el aumento de alquileres vinculándolos a los salarios o al valor catastral de los inmuebles.

f) Respeto a la posesión de predios y regularización de la tenencia de la tierra con procedimientos sencillos favorables a los colonos.

g) Realizar y difundir estudios sobre reservas de suelo, acompañándolos de medidas que impidan la especulación con la tierra.

h) Expropiación y nacionalización del suelo urbano.

Además de la ausencia de canales reales de participación de las organizaciones sociales en la política urbana, a través de los cuales se pudiera analizar e impulsar estas demandas, es evidente que la política habitacional ha buscado evitar enfrentamientos con los sectores de mayor peso económico que actúan en torno a la vivienda: industria de la construcción y capital inmobiliario, y eso explica la

ausencia de respuesta a demandas de grupos sociales que tienen un papel secundario en la actual correlación de fuerzas.

El movimiento urbano popular se encuentra fragmentado y sus organizaciones más fuertes a nivel nacional atraviesan por un periodo de reflujo, las organizaciones obreras –a diferencia de otras épocas– se han mantenido alejadas de las luchas directas por la vivienda, de tal suerte que no ha habido una fuerza social capaz de modificar líneas tradicionales de la política habitacional del gobierno mexicano como son:

a) *El encuadramiento de los programas de vivienda en una estructura corporativa* que favorece sólo a determinados sectores de trabajadores y a ciertas organizaciones sociales mediante el financiamiento habitacional, con miras a lograr su control político y su fidelidad al régimen⁶⁷. En la actualidad se canalizan las demandas habitacionales por sectores de población, a través de un abanico de organismos públicos que impiden la organización amplia de los demandantes de vivienda.

b) *Orientación prioritaria de los programas a estimular la producción y el empleo de la industria de la construcción vía el financiamiento habitacional destinado a los asalariados de mayores ingresos*, relegando a segundo plano la atención a las necesidades de vivienda de las mayorías trabajadoras.⁶⁸

c) *Ausencia de efectiva coordinación de las acciones públicas en materia habitacional*. Desde el gobierno de López Portillo se institucionalizó la “planeación habitacional”, creándose por

⁶⁷ Este tipo de práctica fue inaugurado por Obregón, a través de la CROM (aliado y soporte fundamental de su gobierno), favoreció al sector obrero con las escasas acciones estatales de vivienda realizadas durante su gestión. Calles institucionalizó la corporativización de la vivienda estatal, al financiar habitaciones para burócratas, buscando su fidelidad, por ser junto con el ejército la única fuerza organizada con la que podía contar su gobierno (cfr. Perló, 1979, págs. 775 a 785). Echeverría reforzaría más adelante la estructura corporativa de los programas estatales de vivienda, al fundar Infonavit, Fovimi, Dirección General de Habitaciones Populares del DDF e Indeco, encargando a cada uno de estos organismos de la atención de un sector diferente de demandantes de vivienda (Cfr. Castells 1977, Núñez, 1982 y Casa y Ciudad, septiembre de 1985).

⁶⁸ Práctica iniciada por Miguel Alemán a finales de los años cuarenta y principios de los cincuenta e institucionalizada en la década de los sesenta con la instauración del programa financiero de vivienda (véase Castells 1977 y Perló, 1979).

primera vez un Programa Nacional de Vivienda; sin embargo, la descoordinación entre organismos involucrados en la atención a demandas de vivienda permanece. Por otra parte, las escasas acciones de regularización de la tenencia de la tierra se realizan fuera de los márgenes de competencia de las instancias públicas encargadas del problema de la vivienda, como si la ocupación irregular de suelo nada tuviera que ver con las necesidades habitacionales de la población.

d) *Disposiciones sobre arrendamiento de influencia exclusivamente regional*, lo que permite dividir y mediatizar al sector inquilinario, impidiendo su organización a nivel nacional y simultáneamente evitando enfrentamientos entre Estado y casatenientes, toda vez que éstos no son ya –como lo eran en la época de los decretos de congelación de rentas– un sector disgregado y sin fuerza; hoy día un reducido número de inmobiliarias monopolizan la oferta de vivienda en renta y por tanto tienen mayores posibilidades de imponer sus intereses sobre los de los inquilinos, aún cuando eventualmente éstos puedan obtener algunas concesiones.

e) *Manejo político de la regularización de la tenencia de la tierra*. Como se ha hecho desde la época de Lázaro Cárdenas, la regularización de asentamientos se realiza a cuenta gotas y en forma selectiva, buscando la fidelidad política de los colonos hacia el gobierno y la desarticulación de movimientos urbanos independientes.

Si las líneas tradicionales de la política habitacional del gobierno mexicano han demostrado su ineficacia no sólo para reducir significativamente el rezago de la oferta habitacional respecto a la demanda existente, sino también para atenuar problemas que se presentan desde hace décadas en torno a la vivienda como los incrementos desorbitados de los alquileres, la especulación con las viviendas, el incumplimiento de normas de seguridad, el hacinamiento, etc., no cabe sino preguntarse cuál podría ser una política habitacional alternativa dentro de los márgenes que la crisis económica impone hoy día al Estado y con las ventajas que en el terreno político le han dado las viejas prácticas.

Sin variar la inversión, el impulso real a los proyectos de autoconstrucción permitiría multiplicar la edificación de viviendas dentro de programas estatales y con ello canalizar una mayor

proporción de las presiones populares por viviendas; sin embargo, en tanto no se controle la especulación con el suelo así como la producción y precios de los materiales de construcción –lo que significaría enfrentamientos con poderosos sectores del capital– la autoconstrucción seguirá siendo una opción con fuertes limitaciones que, por otra parte, carece del potencial generador de empleo con que cuentan los programas de vivienda terminada.

Jaramillo y Schteingart han señalado las limitaciones que para los Estados latinoamericanos tiene el impulso a la autoconstrucción como alternativa no monetaria de acceso a la vivienda, debido a la facilidad con la que los circuitos mercantiles la penetran: se elevan los precios del suelo y la construcción misma se vuelve objeto de intercambio (por subarriendo, reventa de viviendas autoconstruidas e integración de cada vez más elementos monetarios en el precio de construcción) todo lo cual hace que se reduzcan los efectos de consenso y legitimidad esperados de los programas de autoconstrucción.⁶⁹ Nada, por tanto, hace suponer cambios significativos en el futuro próximo de la política habitacional del Estado mexicano.

Para las clases trabajadoras, por otra parte, la autoconstrucción tiene implicaciones no sólo en el deterioro de los salarios reales, sino también en el agravamiento de sus condiciones de vida al construir a plazos, con su propio esfuerzo, sin asesoría ni apoyo técnico y, frecuentemente, con el desgaste y división de las organizaciones populares que participan en programas de este tipo, dada la dinámica que ellos les imponen. En este sentido, demandar apoyo popular a la autoconstrucción no puede considerarse la alternativa óptima.

Aun cuando idealmente la autoconstrucción no representa la mejor opción para las mayorías, no debe perderse de vista que en la práctica, la principal vía de solución a las necesidades habitacionales de los sectores populares ha sido, desde los años cuarenta, la autoconstrucción. Si en la coyuntura actual no existe una fuerza social con peso suficiente para forzar al gobierno a dar un giro radical en su política de vivienda, contrarrestando presiones de los casatinentes, la industria de la construcción y el capital inmobiliario, lo menos que se puede es aplaudir la lucha de las organizaciones

⁶⁹ Schteingart y Jaramillo, 1983.

independientes reivindicando el apoyo técnico y financiero para la autoconstrucción, así como el control del suelo y de los precios de los materiales básicos requeridos de la edificación.

BIBLIOGRAFIA

- Azuela, Antonio. *El Marco Jurídico de la Vivienda*. Ponencia para el seminario La cuestión de la vivienda en las grandes metrópolis: el caso de la ciudad de México. 9 y 10 de marzo de 1987. México, D.F.
- Banco de México. *Informes Anuales* 1983, 1984, 1985, 1986 y 1987.
- Banamex. *México Social* 1983. Indicadores Seleccionados.
- Banamex. *México Social* 1985-1986. Indicadores Seleccionados.
- Banamex. "Vivienda en México" en *Exámen de la Situación Económica de México*, Vol. LXIII, núm. 736, marzo de 1987, págs. 109 a 119.
- Casa y Ciudad. *Informe Anual sobre la Situación Urbana* 1984.
- Casa y Ciudad. *Informes Semestrales sobre la Coyuntura Urbana* 1985.
- Casa y Ciudad. *Organismos Financieros de Vivienda*. Cuaderno núm. 6, septiembre de 1985.
- Casa y Ciudad. *Informes Trimestrales de Coyuntura Urbana*, 1986 y 1987.
- Castells, Manuel. "Apuntes para un Análisis de Clase de la Política Urbana del Estado Mexicano" en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, UNAM, 1977, págs. 1161 a 1191.
- Comisión Intersecretarial de Planeación, Programación y Financiamiento de Vivienda. *Estadística Básica de Vivienda* 1973-1980.
- Conolly, Priscilla. *La industria de la Construcción y las Relaciones de Trabajo en la Producción Habitacional en México*. (borrador), diciembre de 1986.
- De la Madrid, Miguel. *Plan Nacional de Desarrollo* 1983-1988.
- De la Madrid, Miguel. *Informes de Gobierno*.
- De la Madrid, Miguel. *Programa de Vivienda* 1988.
- Fidel, Carlos y Alicia Ziccardi. "De cal y canto. Apuntes sobre la industria de la construcción" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Núm. 123, enero/marzo de 1986, pp. 21 a 38.

- Garza, Gustavo. *Evolución de la Ciudad de México en el Siglo XX*, Ponencia para el Seminario La cuestión de la vivienda en las grandes metrópolis: el caso de la ciudad de México. 9 y 10 de marzo de 1987, México, D.F.
- Garza, Gustavo.: *Industrialización de las Principales Ciudades de México*. El Colegio de México, México, 1980.
- García Beatriz y Agustín Porras. *La Vivienda en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. Ponencia para el Seminario La cuestión de la vivienda en las grandes metrópolis: el caso de la ciudad de México. 9 y 10 de marzo de 1987. México, D.F.
- Hernández, Ramos Ma. Eugenia. *El Consumo Popular en la Crisis* (tesis de licenciatura), Departamento de Antropología Social, Universidad Autónoma Metropolitana, diciembre de 1985.
- Hiernaux, Daniel. *La Vivienda por Autoconstrucción en la Ciudad de México. Notas Preliminares*. 1987 (inédito).
- Instituto Nacional del Consumidor. *Revista del consumidor* Núm. 125.
- Ladislao, Ulises "Paleativos para los sin techo digno. Programa de Vivienda 1987" en *Ciencia y Tecnología*, Vol. 9, núm 131, agosto de 1987, pp. 36 a 39.
- Llorens F., Carmen. "El Programa Nacional de Vivienda un balance optimista 1987" en *Ciencia y Tecnología*, Vol. 9, núm. 8, año 2, noviembre-diciembre de 1985.
- Munguía Huato, Román. *La cuestión Inquilinaria en la Crisis*. (inédito).
- Núñez, Oscar. "INFONAVIT: Un sistema corporativo para asalariados bajos" en Emilio Pradilla Comp. *Ensayos sobre el Problema de la Vivienda en América Latina*. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, 1982.
- Perló Cohen, Manuel. "Política y vivienda en México 1910-1952" en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. XVI, núm. 3, julio-septiembre de 1979, pp. 769 a 835.
- Presidencia de la República. *Las Razones y las Obras. Crónica del Sexenio 1982-1988*. Ed. FCE, México, 1985. Tomos I, II y III (Primer, Segundo y Tercer Año).
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. *Programa de Vivienda de Acción Inmediata-1983*. Publicado en *unomásuno*, 27 de abril de 1983.

- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. *Programa Nacional de Desarrollo de la Vivienda 1985*.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. *Programa Nacional de Desarrollo de la Vivienda 1985*.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. *Tres años de Planeación y Desarrollo. (1982-1985)*. Ed. FCE, México, 1987. Col. Antología de la Planeación en México 1917-1985, Tomo 18.
- Schteingart, Martha. "El sector inmobiliario capitalista y las formas de apropiación del suelo urbano. El caso de México" en Emilio Padrilla Comp. *Ensayo sobre el Problema de la Vivienda en América Latina*, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México 1982.
- Schteingart, Martha. *La Producción de la Vivienda Terminada*. Ponencia para el Seminario La cuestión de la vivienda en las grandes metrópolis: el caso de la ciudad de México. 9 y 10 de marzo de 1987, México, D.F.
- Scheingart y Jaramillo. "Procesos sociales y producción de vivienda en América Latina 1960-1980" en *Revista Mexicana de Sociología*. Enero-marzo de 1983, año XLV, núm. 1, pp. 11 a 28.
- Servicios Informativos Procesados. *Síntesis de Prensa Mensuales*, 1986 y 1987.
- Unikel, Luis. "El problema urbano-regional en México" en *Gaceta UNAM*. Cuarta Época, Vol III, Suplemento núm. 20, 9 de agosto de 1979.
- Varios autores. *La ciudad: de Monumento Histórico a Laberinto Social*, Casa y Ciudad, México, 1986.
- Ziccardi, Alicia. "Problemas Urbanos. Proyectos y Alternativas ante la crisis" en González Casanova y Aguilar Camín, Coords. *México ante la crisis*. Vol. 2, Siglo XXI Eds., México, 1985, pp. 52 a 86.
- Ziccardi, Alicia. "La industria de la construcción y el Estado cliente" en Guillermo Boils, Coord. *México: Problemas Urbano Regionales*. UNAM/G.V. Eds., México, 1987, pp. 339 a 387.

En torno a la política laboral

Rodolfo Canto

PROLOGO

Exponer en un breve espacio las directrices de la política laboral de un sexenio no es –si se intenta trascender en algún grado lo superficial– una tarea sencilla. Esto es, no obstante, lo que procuramos hacer en este trabajo. Para lograrlo debimos prescindir de una gran cantidad de material empírico, en sí mismo interesante, y quedarnos con un mínimo de datos que avalaran nuestras afirmaciones.

Limitamos el artículo a tres apartados principales, que desde luego no agotan al conjunto de la política laboral del gobierno federal, pero que sobresalen sobre los otros aspectos por sus generalizadas consecuencias sociales y económicas: los salarios, el empleo y las condiciones contractuales de trabajo. En los dos primeros casos la tarea fue facilitada por las abundantes cifras –generalmente de fuentes oficiales– que dan cuenta de la evolución de ambas variables en el período 1982-1988; para el tercer caso, en cambio, no existe nada parecido a las estadísticas y ni siquiera un recuento más o menos sistemático de los profundos cambios registrados en la materia durante el período abordado. Nosotros no intentamos realizar y exponer tal recuento, pero tampoco quisimos dejar en el aire nuestras tesis sobre el tema; por ello, optamos por incluir breves referencias a ciertos casos paradigmáticos, con el ánimo de ejemplificar, antes que de documentar, la naturaleza y magnitud de los cambios ocurridos. El lector probablemente encontrará omisiones de experiencias particularmente importantes, o de aspectos relevantes de las experiencias aludidas; seguramente así es, pero anticipado descargo debemos decir que el objetivo en este artículo fue sencillamente aportar un bosquejo preliminar de

la política laboral seguida en el sexenio que hoy está por concluir. El balance definitivo en esta materia es una tarea que permanece pendiente.

INTRODUCCION

La década de los ochenta ha puesto al descubierto innumerables transformaciones sociales en todo el mundo que se expresan con las particularidades propias de cada nación, en una reorganización global de las sociedades, reorganización que ha sido identificada por analistas políticos y sociales como una situación de "crisis" que trasciende la coyuntura y se piensa está sentando las bases de una nueva etapa de la historia de la humanidad.

Creemos importante interrogarnos acerca de los cambios que hoy día se manifiestan sin ningún enmascaramiento, y que dibujarán los contornos de una nueva sociedad y una nueva nación mexicana. Procuraremos ubicar los hechos más relevantes que en materia laboral se han sucedido en los últimos seis años, hechos que creemos están impactando la vida nacional de un modo tal que la redefinarán sobre nuevos esquemas de funcionamiento y normarán sus emergentes relaciones sociales. Es por eso que analizaremos acontecimientos que no son ni deben concebirse como aislados e incoherentes, sino que responden a una lógica particular perfectamente integrada, con múltiples implicaciones en el ámbito de las relaciones Estado-sociedad-economía y que prescinden de elementos otrora claves para la vigencia del pacto social imperante desde el fin de la Revolución de 1910.

La intervención estatal en el desarrollo económico no es ni original ni privativa del caso mexicano, aunque en éste adquirió tintes populistas a partir de la década de los 30, que si bien no resolvieron definitivamente las demandas de la población, como se señalaba reiteradamente en las promesas discursivas, sí permitieron al gobierno una gran capacidad de maniobra sin que se violentara la paz social, obteniendo a cambio legitimidad en términos políticos y condiciones apropiadas para la acumulación de capital. Pero la participación del Estado en la economía provoca que el mercado y la economía

funcionen en un sentido más político y menos económico, con sus consecuentes distorsiones. De aquí que el proyecto capitalista deba reformularse en varios sentidos, que implican repensar tanto el contenido de la democracia, como la manera de hacer política y economía. Esto es precisamente lo que creemos está sucediendo ahora en México; por ello hay cambios tan importantes al interior del partido en el poder; cambios en el discurso de la clase gobernante, en el estilo de relacionarse Estado-factores de la producción y, en síntesis, en la manera de gobernar.

Manera de gobernar que apela a la “realidad” y desplaza al consenso como instrumento de legitimación, colocándose por encima de la sociedad y sin comprometerse con ella, imponiéndole una nueva “racionalidad”, que en gran medida puede traducirse como “modernización”. Manera de gobernar que coincide con una “institucionalización” del progreso científico y técnico que establece en sí mismo una forma de dominación política específica. Y es que en el marco del capitalismo la innovación tecnológica se generaliza e institucionaliza hasta imponerse como la legitimación económica que obliga al sistema de dominación a adaptarse a las exigencias de la nueva racionalidad.

Al presentarse la “realidad” como instrumento legitimador, se descalifica el consenso en tanto mecanismo de legitimación. Así se explica la decisión del gobierno de Miguel de la Madrid de instrumentar una política económica y una política laboral como las actuales, mismas que dan muestra de la nueva situación que se está imponiendo con una nueva estructura, dando la espalda al populismo y al corporativismo, y en donde las clases sociales y en especial el movimiento obrero pierden identidad, careciendo de proyecto alternativo y de fuerza para enfrentarlo o al menos negociarlo.

Las decisiones señaladas redefinen, entonces, la forma de relación entre Estado y trabajadores, rompiendo violentamente con el pasado y sustituyendo los principios en que se basaba la sociedad por los del “realismo”, el pragmatismo, el eficientismo, la productividad y la rentabilidad.

Asistimos a un proceso de recomposición de la sociedad y de la clase gobernante que hoy hace suyo un proyecto político que

cuestiona profundamente los anteriores modelos de desarrollo, con el argumento de que éstos sobrepusieron los valores políticos y sociales a los valores económicos; la nueva clase gobernante postula que debe ser a la inversa y, reorganizándose como Estado, se erige como la única protagonista del nuevo proyecto histórico; de ahí la exclusión *de facto* del resto de la sociedad.

Desde finales de los 60 fue evidente una ruptura entre las estructuras de producción y consumo, que se agudizó notablemente en la coyuntura del auge petrolero. Ante esto, el Estado respondió estimulando el empleo a través de la indiscriminada ampliación del gasto público, que se constituyó así —y gracias al creciente endeudamiento— en el motor de la acumulación y en orientador del sistema productivo, satisfaciendo parcialmente las demandas sociales y postergando una serie de contradicciones vigentes en el esquema de acumulación. Sin embargo, y sin lograr la reactivación de la planta productiva, se potenciaron crecientes desequilibrios en las finanzas públicas.

Desequilibrios que en la presente década se expresan como déficit presupuestal, endeudamiento externo e interno, inflación incontrolada y un sistema monetario nacional muy vulnerable, han sido señalados como los principales causantes de la crisis que nos aqueja. Esta situación pretendió revertirse en primera instancia a través de lineamientos de políticas monetarias diseñadas en centros financieros internacionales, pero ratificadas y aceptadas como convenientes por sectores tecnócratas de la clase gobernante y por importantes grupos empresariales, que intentan “racionalizar”, “modernizar” y “reorganizar” al capitalismo mexicano, volviendo así imperiosa la modernización del aparato estatal, la elevación de la eficiencia de su intervención económica, el fortalecimiento de los sectores orientados hacia el exterior y la elevación de los niveles de eficiencia y rentabilidad capitalistas.

Las manifestaciones económicas inmediatas de este proceso de reestructuración —que ya no incumbe sólo al contexto nacional, porque su principal objetivo es el pago de la deuda externa y la readecuación de la economía a los ritmos de acumulación internacional—, son los severos programas de austeridad expresados en:

- 1) la radical reducción del sector estatal y paraestatal, que co-

- menzó en el gasto corriente –provocando gran número de desempleados–, pero que ya alcanzó el gasto de capital y ha menguado el renglón de los servicios sociales;
- 2) la reducción de los subsidios, acompañada de los incrementos en precios y tarifas de los servicios que ofrece el sector público –sin que se observe mejoría en ellos;
 - 3) la contención de las remuneraciones de los trabajadores y la liberación de los precios, con la consiguiente baja en el nivel de vida de aquellos, y
 - 4) un tipo de cambio competitivo hacia el exterior, pero alimentador del proceso inflacionario interno.

A todo esto debe sumarse una profunda reestructuración financiera que no ha revertido la dolarización de las empresas nacionalizadas con la banca y la apertura de la “banca paralela” en las casas de bolsa cuya finalidad es la valorización del capital en el ámbito especulativo, no en el productivo.

Sin embargo, pareciera que algo muy evidente se ha perdido de vista, y es que todas estas acciones no han resuelto la problemática interna al enfrentarse a un entorno mundial adverso –proteccionismo, incrementos en las tasas de interés, disminución en los precios de las materias primas, restricciones financieras, etc. Estas acciones se han traducido en círculos viciosos de desempleo-recesión-inflación, y además colocan en un punto muy inestable a la economía mexicana, la cual ha enfocado toda su fuerza a la estabilización financiera, relegando la producción y el empleo y abriendo sus puertas indiscriminadamente al capital extranjero.

Dentro de este panorama que antepone a cualquier objetivo la maximización de la ganancia, no sólo en el sector público sino en el mismo sector privado –donde también se terminará por eliminar a los empresarios improductivos y tecnológicamente atrasados–, no sorprende la rigidez de la instrumentación de la política laboral como parte de la reestructuración de la economía y de la reconversión industrial.

Lo que subyace en todo lo hasta aquí expuesto es, entonces, una reformulación del capitalismo que ha transformado las expresiones de la lucha política, minimizando las relaciones capital-trabajo y fun-

diendo los intereses del Estado —representado por la tecnocracia—, con los del capital. Esta reformulación ha alterado, dada una creciente tecnificación, la composición orgánica del capital y desvalorizado la fuerza de trabajo, cuestionando las bases que dieron fuerza al sindicalismo y conduciéndolo a derrotas recurrentes. El sindicalismo mexicano debe redefinir su estilo de acción, negociación y sobrevivencia; seguramente deberá prescindir de los viejos lideratos y del viejo estilo de hacer política para ir a tono con los vientos de pragmatismo, “realismo económico” y eficientismo que soplan hoy en día.

I LOS SALARIOS¹

De 1982 a la fecha observamos algunas particularidades en las negociaciones salariales que consideramos son de gran trascendencia para el presente y el futuro de la clase obrera, ya que evidencian modificaciones en las relaciones del movimiento obrero con el Estado que redefinen su papel al interior de la sociedad.

Las negociaciones para determinar los niveles del salario mínimo se realizaban hasta 1982 una vez al año. Sin embargo, desde diciembre de ese año se reformaron los artículos 570, 571 y 573 de la Ley Federal del Trabajo abriéndose la posibilidad de que los salarios mínimos se modificaran antes de un año de vigencia, siempre y cuando las condiciones económicas lo ameritaran. Con estas reformas se allanaba la posibilidad de que los salarios mínimos no se rezagaran demasiado respecto a los precios, pero también significaban un reconocimiento explícito de la falta de control sobre el proceso inflacionario.

Durante el sexenio las revisiones salariales fueron cada vez más frecuentes, pero no por ello resarcieron el poder adquisitivo del salario que llegó, en esos seis años, a niveles muy inferiores a los de 1970, como se observa en el siguiente cuadro:

¹ El contenido de este apartado es tratado con mayor detalle en Rodolfo Canto, *La CTM y las luchas obreras en el inicio de la fase de reorganización del capitalismo mexicano* (1983). Tesis de maestría, FCPyS-UNAM, México, 1987 (inédita).

CUADRO 1
SALARIO MINIMO NACIONAL (PROMEDIO PONDERADO)

	<i>Salario Nominal¹</i>	<i>PIB</i>	<i>Salario Real INPC</i>	<i>IPC</i>		<i>Variación % anual INPC</i>	<i>IPC</i>
1981*	183.05	183.05	183.05	183.05	–	–	–
1982*	318.28	162.55	160.04	141.14	–11.2	–12.6	–22.9
1983*	459.01	136.29	127.68	113.81	–16.2	–20.2	–19.4
1984*	719.02	122.59	125.65	107.32	–10.1	– 1.6	– 5.7
1985*	1 107.64	122.30	118.21	102.31	– 0.2	– 5.9	– 4.7
1986							
Enero	1 474.50	145.74	144.59	123.25	0.8	– 5.3	– 2.1
Febrero	1 474.50	137.50	138.30	116.94	1.2	– 5.6	– 3.2
Marzo	1 474.50	130.58	132.28	111.37	– 0.8	– 6.3	– 1.0
Abril	1 474.50	122.70	125.72	105.17	– 5.3	– 8.2	– 8.6
Mayo	1 474.50	114.16	119.10	99.40	–10.2	–11.0	–12.3
Junio	1 844.60	132.85	140.01	116.01	– 8.7	– 7.7	–10.6
Julio	1 844.60	127.00	133.35	110.79	–12.3	–10.4	–14.0
Agosto	1 844.60	122.24	123.51	102.11	–11.3	–13.4	–18.2
Septiembre	1 844.60	115.54	116.51	95.70	–13.6	–15.0	–21.1
Octubre	1 973.36	116.17	117.91	96.13	–10.9	–10.7	–17.9
Noviembre	2 243.77	125.68	125.58	101.40	– 1.5	– 0.5	–10.1
Diciembre	2 243.77	115.31	116.39	93.46	– 5.7	– 1.5	– 8.7

1987							
Enero	2 760.83	132.72	132.48	107.87	- 8.9	- 8.4	-12.5
Febrero	2 760.83	122.77	123.58	100.53	-10.2	-10.6	-14.0
Marzo	2 760.83	114.85	115.91	94.37	-12.0	-12.4	-15.1
Abril	3 314.79	127.57	127.97	102.30	4.0	1.8	- 2.7
Mayo	3 314.79	117.90	118.99	95.34	3.3	- 0.1	- 4.1
Junio	3 314.79	108.97	111.00	89.16	-18.0	-20.7	-23.1
Julio	4 080.08	124.19	126.35	101.92	- 2.2	- 5.2	- 8.0
Agosto	4 080.08	114.67	116.77	93.25	- 6.2	- 5.5	- 8.7
Septiembre	4 080.08	107.77	109.58	88.30	- 6.7	- 5.9	- 7.7
Octubre	5 101.95	124.43	126.54	103.39	7.1	7.3	7.6
Noviembre	5 101.95	115.86	117.19	96.54	- 7.8	- 6.7	- 4.8
Diciembre	5 496.94	113.28	110.00	89.51	- 1.8	- 5.5	- 4.2

Fuente: Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

IPB: Deflactado por el índice del paquete básico (base: diciembre 1981).

INPC: Deflactado por el índice de productos controlados (base: diciembre 1981).

¹ Pesos por día.

• Fin de periodo.

CUADRO 2
SALARIO MINIMO NACIONAL PROMEDIO PONDERADO
INDICES
 (Base: diciembre de 1981 = 100)

Año*	Salario Nominal	IPB	Salario Real Deflactado con base en:	
			INPC	IPC
1981	100.00	100.00	100.00	100.00
1982	173.88	88.80	87.43	77.10
1983	250.76	74.45	69.75	62.17
1984	392.80	66.97	68.64	58.63
1985	605.10	66.81	64.58	55.89
1986	1 225.77	62.99	63.58	51.06
1987	3 002.97	61.88	60.09	48.90

Fuente: Cuadro anterior.

* Final del periodo.

A lo largo de 1983, 1984 y 1985 los salarios mínimos fueron revisados en enero y junio y se otorgaron en promedio anual incrementos por 44.2%, 56.61% y 54.10% respectivamente, mientras que la inflación en esos años alcanzó el 80.8%, el 59.2% y el 63.7%². En 1986 se efectuaron tres revisiones salariales; por primera vez en este periodo de gobierno se modificaron los mínimos en un lapso menor a seis meses y sumaron un aumento anual de 102.46%, al tiempo que la inflación se elevó a cerca del 105%³.

1988 ha sido un poco diferente dada la instrumentación del Pacto de Solidaridad Económica. Sin embargo, el deterioro del salario no se ha revertido y de hecho tiende a incrementarse (agosto de 1988). En el mes de enero de este año se otorgó un incremento de 20% a los mínimos y a partir de marzo otro de 3%; desde entonces los salarios han permanecido congelados, a pesar de que el PASE preveía su indexación a la inflación esperada cada mes. El aumento de enero fue anulado con las tasas de inflación registradas en febrero y marzo, y el de marzo no bastó para compensar

² Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Informe de labores 1986-1987*. México, 1987.

³ NAFINSA. *La economía mexicana en cifras, 1986*. México, 1987, p. 303.

el crecimiento de los precios ese mes. Desde abril hasta agosto, el salario mínimo retrocedió alrededor de 10 puntos adicionales al deterioro precedente, toda vez que la inflación, aun cuando aminoró sensiblemente, no cesó. En términos del salario real, el Pacto resultó una estrategia económica particularmente costosa para la clase obrera, probablemente más costosa que los precedentes programas de ajuste.

En el periodo de gobierno de Miguel de la Madrid los vaivenes de las negociaciones salariales y contractuales estuvieron marcados por un discurso que, en aras de justificar el “realismo económico”, impuso como condición para su éxito la moderación salarial, arguyendo que ésta era la única vía para detener la aceleración del proceso inflacionario y señalando además que se evitarían cierres y quiebras, y en consecuencia desempleo. Simultáneamente se liberaron los precios para que el Estado tuviera un mayor ingreso y equilibrara su déficit financiero, y para que los productores privados garantizaran el abasto de bienes y servicios que de otra manera no se producirían por incosteabilidad.

En los hechos, los efectos del “realismo económico”, a pesar de la multitud de pactos y programas concertados entre los representantes obreros, empresariales y del gobierno⁴ orientados a la preservación del consumo popular, significaron una pérdida del poder adquisitivo y no evitaron el cierre de numerosas fuentes de trabajo. En este sexenio, el movimiento obrero perdió su lugar en la lucha por los salarios a cambio de la defensa del empleo, que tampoco se hizo realidad.

Las revisiones salariales y las respuestas del sector obrero

Además de la reducción de los periodos de revisión salarial, las negociaciones para definir nuevos salarios mínimos se caracterizaron por lo siguiente:

⁴Pacto Nacional de Solidaridad (30-XII-82); Pacto de Solidaridad Nacional (9-VIII-83); Programa Mínimo de Acción (5-X-83); Programa de Protección al Salario y al Consumo Obrero (9-II-84); Programa para la Estructuración, Operación y Desarrollo del Sistema Nacional de Abasto (27-IX-84); Programa de Aliento y Crecimiento (23-IV-86), y Pacto de Solidaridad Económica (noviembre, 1987).

- a) *El desplazamiento de la clase obrera, e incluso del sector empresarial, como participantes en la determinación de las remuneraciones a los salariables.* El Estado, representado por el gabinete económico, se encargó de definir los incrementos nominales máximos que, desde su perspectiva, se podían otorgar a los salarios mínimos y en ocasiones negoció directamente con el Congreso del Trabajo (CT) su aceptación. Al tomar esta función, el Estado despojaba a la CTM de uno de sus papeles tradicionales, ya que hasta entonces esta central se ostentaba como la legítima representante de los intereses de los trabajadores y en particular como la encargada de conquistar los incrementos salariales. La fijación de topes salariales se hizo extensiva a los salarios contractuales y a los de los empleados públicos y de las paraestatales. Aunque Fidel Velázquez declaraba recurrentemente que las empresas afiliadas a la CTM que revisaran contratos colectivos o contratos-ley exigieran incrementos superiores a los de los mínimos, en la práctica siempre “recomendó”, igual que el resto del CT, que se negociara individualmente y tomando en cuenta las posibilidades económicas de cada empresa, impidiendo así una negociación fortalecida por la unidad de las acciones y de las demandas. Las revisiones contractuales se complicaron por los incrementos otorgados a los mínimos en periodos menores a un año, y en ocasiones se tradujeron en huelgas, paros o movilizaciones que casi nunca lograron romper los topes salariales, ni resquebrajar la política laboral del régimen.
- b) *La respuesta del movimiento obrero organizado (MOO) ante la ofensiva gubernamental.* Si bien no puede decirse que fue efectiva, tampoco puede considerarse como pasiva, ya que reiteradamente hizo patente —a través de sus análisis económicos y de sus negociaciones con la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CNSM) y con el gabinete económico—, su rechazo a la política económica. No porque se hubiera despertado en él un inusitado interés por proteger a sus agremiados, sino porque ese proyecto erosionaba su base de poder, ante lo cual planteó repetidamente programas y políticas alternativos. Sin embargo, la capacidad real que el MOO tenía para movilizarse y enfrentarse al gobierno no fue utilizada —ni aún en los momentos más álgidos en que se habló de emplazar a huelga general en 1983 y en 1986— y, aun siendo la única

fuerza social que por su magnitud y organicidad podía servir de contrapeso a las políticas económica y laboral impuestas, prefirió el sometimiento. Mostrando así la inconsecuencia entre su decir y su hacer.

- c) *El radicalismo verbal de la CTM.* Radicalización que nunca llegó a concretarse en acciones que cuestionaran en los hechos la política económica, debido a que, en numerosas ocasiones, no contó con el consenso de las dirigencias obreras cuya subordinación al Estado es más completa, y que aceptaban en términos generales y sin discusión los lineamientos gubernamentales anteponiendo los intereses de las cúpulas a los de los trabajadores, y poniendo de manifiesto las pugnas por la hegemonía del movimiento obrero –CROC, CROM, FSTSE vs. CTM–, debilitando así el potencial negociador del Congreso del Trabajo al carecer de un frente común.
- d) *La ratificación tácita por parte del MOO a la política de austeridad y su consecuente pérdida de legitimidad.* El MOO fungió una vez más como legitimador de políticas acordes con las necesidades de acumulación del capital, antes que con los intereses de sus agremiados, minando así sus bases de legitimidad y consenso. En el actual sexenio menguó substancialmente su incidencia en las políticas de empleo, salarios, prestaciones y condiciones de trabajo que, aunque habían servido al proceso de acumulación de capital, también se habían traducido en mejores condiciones de vida y de trabajo de la gran masa de asalariados. La posición asumida por el MOO significaba renunciar definitivamente a su capacidad negociadora frente al gobierno y al capital, que, aunque nunca procuró transformar las relaciones capitalistas de producción y mucho menos colocar el poder en manos de los trabajadores, por lo menos logró durante varias décadas aliviar las condiciones de vida de los asalariados. El MOO renunció a su lugar de coautor de la política laboral, para colocarse en una postura de absoluta sumisión, que no fue aceptada por las bases obreras, cuyo rechazo se manifestó en desafiliaciones de la CTM o bien en la búsqueda de alianzas con organismos independientes, y más claramente en el voto obrero de las elecciones de julio de 1988.
- e) *Una activa resistencia del sindicalismo independiente frente a la rigidez oficial.* Esta resistencia significó una lucha a fondo contra

la política económica y sus consecuencias en la situación laboral. Pero el movimiento obrero independiente, aún con las importantes luchas protagonizadas principalmente por trabajadores automotrices, siderúrgicos, nucleares, universitarios y más recientemente los empleados de aerolíneas, no tenía la fuerza necesaria para modificar la política laboral de un gobierno inflexible que permaneció inmutable ante sus demandas y que nunca estuvo dispuesto a conciliar y conceder.

El gobierno por su parte, se sentía respaldado por un movimiento obrero organizado que nunca concretó acción alguna que paliara la rigidez estatal contra los grupos independientes y se limitaba a brindar su apoyo declarativo a los movimientos radicales, aún cuando en ocasiones —como en junio de 1983—, la insurgencia sindical respondió a los llamados del sindicalismo oficial, siendo posteriormente abandonada a su suerte. Los fracasos y las derrotas del movimiento obrero independiente fueron en gran medida determinados por su fragmentación y lo reducido de sus ámbitos de influencia.

II EL EMPLEO

El desempleo fue reconocido por MMH como uno de los problemas más que con mayor apremio debería ser resuelto, a fin de asegurar un modo de vida digno a la sociedad mexicana y mantener la paz social vigente. Durante su campaña y a través de los foros de consulta popular, De la Madrid escuchó los reclamos de miles de trabajadores que solicitaban seguridad en sus fuentes de empleo y apertura de nuevas opciones, toda vez que el desempleo se había agravado a ritmos acelerados y ya rondaba además, de a las plazas temporales —blanco perfecto para los recortes—, a las definitivas.

Como respuesta a esta exigencia De la Madrid ofreció el día de su toma de posesión que instrumentaría un programa que contemplaba como parte de su política global la protección al empleo y a la planta productiva. Para el 18 de enero de 1983, a menos de dos meses del inicio del nuevo mandato, la SPP dio a conocer un plan de emergencia que aliviaría el desempleo mediante cuatro programas: creación de empleos en el medio rural, empleo en zonas urbanas críticas, servicio social obligatorio y protección a la planta

productiva. El objetivo era generar entre 500 y 700 mil empleos, cifras equivalentes al número de personas nuevas que engrosarían las filas de la fuerza de trabajo en ese año. Sin embargo, los nuevos programas no resolvían la temporalidad de los puestos ofrecidos, ni tampoco el problema de los trabajadores calificados que con anterioridad habían perdido sus empleos.

Se ofreció trabajo a aproximadamente 500 mil personas para el mejoramiento de la infraestructura del transporte, la infraestructura hidráulica, la recuperación de los recursos naturales –en zonas dañadas ecológicamente– y para la construcción de viviendas de interés social. También se formalizaron los programas del servicio social, que absorberían a egresados de educación superior.

Durante 1984 y 1985 se instrumentaron los Programas Regionales de Empleo que, considerando las diferencias y necesidades regionales, darían continuidad al Programa de Empleo de Emergencia iniciado en 1983. Tales programas serían coordinados por los gobiernos estatales y municipales, con lo que se trataba de avanzar no sólo en la creación de empleos sino en el proceso de descentralización. Fue así que en 1984, a través de los programas regionales de empleo se abrieron 356 mil puestos de trabajo, que como los del año anterior eran en su mayoría temporales, ocupaban a personal de baja calificación y no requerían inversión previa para su generación.

Paralelamente a la implementación de los programas de empleo, el gobierno federal realizó una serie de programas de protección a la planta productiva para procurar el mejoramiento de la situación económica y evitar cierres, quiebras y desempleo generalizado. Con estos programas se señalaban claramente las directrices del proyecto de desarrollo industrial deseado: lograr una industria eficiente e integrada hacia el interior y competitiva hacia el exterior.

El Programa para la Defensa de la Planta Productiva y del Empleo se dió a conocer el 21 de febrero de 1983 y en él se anunciaban apoyos para que tanto empresas privadas, como sociales y públicas, resolvieran sus problemas de disminución de la demanda interna, de financiamiento y liquidez y de escasez de divisas –para importación o pago de deuda. Consecuentemente con este programa, el 6 de abril de ese mismo año se anunció la operación del Programa de Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA) y el 5 de mayo el Programa Nacional de Sustitución de Importaciones.

Durante los años siguientes se diseñaron los programas para el desarrollo integral de la pequeña y mediana industria, el fomento a las exportaciones y al comercio exterior (PRONAFICE) y el fomento integral a las exportaciones (PROFLEX); además se instrumentaron numerosas acciones que incentivaron la inversión nacional y abrieron una amplia gama de posibilidades a la inversión extranjera.

Si bien es cierto que durante los tres primeros años de gobierno no se observó un incremento brutal en el desempleo —como había sucedido a finales de 1982, cuando la tasa de desocupación abierta se duplicó en seis meses, pasando del 4 al 8%—, debemos tener presente que esto se explica por: una combinación de los efectos de la instrumentación de los programas de empleo emergentes; el impulso a programas de apoyo a la planta productiva; la situación de bonanza agrícola con que se contó en esos años —hecho por demás eventual, pero que retuvo en su lugar de origen a la mano de obra rural; y sobre todo la transformación del empleo formal en informal, lo que en términos llanos se traduce como un gran aumento del subempleo, y no a la realización de acciones radicales que sustentaran mayores y mejores opciones de empleo para el futuro.

Pese a lo que se pudiera pensar, la presencia del Estado en la economía no ha mermado; sigue siendo el impulsor del nuevo proyecto de industrialización que coloca al empleo como una variable más de la eficiencia y la productividad, si bien ahora su papel es más de dirección y de apoyo que de ejecución.

Esta transformación tuvo efectos directos sobre el comportamiento del empleo, ya que la participación del sector público en la oferta de puestos de trabajo había observado hasta 1983 una tendencia creciente —en 1975 absorbía al 14% de la fuerza de trabajo y en 1983 al 20.4%;⁶ pero no era posible ni deseable mantener esta tendencia, y la apremiante necesidad de reducir el gasto público sería la encargada de iniciar su descenso, aunque para ello fuera necesario restringir las fuentes de empleo.

A pesar de las intenciones traducidas en hechos para reducir el gasto público no se observaban resultados satisfactorios, por lo que

⁶ Presidencia de la República. *Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid*. Tercer año, FCE, México, 1986, p. 133

en 1985 las acciones se radicalizaron y, adicionalmente a los efectos que la reducción del gasto público significaban para la producción y el empleo, se iniciaron los recortes de personal en las oficinas públicas.

El 6 de febrero de 1985 se anunció la congelación de plazas de base y la cancelación de plazas de confianza en el sector público, lo que afectaba en conjunto a 80,000 plazas, así como la venta de paraestatales—mecanismo que conservaba en principio las fuentes de trabajo, pero que transformaba las relaciones laborales, generalmente en detrimento de los intereses de sus trabajadores.

En julio del mismo año se expresó la necesidad de redoblar los esfuerzos de austeridad y en tal sentido se reorganizó el sector público, desapareciendo un número significativo de subsecretarías, coordinaciones generales y direcciones generales, y reduciendo notablemente los puestos de “asesoría”. Estos reacomodos incidieron en la reducción de 27,000 plazas de confianza y en la reubicación de 23,000 puestos de base.

1986 fue un año especialmente adverso para la clase trabajadora. A lo largo de todo el año se publicaron en la prensa constantes notas sobre despidos masivos. Algunas paraestatales, como la Comisión Federal de Electricidad y Aeroméxico, cesaron su relación laboral con 60,000 y 1,200 eventuales respectivamente; Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril redujo 2,000 plazas de su personal; FUMOSA y Aceros Chihuahua fueron declaradas en quiebra dejando sin empleo a 9,000 personas la primera y a 1,100 la segunda; Renault de México anunció su cierre definitivo suspendiendo a mil cien trabajadores, y la Cervecería Moctezuma—también en quiebra—cerraba sus puertas a 888 asalariados. Estos son ejemplos de la situación de las grandes empresas, pero las pequeñas y medianas no escaparon a esas dificultades, por lo que también ahí se realizaron frecuentes despidos.⁶

Los años siguientes, incluido 1988, observaron la continuación de los recortes y la desaparición o fusión de entidades públicas. A principios de este año, los lineamientos, reglas y procedimientos que regulan la asignación y el uso de bienes y servicios públicos señalaron que las dependencias que no hubieran reducido un 10%

⁶Presidencia de la República. *Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid*. Cuarto año, FCE, México, 1987, pp. 701-707.

sus estructuras no básicas –de dirección de área, de jefatura de departamento–, producto de la racionalización de julio de 1985, lo deberían concretar de inmediato; adicionalmente deberían compactar sus estructuras básica y no básica hasta en un 5%, y eliminar puestos de asesoría y apoyo. También en este año se trataron de instrumentar Programas de Renuncia Voluntaria y Programas de Jubilación Masiva, cuyos efectos en la masa de desempleados serán ciertamente significativos. En la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el Programa de Renuncia Voluntaria había desaparecido a mediados de 1988 cerca de 10 mil plazas.

Si analizamos por otra parte el comportamiento del empleo industrial por rama de actividad, el panorama no es más halagador, ya que la única rama que ofreció más empleos en 1987 que en 1982 fue la de la madera y el papel, y la proporción en la que aumentó fue inferior al 1%. Las demás actividades manufactureras –por lo que a empleo se refiere– observaron durante este periodo el siguiente comportamiento:

CUADRO 3

<i>RAMA DE ACTIVIDAD</i>	<i>%</i>
Construcción y reparación de equipo ferroviario	– 41.12
Fabricación de productos eléctricos	– 40.44
Productos metálicos	– 32.74
Fabricación de vehículos y carrocerías	– 27.56
Maquinaria	– 24.18
Metálica básica	– 19.31
Productos textiles	– 16.69
Fabricación de coque y otros derivados de carbón mineral	– 10.56
Productos minerales no metálicos	– 8.75
Productos químicos	– 8.11
Alimentos, bebidas y tabaco	– 7.97
Fabricación de productos farmacéuticos	– 7.19

Fuente: Presidencia de la República. Miguel de la Madrid H. *Quinto Informe de Gobierno, 1987, estadístico*. México, 1987, pp. 231-232.

En absoluto contraste, las plantas maquiladoras de exportación casi duplicaron su empleo de 1982 a 1986.

III LAS CONDICIONES DE TRABAJO

El retroceso de las condiciones de trabajo y de vida de la clase obrera, provocado por la política laboral del gobierno de Miguel de la Madrid, no se expresó sólo ni principalmente en la caída del salario real. Entre 1983 y 1988 la clase obrera mexicana sufrió la mayor ofensiva en contra de sus derechos laborales desde los años de la Segunda Guerra Mundial.

Los cierres de empresas y los despidos masivos se convirtieron en sucesos casi cotidianos; la requisa, como negación del derecho de huelga, fue aplicada de manera sistemática; los sindicatos debieron aceptar la eliminación de numerosas cláusulas de los contratos colectivos de trabajo, especialmente las que los protegían del despido y el alargamiento indiscriminado de la jornada de trabajo; también debieron soportar la reducción o eliminación de prestaciones, la exclusión de la administración de los asuntos laborales de la empresa y la modificación arbitraria de los puestos y los procesos de trabajo, así como el incremento de los porcentajes de las plazas de confianza.

La ofensiva en contra de las condiciones de trabajo del proletariado industrial fue llevada adelante por una triple alianza: gobierno, empresarios y burocracia sindical. Esta última fue en varios de los casos —como los de Fundidora Monterrey (FUMOSA), Ford Cuautitlán y varias dependencias del gobierno federal— un factor decisivo para concretar la pérdida de los derechos laborales obtenidos con anterioridad.

Si fuera necesario hacer un balance preliminar sobre la actuación de las burocracias sindicales en el proceso de reestructuración productiva, podemos afirmar que aquella desempeñó una vez más el papel de aliada de los intereses patronales, aun cuando eso implicara poner en peligro las bases mismas de su existencia.

Por lo que respecta al sector empresarial, éste siempre tuvo plena conciencia de la tarea a consumir para consolidar el nuevo patrón de acumulación basado en la superexplotación de la clase obrera. Los industriales —extranjeros y nacionales— demandaron

repetidamente una modificación de fondo a la legislación laboral vigente, con el objeto de flexibilizarla en función de los cambios que precisaba el aparato productivo: ajustes rápidos de personal, manejo más expedito de los conflictos de orden económico, liberalización de las jornadas de trabajo y agilización de los trámites de despidos.⁷

En cuanto al gobierno, su desempeño en pro del abaratamiento de la fuerza de trabajo y la modificación de las condiciones laborales para favorecer al capital, se desarrolló en dos grandes planos: en el institucional, como árbitro de la fijación corporativa de los salarios mínimos y como calificador de los conflictos laborales; pero también, como parte patronal, tanto en las dependencias gubernamentales como en el vasto sector paraestatal. Existe suficiente evidencia empírica para sostener que el retroceso de las condiciones de trabajo en las empresas públicas fue más marcado y profundo que en la esfera de la industria privada. Las paraestatales fueron escenario de las caídas más pronunciadas del salario real; de las ofensivas más virulentas sobre los contratos colectivos y de las decisiones más arbitrarias en contra de los trabajadores. Entre 1982 y 1986 el retroceso en los salarios como porcentaje del Producto Nacional fue muy marcado a nivel de toda la economía, pero fue particularmente agudo en el sector industrial paraestatal, como puede apreciarse en los siguientes cuadros, que incluyen los primeros años de vigencia del programa de ajuste económico:

CUADRO 4
PARTICIPACION EN EL PIB DE LA REMUNERACION DE
ASALARIADOS Y EL EXCEDENTE DE EXPLOTACION (%)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Remuneración de asalariados	41.9	40.3	38.9	37.7	37.7	36.0	37.5	35.2	29.4	28.7	28.6	28.4
Excedente de explotación	50.8	48.8	49.6	50.6	49.7	47.7	46.5	46.2	51.0	51.9	50.8	49.5

Fuentes: 1975-1979: *La economía mexicana en cifras*, NAFINSA, 1986, pp. 76 y 77
1980-1986: *Sistema de cuentas nacionales de México*, INEGI, 1987, p. 3.

⁷ Ver al respecto la demanda de reformar la Ley Federal del Trabajo, planteada por la Confederación Nacional de Cámaras Industriales. *La Jornada*, 9 de septiembre de 1987, p. 11.

CUADRO 5
DISTRIBUCION DEL PIB DE LAS
EMPRESAS PUBLICAS (%)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Remuneración de asalariados	47.4	43.2	33.9	37.8	30.5	22.4
Excedente de explotación*	45.9	42.1	34.8	35.6	37.4	54.8

Fuente: *La economía mexicana en cifras*. NAFINSA, 1986, p. 257.

* Incluye pago de intereses, regalías y utilidades, más remuneraciones a los empresarios y pagos de la mano de obra no asalariadas.

En materia de condiciones generales de trabajo, la ofensiva patronal se concretó por cuatro vías principales: la conculcación del derecho de huelga a través de las requisas, las declaraciones de inexistencia y las negativas patronales a reabrir las puertas de la empresa; las liquidaciones masivas como punto de partida para establecer nuevas relaciones contractuales con los trabajadores; los cierres de empresas y, por último, la eliminación de un número variable de cláusulas en los contratos colectivos de trabajo.

Una revisión somera de la historia de las relaciones laborales en el México de estos años revela innumerables casos que ejemplifican cada una de estas acciones patronales.⁸ Solamente a modo de ilustración y de una manera necesariamente breve mencionaremos algunos ejemplos. La requisa y la declaración de inexistencia fueron la invariable culminación de las huelgas que libraron los sindicatos nacionales de industria en algunas de las paraestatales más importantes. Pilotos y sobrecargos, electricistas y telefonistas sufrieron en varias ocasiones este desenlace a lo largo del sexenio.

Ya en 1983, el gobierno entrante aplicó la requisa a la huelga que en noviembre de ese año habían estallado los sobrecargos

⁸ Recomendamos al lector interesado la revisión de la serie "Cronologías e Indicadores Nacionales e Internacionales" de Servicios Informativos Procesados, A.C.

de Mexicana de Aviación, en demanda de aumento salarial y la reinstalación de 90 despedidos. a pesar de que se trataba de un gremio cercano al sindicalismo oficialista, su movimiento huelguístico fue tratado con una rudeza sólo comparable a la que solía destinarse al sindicalismo independiente.

Una hora después de que la Asociación Sindical de Sobrecargos de Aviación (ASSA) estalló la huelga –a las cero horas del 5 de noviembre–, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes dispuso la requisa de Mexicana de Aviación, exhortando a los sobrecargos a volver al trabajo. La ASSA aceptó reanudar labores manteniendo sólo una huelga simbólica, lo que evidenciaba su disposición para lograr un arreglo con la empresa. No obstante, dos días después la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA) declaró inexistente la huelga de los sobrecargos con un argumento pueril e insostenible: que el sindicato no había anexado el comprobante de que la huelga se decidió en asamblea general.⁹ En 1987 los pilotos de esta misma aerolínea –que llevaban catorce años sin declararse en huelga– solicitaron 75% de aumento salarial e iniciaron un movimiento huelguístico, ante lo que Miguel de la Madrid ordenó la requisa a cargo de Aeronáutica Civil. Los pilotos aceptaron volver al trabajo, pero mantuvieron su demanda, que sólo fue parcialmente resuelta cuando finalizó el movimiento.

El 27 de febrero de 1987, el Sindicato Mexicano de Electricistas estalló una huelga en la Compañía de Luz y Fuerza del Centro en demanda de 23% de aumento salarial de emergencia, retroactivo al 1º de enero de ese año. El SME actuó así en cumplimiento de un acuerdo plenario del Congreso del Trabajo, que buscaba la extensión a los salarios contractuales del incremento otorgado a los salarios mínimos. dos horas antes del estallamiento, se decretó la requisa y el control de las instalaciones fue tomado por personal de confianza de la misma Cía. de Luz y Fuerza, de la Comisión Federal de Electricidad y de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, acompañado de la policía. Se pidió a los trabajadores sindicalizados que abandonaran las instalaciones, incluso los puestos de emergencia. El 3 de marzo, la JFCA declaró inexistente la huelga con el argumento de que no existía desequilibrio económico entre los

⁹Véase Rodolfo Canto, *op. cit.*

factores de la producción, porque lo invocado por el sindicato no se debía a circunstancias de la empresa, sino a situaciones de carácter general del país.¹⁰

En el caso de Teléfonos de México la requisa se aplicó en 1984 y 1987. La primera vez el sindicato se negó a levantar la huelga que sostenía ante la negativa de la empresa a reinstalar personal despedido —en esta ocasión, el aumento salarial no era el punto neurálgico de la negociación—, y el movimiento se prolongó casi dos meses. En marzo de 1987, el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana comenzó una huelga en demanda de aumento salarial de emergencia y un aumento por revisión del contrato colectivo. La requisa fue deretada hora y media antes de que la huelga diera inicio: los telefonistas optaron por trabajar normalmente pero realizando diversas acciones que demostraban su inconformidad: portación de gafetes con demandas sindicales, vestido de determinado color cada día, etc. Los gafetes de los telefonistas demostraban algo más: que la huelga había dejado de ser efectiva como instrumento de lucha de los trabajadores. En las grandes empresas del Estado prácticamente había dejado de existir.

El recurso de la huelga fue también enfrentado con medidas más radicales aún que la requisa y las declaraciones de inexistencia: los cierres de las empresas donde fueron estalladas. Tales fueron los casos de URAMEX en 1983 y Aeroméxico en 1988. En el primer caso la huelga estallada por el SUTIN en mayo de aquel año, fue utilizada como pretexto para dismantelar un sindicato que había sobresalido como promotor de la unidad sindical contra la política de austeridad y los topes salariales. Se decía que URAMEX era una empresa improductiva e innecesaria para el país —lo cual fue puntualmente rebatido no sólo por los huelguistas, sino por el amplio movimiento de solidaridad que generó a su alrededor—, pero, podemos afirmar que el móvil central del cierre de URAMEX fue propinar un escarmiento al conjunto del movimiento obrero mexicano cuando la reestructuración productiva y la política de austeridad apenas comenzaban.¹¹

¹⁰ J. Almazán, *et al.* "¿Crisis del Pacto Social? Memoria de la huelga electricista (SME-1987)" en E. Gutiérrez (coord.). *La Crisis del Estado del Bienestar. Siglo XXI* Ed.- UNAM, México, 1988

¹¹ Rodolfo Canto, *op. cit.*

En el caso de Aeroméxico la huelga de los trabajadores de tierra fue asimismo el pretexto para cerrar la empresa y abrir una nueva, ya sin la vigencia de los contratos colectivos de pilotos, sobrecargos y trabajadores de tierra, que a juicio del gobierno eran incosteables. Ya fuera por razones políticas, como en el caso del SUTIN, o estrictamente económicas, como en el de Aeroméxico, los cierres de empresas paraestatales obedecieron estrictamente a la lógica de la reconversión industrial y al adelgazamiento del Estado, dictada al margen y por encima de los intereses de los trabajadores.

Numerosas empresas privadas y públicas cerraron sus puertas ante su incapacidad de adecuarse a las nuevas condiciones impuestas por la reestructuración productiva. En la rama automotriz, la empresa Renault cerró definitivamente sus operaciones en México, poco después de haber sido reprivatizada. La paraestatal Fundidora Monterrey fue declarada en quiebra y desmantelada, lanzando a la calle a cerca de 10,000 trabajadores. Luego de sendos conflictos laborales, las siderúrgicas Aceros de Ecatepec y Aceros Chihuahua también cerraron y debieron ser vendidas para cubrir las liquidaciones de sus trabajadores.

El cierre de Renault no sorprendió a los trabajadores, quienes enfrentaban esa amenaza desde 1985; ya entonces la empresa planteó pérdidas económicas. El 19 de diciembre de aquel año comunicó a las autoridades laborales que realizaría un "paro técnico" de nueve meses debido a causas de fuerza mayor, a menos que el sindicato aceptara el reajuste de 547 trabajadores (de un total de 1,200) y la suspensión de ocho cláusulas fundamentales del contrato colectivo. El sindicato no aceptó y el 2 de enero se inició el paro patronal. La JFCA nunca dio su fallo sobre este paro, a pesar de su carácter ilegal. Mientras tanto, 5,700 trabajadores de Dina y Renault estallaron una huelga el 7 de febrero por el respeto al contrato colectivo, incremento salarial de 50% y la reapertura de Renault. El día 26 de ese mes, la JFCA declaró inexistente la huelga, al tiempo que el paro patronal continuaba. Finalmente el 12 de marzo los trabajadores aceptaron un aumento salarial de 40%, la cancelación de las cláusulas que demandaba la empresa y el despido de los 547 trabajadores. La cancelación de las cláusulas implicaba que el 30% de los miembros del sindicato que conservaron su empleo pasaría a puestos de confianza. La empresa podía cambiar de puesto

de trabajo a los trabajadores de manera unilateral, y contratar un mayor número de eventuales. Los 700 obreros que conservaron su empleo laboraron normalmente sólo dos meses más, ya que Renault planteó un segundo cierre temporal, reduciendo la jornada y el salario, para finalmente anunciar el cierre definitivo el 21 de agosto aduciendo incosteabilidad.

La decisión gubernamental de abatir su déficit financiero requería de acciones radicales y la promesa de la restructuración paraestatal se hizo realidad, entre otros, en el sector siderúrgico.

Al igual que Renault, FUMOSA fue reduciendo su producción —y con ello el empleo—, hasta que el día 8 de mayo de 1987 fue declarada en quiebra, por lo que sus trabajadores iniciaron activas movilizaciones y negociaciones con el gobierno del Estado y con las autoridades laborales y federales, a fin de que volviera a abrir sus puertas; pero el Estado no estaba dispuesto a asumir los pasivos de una empresa que resultaba onerosa. Las negociaciones de los trabajadores forzaron una serie de propuestas por parte de la empresa que ofreció reabrir el área de aceros planos, sin ocupar a todo el personal, y siempre y cuando se modificara el contrato colectivo, lo que el sindicato rechazó. Posteriormente se propuso liquidar a los trabajadores conforme a lo estipulado en el contrato colectivo, lo que era inadmisibles para los interesados, pero finalmente fue pactado por el comité ejecutivo nacional del sindicato minero, rompiendo así el frente de resistencia y negociación instrumentado por los trabajadores y favoreciendo la decisión estatal que se tornó entonces irrevocable.¹²

Los casos de Aceros Chihuahua y Aceros Ecatepec no fueron muy distintos. Estas empresas demandaban reajustes de personal y eliminación de cláusulas del contrato colectivo como condición para seguir operando. Los trabajadores no podían aceptarlo, por lo que promovieron movimientos huelguísticos que se prolongaron meses y cuya “solución” al final fue la venta de las empresas para la indemnización de los trabajadores.¹³

Otra de las prácticas utilizadas repetidamente a lo largo de estos seis años fue la de liquidar masivamente a los trabajadores por dos vías: una, despedir al personal y luego recontratarlo —o recontratar a

¹² Maximino Ortega. “Estado y sindicalismo mexicano. 1986” (inédito).

¹³ *Ibid.*

otro—, bajo condiciones de trabajo diferentes; o simplemente reducir significativamente el número de empleados. Algunos ejemplos de trascendencia son el ya mencionado de Aeroméxico y los de Ford y Calcetines Durex.

Como toda empresa de la industria automotriz, la Ford está inmersa en un proceso de reconversión industrial que exige la renovación de sus plantas, y que derivó en el cierre de las instalaciones de la Villa y Tlalnepantla y en la apertura de plantas más modernas y mejor ubicadas para la exportación en Chihuahua y Sonora, pagando salarios y prestaciones inferiores a los pactados anteriormente. La Ford de Cuautitlán no corrió la misma suerte, pero después de un recorte de 1,200 obreros en mayo de 1986, y a raíz de una huelga por aumento salarial de emergencia en julio de ese año, anunció la suspensión de labores y liquidó a los trabajadores, a quienes posteriormente recontrató, pero con un contrato colectivo más favorable a la empresa y bajo el absoluto control del sindicalismo oficial, sin el que difícilmente se hubiera podido concretar estas acciones.¹⁴

En aras de su reconversión industrial, la empresa Calcetines Durex señaló que necesitaba trabajar con otro personal, reducir salario y prestaciones y hacer a un lado la organización sindical vigente. Proponía además liquidar a sus empleados pagando el 40% de lo que señala la ley, ofreciéndoles recontratarlos bajo una nueva regulación contractual. Los trabajadores aceptaron después de un movimiento huelguístico su liquidación conforme a la ley y aproximadamente una tercera parte de los involucrados aceptó contratarse con las nuevas condiciones.¹⁵

Los trabajadores de VW también tuvieron que luchar contra retrocesos en las cláusulas de su contrato colectivo. En mayo de 1987, la empresa interpuso ante la JFCA un conflicto de orden económico demandando: congelar los salarios hasta julio de 1988, liquidar sin 20 días por año de antigüedad a 723 trabajadores, reducir los salarios 15%, reducir la prima vacacional, reducir el aguinaldo de 47 a 22.5 días, anular el adelanto de utilidades, así como premios, el convenio de auxiliares y el pago de desgaste físico. La explicable respuesta del Sindicato Independiente de la Industria Automotriz, Similares

¹⁴ Maximino Ortega. "México 87: Estado y Sociedad Civil" (inédito).

¹⁵ *El Nacional*. 16 de julio de 1987, p. 2.

y Conexos de Volkswagen de México fue el estallamiento de una huelga en defensa de su contrato colectivo, huelga que la empresa podía resistir por dos meses y que fue levantada después de 57 días de paro. Los resultados más significativos de este movimiento fueron el 87% de aumento global retroactivo al primero de julio, con el compromiso sindical de no demandar nuevo aumento durante 1987 y el retiro de la demanda empresarial de conflicto de orden económico.¹⁶

CONCLUSIONES

El gobierno de Miguel de la Madrid dibujó claramente y desde su inicio la estrategia con la cual pretendía enfrentar y eventualmente resolver la difícil situación en que se encontraba la economía cuando asumió el poder. Se destacó la necesidad de un esfuerzo de reordenación total, que transformara radicalmente las bases de acumulación imperantes hasta el momento. El capitalismo mexicano debía dejar atrás elementos que durante más de medio siglo le habían dado sustento. El crecimiento no podía continuar al amparo del cada vez mayor gasto público —que se resolvía por el endeudamiento externo y por la venta de petróleo, variables que ya en 1982 y a lo largo de todo el sexenio mostraron su vulnerabilidad. Además, era imperioso generar otros medios de pago. Se optó por reorientar la economía hacia el mercado externo, descuidando el interno y sacrificando a las mayorías que en conjunto vieron caer su nivel de vida.

Hasta 1982, los regímenes posrevolucionarios habían repartido de alguna manera los costos y beneficios del desarrollo, pero la estrategia de De la Madrid fue distinta. Hizo caso omiso del pacto interclasista vigente y obligó a la clase obrera, 1) a aceptar una política de reducción del salario real a través de la imposición de topes salariales establecidos por el propio gobierno y de la elevación de precios, tarifas e impuestos; 2) a adaptarse a una racionalización del gasto público que contribuyó notablemente a la contracción de

¹⁶ *Excelsior*. 4 de junio de 1987, p. 3E.

la actividad económica y tuvo graves consecuencias sobre los niveles de desempleo y subempleo; y 3) a aceptar el debilitamiento de las formas de contratación colectiva y la invalidación de la huelga como la principal arma de la lucha obrera.

Todos estos hechos nos permiten hablar de cambios significativos en la relación entre capital y trabajo, cuya configuración futura está aún por definirse. Lo que sí podemos afirmar es que dicha relación ha cambiado. El trabajo está tomando un nuevo papel al interior del proceso productivo. Esto lo constatamos en las formas de contratación que eliminan los logros sindicales del pasado, y aparecen desde la perspectiva del capital como un freno al ritmo de innovación tecnológica y a las necesidades de acumulación. También lo constatamos en el precio de ese trabajo, que ya no se establece en función de su reproducción, sino en función de la producción y la productividad; y también en su intensidad y su calificación, las cuales han tenido transformaciones importantes por los cambios en los procesos de trabajo. La comprensión de estos cambios nos remite a la comprensión de las formas de dominación y control que se están imponiendo con la “modernización” del país, y que se rigen ante todo por los principios del “realismo económico”, el pragmatismo, el eficientismo, la productividad y la rentabilidad, prescindiendo del consenso como instrumento de legitimación política.

Las negociaciones salariales fueron un excelente marco en el que se expresaron tanto la rigidez de la política económica impulsada por el gobierno –sin ningún miramiento sobre el costo social que implicaba– como la inconformidad obrera ante la política de austeridad. El gobierno impuso topes a los salarios mínimos como estrategia para contener la espiral inflacionaria, pero ello no surtió efecto y en cambio agrandó la brecha entre el poder adquisitivo y los precios. La disminución del poder de compra de los salarios no fue el único efecto desfavorable para los trabajadores. La marginación del movimiento obrero oficialista del proceso de definición de los aumentos a los salarios mínimos nacionales, que se convirtió en competencia exclusiva del Estado, significó su desplazamiento de la esfera de las decisiones económicas fundamentales en favor de la fracción externa de la clase dominante, y concretamente de los acreedores externos representados por el FMI como gestor común de sus intereses.

La irritación evidenciada en el discurso cetemista no correspondió a meras apariencias; expresó un malestar de la burocracia sindical provocado por la intención gubernamental de desplazarla como intermediaria en el proceso de negociación laboral. Sin embargo, la CTM y el sindicalismo oficialista no fueron congruentes en su lucha por quebrantar la política de austeridad e influir en el proceso de fijación del precio de la fuerza de trabajo, sufriendo así su peor derrota, siendo que era la única fuerza social que, dada su vastedad y alto grado de organización interna, podía con alguna probabilidad de éxito fracturar la estrategia económica y laboral del régimen. Defender a sus agremiados y revertir la caída del salario real hubiera fortalecido la legitimidad del movimiento obrero oficialista, pero éste optó por ratificar la política antiobrera del gobierno de Miguel de la Madrid y confirmó su papel de garante del sometimiento de la clase obrera a los requerimientos de acumulación capitalista.

En el salario fue donde mejor se expresaron los efectos de la política de austeridad, de ahí que se volviera imperiosa la exigencia de aumentos salariales y que se relegaran a segundo plano demandas más allá del ámbito laboral; pero tal vez no se haya logrado el desistimiento de la moderación salarial debido a que no fue atacada radicalmente la política económica para resquebrajarla, tal vez así hubiera sido posible romper los topes salariales. Así lo entendieron y lo intentaron algunos sindicatos independientes, pero hizo falta algo más.

La caída en el nivel de empleo no se detuvo ni con los programas de apoyo a la planta productiva, ni con la contención salarial que supuestamente serviría de contrapeso a la cancelación de puestos de trabajo –puesto que evitaría cierres y quiebras. Si la proporción de la tasa de desempleo no alcanzó niveles alarmantes, fue sólo porque el empleo informal tomó el lugar del empleo formal, pero no porque funcionara una política eficaz para combatir las bases del problema. Gran parte de los empleos generados este sexenio fueron temporales y no requerían de calificación, por lo que las remuneraciones fueron muy bajas y su futuro incierto.

La contracción del gasto público tuvo efectos inconmensurables sobre el empleo, el cual se vio sujeto al libre juego de la oferta y la demanda. El retiro del gobierno como agente económico directo

en varios campos, la disminución absoluta del empleo en la mayor parte de las ramas industriales y el crecimiento de la ocupación en las maquiladoras, hablan de cambios cuantitativos y cualitativos en la estructura ocupacional a los que se debe estar atento.

El profundo retroceso de las condiciones laborales, promovido o solapado por un Estado cuyo principal objetivo era el establecimiento de condiciones de rentabilidad y capitalización difíciles de alcanzar con los esquemas de contratación vigentes, se sumó a la disminución del salario real y al ensanchamiento del desempleo y el subempleo. El propio gobierno, quien se encargara de concretar el abaratamiento de la fuerza de trabajo mexicana, encabezaría la desaparición de aquellos "obstáculos" estipulados en los contratos colectivos que permitían la defensa del trabajo frente a los intereses del capital.

La nueva lógica del capitalismo se hizo patente en la rigidez con que fueron tratados los conflictos laborales, los que generalmente terminaron en requisas, declaraciones de inexistencia, cierres, despidos masivos, reapertura de empresas con condiciones de trabajo diferentes, eliminación de cláusulas fundamentales de los contratos colectivos, etc. El sindicalismo independiente no tuvo la fuerza suficiente para impugnar la actitud inflexible de un gobierno que hacía valer su nuevo proyecto; por su parte, el sindicalismo oficialista careció de la voluntad política para enfrentarla.

El gobierno federal escogió la rigidez en el tratamiento dado a las demandas del sindicalismo mexicano, tanto del independiente como del oficialista. En todo momento rechazó negociar las demandas salariales del movimiento obrero y la defensa de sus contratos colectivos; si en ciertas coyunturas aceptó el diálogo, fue solamente para presionar a los dirigentes sindicales a que se sometieran a las medidas y políticas antiobreristas del programa de ajuste económico. Frente a los sindicatos independientes —que dieron importantes luchas— optó por el hostigamiento y el desgaste de sus organizaciones. Ante el movimiento obrero oficialista adoptó la táctica de alentar pugnas y los divisionismos internos para restar fuerza a sus demandas y, cuando esto no fue suficiente, buscó y logró frenar a las burocracias sindicales por medio de la presión política.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar García, Javier, *et al. Historia de la Confederación de Trabajadores de México, 1936-1986*. Inédito.
- Aguilar García, Javier. *La política sindical en México: industria del automóvil*. Ediciones Era, México, 1982.
- Almazán, José A., *et al. "¿Crisis del pacto social? memoria de la huelga electricista (SEM-1987)"* en Esthela Gutiérrez Garza (coord.), *La crisis del Estado de bienestar*, Siglo XXI-UNAM, México, 1988, pp. 204-222.
- Alvarez, Alejandro. *La crisis global del capitalismo en México, 1968-1985*. Ediciones Era, México, 1987.
- Arteaga, Arnulfo. "Innovación tecnológica y clase obrera en la industria automotriz" en Esthela Gutiérrez Garza (coord.), *Reestructuración productiva y clase obrera*. Siglo XXI-UNAM, México, 1985, pp. 146-169.
- Banamex. *Examen de la situación económica de México*. Banco Nacional de México, Vol. LXIV, Núm. 751, México, junio 1988.
- Banamex. *México social 1985-1986*. Banco Nacional de México, Departamento de Estudios Sociales, México, 1986.
- Basáñez, Miguel. *México, respuestas de crisis*. Inédito.
- Bortz, Jeffrey, *et al. La estructura de salarios en México*. UAM-A y Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 1985.
- Bortz, Jeffrey y Velasco, Edur. "El ciclo del salario mínimo en México" en Jesús Lechuga M. (coord.) *El dilema de la economía mexicana*. Ediciones de Cultura Popular, México, 1987, pp. 143-156.
- Canto Saenz, Rodolfo. *La CTM y las luchas obreras en el inicio de la fase de reorganización del capitalismo mexicano (1983)*. Tesis de maestría, FCPyS-UNAM, México, 1987, inédita.
- Coll, Tatiana, *et al. Lucha obrera en México. La visión de sus líderes y conceptos fundamentales*. Ed. Popular de los trabajadores, México, 1983.
- Confederación de Trabajadores de México. *50 años de lucha obrera*, Tomo 10, PRI-ICAP, México, 1986.
- Confederación de Trabajadores de México. *Informe del Comité Nacional de la Nonagésima Novena Asamblea General Ordinaria del Consejo Nacional*. CTM, México, 1983.

- Dávila Flores, Alejandro. *La crisis financiera en México*. Ed. de Cultura Popular, México, 1986.
- De la Garza, Enrique y Rhi Sausi, José Luis. "Perspectivas del sindicalismo en México" en Jorge Alcocer (comp.), *México, presente y futuro*. Ed. de Cultura Popular, México, 1985, pp. 223-241.
- De la Peña, Ricardo y Zazueta César. *La estructura del Congreso del Trabajo*. FCE, México, 1984.
- Favela Gavia, Diana y Marín Lara Gema. *Estado y sindicalismo en las jornadas de junio de 1983*. Tesis de licenciatura, FCPyS-UNAM, 1986 (inédita).
- Gershenson, Antonio. *México: Sindicalismo y poder. La experiencia nuclear*. Ediciones el Caballito, México, 1987.
- Gutiérrez Garza, Esthela. "Introducción" y "La regulación competitiva como trasfondo del movimiento obrero" en Gutiérrez Garza, Esthela (coord.), *Reestructuración productiva y clase obrera*. Siglo XXI-UNAM, México, 1985, pp./ 12-27 y 28-65.
- Gutiérrez Garza, Esthela. "De la relación salarial monopolista a la flexibilidad del trabajo" en Gutiérrez G., Esthela (coord.), *La crisis del Estado del bienestar*. Siglo XXI-UNAM, México, 1988.
- Habermas, Jürgen. "Técnica y ciencia como ideología", 1968.
- Huerta G., Arturo. *Economía mexicana más allá del milagro*. Ed. de Cultura Popular, México, 1986.
- INEGI. *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, 1986. INEGI-SPP, México, 1987.
- López Villegas-Manjarrez, Virginia. *La CTM vs. otras organizaciones obreras*. Ed. El Caballito, México, 1983.
- Martínez de la Vega, Francisco, et al. *Clase obrera, nación y nacionalismo. Textos en homenaje a Rafael Galván*. Ed. El Caballito, México, 1985.
- Nafinsa. *La economía en cifras. Edición 1986*. Nacional Financiera, México, 1986.
- Ortega, Maximino. *Estado y movimiento obrero en México (Ensayos)*. UAM-I, México, 1984.
- Ortega, Maximino. *Estado y sindicalismo mexicano*. 1986. México, (inédito).
- Ortega Maximino. *México 87: Estado y sociedad Civil*. México, (inédito).

- Ortega, Maximino. "Tesis sindicales" en Maximino Ortega (comp.), *Movimiento de masas y organización partidaria*. Serie Cuadernos Universitarios No. 32, UAM-I, México, 1986. pp. 9-22.
- Paniagua, Rafael. "Coacciones y límites de la intervención del Estado en México" en Jesús Lechuga M. (coord.), *El dilema de la economía mexicana*. Ed. de Cultura Popular, México, 1987, pp. 17-37.
- Presidencia de la República. *Las razones y las obras. Crónica del sexenio 1982-1988*. Primer año, FCE, México, 1984.
- Presidencia de la República. *Las razones y las obras. Crónica del sexenio 1982-1988*. Segundo año, FCE, México, 1986.
- Presidencia de la República. *Las razones y las obras. Crónica del sexenio 1982-1988*. Tercer año, FCE, México, 1986.
- Presidencia de la República. *Las razones y las obras. Crónica del sexenio 1982-1988*. Cuarto año, FCE, México, 1987.
- Presidencia de la República. *Quinto informe de Gobierno 1987*, México, 1987.
- Rivera Ríos, Miguel Angel. *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano*. Ed. Era, México, 1986.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. *Desarrollo Industrial energético y minero (1982-85)*. Colec. Antología de la Planeación en México, 1917-1985, Tomo 12, FCE, México, 1985.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. *Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución*. Colec. Antología de la Planeación en México 1917-1985, Tomo 19, FCE, México, 1987.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Informe de Labores 1986-1987*, STyPS, México.
- Servicios Informativos Procesados. *Cronologías e indicadores internacionales y nacionales*. Síntesis de Prensa 1985, 1986, 1987 y 1988.
- Shulgovski, Anatoly. *México en la encrucijada de su historia*. Ed. de Cultura Popular, México, 1968.
- Trejo Delarbre, Raúl. "El movimiento obrero: situación y perspectivas" en Pablo González Casanova y Enrique Florescano (coord.), *México hoy*. Siglo XXI, México, 1979.
- Trejo Delarbre, Raúl. "El poder de los obreros" en Pablo González Casanova y Héctor Aguilar Camín (coord.), *México ante la crisis*. Tomo 2, Siglo XXI, México, 1985, pp. 325-341.
- Trejo Delarbre, Raúl y José Woldenberg. "Sindicatos y proyecto

- nacional en la crisis de hoy" en Jorge Alcocer (comp.), México, 1985, pp. 177-193.
- Trejo Reyes, Saul. *Empleo para todos. El reto y los caminos*. FCE, México, 1988.
- Valenzuela Feijóo, José. *El capitalismo mexicano en los ochenta*. Ed. Era, México, 1986.

La política ecológica de la SEDUE

Julia Carabias

PROPOSITO

El problema del deterioro del ambiente es un problema del desarrollo del país. Las formas de uso de los recursos naturales han deteriorado la base material del desarrollo. El reconocimiento de esta situación ha sido muy tardía en México y en general en el mundo entero por lo que la incorporación de los criterios ambientales a las políticas nacionales es muy reciente. Existe aún poca experiencia acumulada y aunque se han logrado avances importantes, es necesario reflexionar sobre los errores cometidos y limitaciones que se tienen por la manera que fue incorporada esta dimensión en las políticas de desarrollo.

Esta problemática fue tratada en el sexenio 1983-1988 por varias instituciones, aunque la principal responsable fue la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Por ello, este trabajo se circunscribe a las actividades de la Subsecretaría de Ecología con el riesgo de no lograr un panorama completo de lo realizado en el país en este período.

La información para hacer una evaluación de los logros está dispersa y requiere de mucho trabajo de campo para corroborarse. Ante la imposibilidad de hacer esto último para los propósitos de este ensayo se trabajó con los documentos oficiales y sobre algunos casos documentados se incluyó otro tipo de información confiable. Es un trabajo exclusivamente bibliográfico.

Más que una evaluación de las políticas ecológicas en el sexenio el trabajo pretende ser un aporte a la sistematización de la información generada durante la administración, discutida y

comentada, lo cual es un primer paso para una evaluación seria y completa que implicará forzosamente investigación de campo.

LOS PROBLEMAS AMBIENTALES

Los problemas ambientales rebasan ya el ámbito de la ecología y son de la incumbencia de todas las disciplinas que tienen que ver con el desarrollo del país. Las actividades productivas, todas, están basadas en el uso de algún recurso natural, de manera directa o indirecta, como es el suelo, agua, aire, especies animales y vegetales, tanto acuáticas como terrestres. La lógica que ha regido el uso de estos recursos no ha incorporado el problema de su deterioro y agotamiento. La producción tal y como se ha venido realizando pone en peligro la propia base material de sustentación de la producción y no está permitiendo que ésta sea sostenida.

Los diagnósticos realizados sobre el estado del medio ambiente son numerosos. Por ello se presenta aquí solamente un listado de los indicadores más importantes que son reflejo del deterioro de la naturaleza, sin pretender analizar sus causas ni repercusiones económicas, biológicas, ecológicas, sociales, culturales. Para ampliación de la información de este tema se puede consultar Toledo, *et al.*, 1985; Toledo *et al.*, 1989; Toledo 1986; Carabias 1987; Carabias 1988; PNE, SEDUE 1984; SEDUE 1986; CONADE 1988.

Principales problemas ambientales

Un alto porcentaje de tierras ocupadas por las actividades agropecuarias no son aptas para esas actividades. La ganadería ha invadido la tierra agrícola, la agricultura las áreas forestales. Además de deterioro del ambiente se pierde un rico potencial biológico y productivo.

La erosión afecta a más del 65% del territorio nacional, del cual 35% se considera de alto grado.

La deforestación ha llegado a rebasar el millón de hectáreas anuales. Las regiones tropicales son las más afectadas en las últimas dos décadas, habiéndose perdido hasta el 90% de las selvas tropicales húmedas.

El paquete tecnológico agrícola derivado de la revolución verde y aplicada indiscriminadamente y sin control ha contaminado y agotado cuerpos de aguas superficiales y mantos freáticos y suelo, ha afectado la salud humana y a animales. Medio millón de hectáreas de riego están salinizadas.

Las cuencas hidrológicas más importantes están contaminadas por las descargas sin tratamiento de aguas de uso industrial y urbano. Los cuerpos lacustres más importante se están desecando, contaminando o azolvando. Incluso algunos han desaparecido.

La expansión industrial y urbana ha invadido tierras con aptitudes productivas y es altamente contaminante.

Más del 15% de la flora mexicana está en peligro de extinción. Al iniciar al sexenio las áreas conservadas representaban sólo el 0.86% del territorio. El 80% correspondía a la zona templada y más del 50% estaba deteriorado.

CREACION DE LA SEDUE

La magnitud de estos problemas, sus efectos en la base material de la producción, el descontento y protesta social, las evidencias de los trabajos de la investigación, son algunos de los factores que impulsaron que el gobierno incorporara estos problemas en la política nacional.

En el pasado la atención a la temática ambiental fue dada en el marco del sector salud. En 1971 se promulgó la primera Ley Federal de Protección Ambiental y en 1972 se creó una Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente dentro de la estructura de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Por primera vez en 1982 se incorporó la temática ambiental en el Plan Nacional de Desarrollo rebasando el ámbito de salud. Se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) que en su artículo 37 creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, con una Subsecretaría de Ecología encargada de

planear y dirigir la política ambiental, para lo cual deben establecerse criterios ecológicos, determinar normas y formular programas para conservar preservar y restaurar el ambiente, vigilando la aplicación de las normas y programas (artículo 37 de la LOAPF en anexo 1).

El 28 de enero de 1988 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación la *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente* (LGEEPA), que establece el marco jurídico de las políticas ambientales, la cual entró en vigor el 1ero. de marzo de 1988.

La Subsecretaría de Ecología elaboró como documento rector de su quehacer el Programa Nacional de Ecología (PNE) 1984-88. Es un programa muy ambicioso y aunque en sus declaraciones y diagnóstico reconoce muchos más problemas de los que se propone realmente atender en sus estrategias y metas, resulta en general bastante completo como orientador de la política ecológica sexenal.

El PNE plantea dos grandes líneas de acción:

1. Las de carácter correctivo (dirigidas a la reordenación económica): a) control y disminución de la contaminación ambiental y b) restauración ecológica en zonas deterioradas.
2. Las de carácter preventivo (orientadas hacia el cambio estructural): a) el ordenamiento ecológico del territorio, b) la conservación, aprovechamiento y enriquecimiento de los recursos naturales y c) la formación de conciencia ambiental.

La Subsecretaría de Ecología para cumplir con estos objetivos se estructuró inicialmente con seis Direcciones Generales: de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental; de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental; de Prevención y Control de la Contaminación del Agua; de Parques, Reservas y Areas Ecológicas Protegidas; de Flora y Fauna Silvestre; y de Protección y Restauración Ecológica.

En 1987 se reestructuran y se fusionan funciones quedando las siguientes Direcciones Generales: de Normatividad y Regulación Ecológica (DGNRE); de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental (DGPCCA); de Conservación Ecológica de los Recursos Naturales (DGCERN) y de Promoción Ambiental y Participación Comunitaria (DGPAPC).

LAS POLITICAS ECOLOGICAS Y SU IMPLEMENTACION

Los objetivos de la Subsecretaría se concretaron en cuatro líneas estratégicas. A continuación se describen para cada una de las cuatro líneas los objetivos y las metas establecidas para el sexenio, añadiendo las acciones respectivas del documento de *100 acciones necesarias* y se reseñan y comentan los logros y el financiamiento que obtuvieron.

Para la sistematización de los objetivos y metas se consultó el *Plan Nacional de Ecología* (PNE) y *Estrategia Ecológica* SEDUE 1984-1988. Para la reseña de los logros se recurrió a los informes anuales de la SEDUE; los informes de gobierno; los informes de ejecución anuales del Plan Nacional de Desarrollo y el del balance sexenal; y el documento de Renovación Moral; Política social. Para obtener la información sobre el financiamiento se consultó la Cuenta Pública de la Federación del sector SEDUE de los años de 1983 a 1987 y el sexto informe de gobierno para la programación 1988.

En todos los casos que fue posible obtener información de primera mano, bien sea por conocimiento propio o a través de documentos realizados por algunas instituciones de investigación, se contrasta con la información oficial y se comentan en cada situación. En muchas ocasiones no corresponde la información y el problema sólo se deja planteado con el fin de evitar cometer errores y sembrar confusión. La verificación de la información debe realizarse con investigaciones de campo lo cual rebasa las intenciones y posibilidades de este ensayo. Esto se reconoce como una de las limitantes más importantes del trabajo.

a) Ordenamiento ecológico del territorio

Objetivos

“Integrar a la planeación del desarrollo nacional políticas y normas de ordenamiento ecológico del territorio, que interrelacionen un adecuado uso del suelo y el manejo racional de los recursos naturales, con la política de desarrollo económico y social”. (PNE) (Responsable DGNRE).

Una de las herramientas básicas de este objetivo es el procedi-

miento de Impacto Ambiental a través del cual todos los proyectos de obra pública y privada que pueden causar contaminación o deterioro ambiental deben ser evaluados con criterios ecológicos en una perspectiva regional. (PNE).

Metas

Reorientar la ocupación del territorio evaluando y normando con criterios ecológicos el desarrollo urbano, puertos industriales y pesqueros y otros sectores productivos según la potencialidad del territorio.

Atender la zona metropolitana de la Ciudad de México; la zona metropolitana de Guadalajara; Corredor del Bajío; Región de la Costa del Golfo; Región Sureste, Franja Fronteriza Norte; Región Lagunera; Región carbonífera de Coahuila; centro Coahuila y Valle de Cuatro Ciénegas; centro y sur del estado de Nuevo León; Región Mar de Cortés y la parte Sur de Sonora y norte de Sinaloa. (PNE).

En cuanto al procedimiento de impacto ambiental se pretendió realizar hasta 200 estudios y formular el reglamento correspondiente.

Logros

Se elaboró un manual técnico que servirá de guía a las instituciones de la federación, estados y municipios para la formulación y ejecución de proyectos de ordenamiento ecológico.

Según los documentos consultados se formularon normas de ordenamiento para puertos industriales, zonas metropolitanas, áreas naturales como la Lancadona y Mariposa Monarca y cuencas hidrológicas como las de los ríos San Juan y la cuenca alta del Balsas y Río Lerma y las microregiones de Pátzcuaro, Coatzacoalcos-Minatitlán. Asimismo, se dieron criterios para la reordenación urbana de la Laguna de Cuyutlán en Manzanillo y de la Ciénega de Progreso, el programa de ordenamiento para la región de Chimalapas y la estrategia para la protección ecológica del corredor Cancún-Tulum, Laguna de Términos, bahías de Huatulco, y proyectos que establecen las distancias mínimas entre los asentamientos humanos

y las industrias que desarrollan labores riesgosas. En este sentido también se elaboró el proyecto de la zona de exclusión de Laguna Verde.

En el balance de Renovación Moral (1988) se informa que se terminaron los proyectos regionales y subregionales para la franja fronteriza norte, región del Mar de Cortés y región sureste.

Se incorporó en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) en el Título Primero, capítulo V "Los instrumentos de la Política ecológica", entre los cuales está la "planeación ecológica" (sección I) y el "ordenamiento ecológico" (sección II). En el artículo 20 se determina que los criterios ecológicos serán considerados en la regulación del aprovechamiento de los recursos naturales (autorización del uso del suelo para actividades agropecuarias, forestales y primarias en general, en las concesiones y permisos para el uso de agua, uso forestal, de la flora y fauna silvestre), en la localización de las actividades productivas secundarias y en los asentamientos humanos.

También se incorporó en la Ley una sección sobre la evaluación del Impacto Ambiental (artículos 28-35). El 7 de junio de 1988 fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Impacto ambiental.

Según los distintos informes, se resolvieron cerca de 1,000 procedimientos de impacto ambiental a proyectos productivos tanto del sector agropecuario, forestal, de la pesca, energía y minas comunicaciones y transporte, turísticos, de construcción entre los cuales está el de PEMEX y CFE. En el caso de la Planta Nucleoeléctrica se informa que se participó en el Plan de Emergencias Radiológicas Externas para la protección de la población y la ecología y se capacitó a las brigadas de la Secretaría para algún caso de emergencia nuclear.

Se realizaron dictámenes de impacto ambiental en el proyecto de explotación de material calcáreo en Quintana Roo, la perforación de pozos de explotación terrestre de PEMEX, los desarrollos turísticos costeros, la termoeléctrica de Nuevo Laredo, la geotérmica de Los Azufres y la construcción de la Planta de Acabado de Newak-Stahal en el Edo. de México.

Se estableció una metodología de impacto ambiental y un

registro de 20 firmas de consultores para realizar este tipo de estudios.

Presupuesto

Pese a ser una de las líneas más importantes del sector de ecología, se destinaron escasos recursos económicos para su instrumentación. Sólo se aplicó un poco más de 1 500 millones de pesos, lo cual representa el 1.6% del presupuesto total de la subsecretaría en el sexenio. La apertura programática de esta línea de acción es la SK "Planeación y programación de la política ecológica".

La mayoría del presupuesto se aplicó a la elaboración de estudios y proyectos de ordenamiento regional y de normatividad ecológica. En el renglón de impacto ambiental, a pesar de su gran importancia, solo se destinaron 74 millones de pesos en todo el sexenio lo cual no es más que el 5% de este programa.

Sin embargo, fue uno de los pocos programas que tuvo un presupuesto autorizado mucho mayor del ejercido año tras año. En conjunto del sexenio se canceló el 53% del presupuesto asignado, lo cual repercutió evidentemente en las metas. Por ejemplo, el año de 1986 se programó la elaboración de 162 estudios, 117 eventos y 26 acciones de prevención, control y aprovechamiento. No obstante haber autorizado los recursos económicos, sólo se realizaron siete estudios, lo cual implicó una desviación del 96%, y de los 22 estudios de ordenamiento sólo se realizaron cinco. El presupuesto cancelado se asignó a otros programas (Cuenta Pública 1986).

Comentarios

Este ambicioso programa de reordenamiento del territorio nacional en base a criterios ecológicos tuvo alcances muy limitados. No fue posible reorientar la ocupación del territorio nacional ni las áreas propuestas como prioritarias. El resultado de los estudios anunciando en los informes, como el caso de Las Chimalapas, no se han dado a conocer por lo que no se puede hacer una evaluación de sus propuestas.

Los avances más significativos están en la elaboración de la ley

y normas. Sin embargo, los instrumentos y mecanismos apropiados para hacer valer la nueva legislación son aún insuficientes y es urgente avanzar en la elaboración de los reglamentos. Se continúan ejecutando obras que provocan daños en el ambiente, los estudios de impacto se amañan o no respetan, los criterios ecológicos no se han incorporado en las políticas de desarrollo y siguen formulándose planes y programas al margen de éstos. Sin embargo, el marco general de las políticas ambientales queda ya establecido en la Ley y si se logran instrumentos adecuados y eficaces para asegurar su aplicación los efectos positivos pueden sentirse en el mediano y largo plazo.

También supone un avance la introducción del concepto de impacto ambiental a la legislación, el éxito de este instrumento, además de su correcta aplicación, radicaba en la elaboración de un reglamento muy preciso, que considerará las distintas condiciones ambientales del país y las diferentes formas de uso del suelo, agua, flora y fauna en las actividades agrícolas, ganaderas, forestales y pesqueras, así como las actividades industriales, urbanas y de servicios.

Dicho reglamento fue elaborado principalmente por la SARH, una de las instituciones a las cuales debiera estar orientada la reglamentación para limitar y reordenar su forma tradicional de operación. El resultado es muy ambiguo. Se trata de un instrumento poco puntual e insuficiente que deja fuera la cuestión agrícola, pecuaria y pesquera, avanza poco con respecto a los enunciados de la propia ley en cuanto a las evaluaciones de cambio de uso de suelo.

En el artículo 28 de la LEY se establece que en los estudios de impacto ambiental deben incluirse los efectos posibles que una obra o acción pudiera tener sobre todos los elementos que forman el ecosistema y no solamente sobre los recursos que serían sujetos de aprovechamiento. Este aspecto no se plasma en el reglamento y por lo tanto queda tan general que pierde su efectividad. Se hace más énfasis en los aspectos de procedimiento.

Los estudios de impacto ambiental, pese a ser un instrumento de gran importancia se enfrentan a distintos problemas: no se realizan en todas las ocasiones que debieran; cuando se hacen no siempre se realizan con rigor; o bien, se realizan y no son tomados en cuenta o se dictamina en base a ellos y se ignoran los dictámenes.

Los problemas que ocurren en el refugio Faunístico de Río Lagartos, son ejemplo de lo que puede suceder a pesar del instrumento de impacto ambiental. La información que sobre este caso se presenta fue obtenida de un documento realizado por el Biól. Jorge Correa y el Dr. Eckart Boege (1988), investigadores del CINVESTAV-Mérida.

Río Lagartos es una laguna costera ubicada en la costa noroeste de Yucatán con una extensión de 47 800 hectáreas. Está rodeado de manglares, selva baja y mediana, dunas y tulares principalmente. Fue declarada Refugio Faunístico en 1979 por ser uno de los sitios más importantes de anidación de flamenco (*Phoenicopterus ruber*). Además, como toda la laguna costera, tiene una influencia fundamental en el funcionamiento de los ecosistemas marinos y por lo tanto en la pesca de litoral.

Desde su decreto el Refugio se ha enfrentado a numerosos problemas que ponen en riesgo su funcionamiento e incluso su propia permanencia. Unas semanas antes de darse a conocer dicho decreto, la SEMIP otorgó una concesión para explotación de sal, lo cual ha acarreado diferentes problemas.

Por lo general las que realizó la empresa ISYSA (Industria Salinera de Yucatán Sociedad Anónima) para la explotación de sal fueron autorizadas por el gobierno del estado de Yucatán sin autorización o conocimiento de la SEDUE. Por ejemplo, se autorizó la construcción de un pedraplén que serviría como base de un puente de madera con compuertas para controlar el flujo del agua.

La expansión de las obras de la salinera fue negada a partir de un estudio de impacto ambiental por la SEDUE federal, y se detuvo la construcción del pedraplén del cual se habían construido 70 de 120 m., e incluso se dictaminó la necesidad de retirarlo. Esto último no ha ocurrido y la empresa insiste en sus planes de expansión. Los efectos del pedraplén se manifiestan ya en el azolve de la laguna.

Otro problema que ha causado esta empresa es por causa de la extracción de agua potable de un petén (manantial de agua dulce rodeada de agua salobre, que permite el establecimiento de una isla de selva en la laguna) y de un cenote. Para estas obras se han desmontado importantes áreas de vegetación y se tiene el riesgo de su salinización.

Otras obras y acciones realizadas en el Refugio y que también

han carecido de estudios de impacto a pesar de estar alterando de manera importante el ecosistema son los siguientes: el desmonte por parte de la CFE para la instauración de una línea; los cortes de la SARH de los cocotales infectados, y la introducción de un tractor oruga en la playa durante las épocas de anidación de las tortugas; el otorgamiento de créditos de BANRURAL para la explotación ganadera dentro del área del refugio; la deforestación para actividades agropecuarias y por grupos de pescadores; el corte masivo por parte de las empresas salineras de troncos de la palmera chiit para afianzar los bordos de las charcas salineras (esta palma está reportada en peligro de extinción en México); el almacenamiento de grava que hace una compañía constructora en las áreas de anidación de cientos de pájaros Tho (*Eumomota superciliosa*).

Estas acciones reseñadas en general no han sido notificadas a la SEDUE y han venido deteriorando la laguna –azolvándola, cambiando sus flujos de agua, aumentando la salinidad–, han reducido las áreas de criaderos de varias especies de peces y la productividad del estero, destruido lugares de anidación del flamenco, de las garzas chocolateras (*Ajaia ajajaz*), de los cormoranes (*Phalacrocorax spp.*) y de las tortugas marinas (*Chelonia mydas* y *Eretmochelis imbricata*), han aumentado los lodazales y en general, han causado importantes desequilibrios en el Refugio.

Por ser un ecosistema de gran importancia biológica y productiva ha recibido la atención de instituciones de investigación como el CINVESTAV y por ello se cuenta con este tipo de evaluaciones, las cuales resultan fundamentales para frenar y resarcir el deterioro si hay voluntad para ello. No es el caso, sin embargo, de los millares de obras que se realizan permanentemente sobre la naturaleza. Los impactos se desconocen y generalmente surgen a la luz una vez que el daño ambiental ya ha sido provocado.

b) Prevención y control de la contaminación ambiental

Objetivo

“Controlar y abatir la contaminación en agua, aire y suelo para mejorar la calidad de la vida de la población urbana y rural” (PNE).
(Responsable del programa DGPPCA.)

1) Agua

“Formular e implantar las normas y reglamentos, así como supervisar e inspeccionar los afluentes para evaluar las condiciones de descarga, de modo de corregir, prevenir y controlar la contaminación de las cuencas hidrológicas” (EE).

Metas

Revisar y actualizar el marco jurídico y normativo para establecer proyectos de uso integral de aguas residuales.

Fijar las condiciones de descargas.

Disminuir la carga contaminante vertida a las 20 cuencas más importantes.

Constituir una Red Nacional de Monitoreo de Calidad de Agua. Saneamiento de presas y rehabilitación de plantas de reciclaje.

Inventario de los usos de aguas residuales, de los cuerpos receptores, de las descargas y de las fuentes generadoras.

Instalación de sistemas regionales de control de la contaminación de agua (consiste en unir las descargas de dos o más responsables legales a través de una red de colectores y una planta de tratamiento de aguas).

Dentro de las 100 Acciones Necesarias, 24 corresponden a la cuestión del agua y se refieren a la protección de mantos acuíferos, al control de descargas de aguas residuales y al saneamiento de cuerpos de agua principalmente. (Ver anexo II acción 43 a 67).

Logros

En cuanto a los diagnósticos de la calidad del agua se realizaron las siguientes acciones según los documentos consultados.

Se conformó el sistema de Monitoreo de la Calidad del Agua que cuenta con 359 estaciones y 21 laboratorios estatales y 10 regionales. Se instalaron y equiparon laboratorios para medición de aguas residuales para los giros industriales más contaminantes. Se conformó el inventario de fuentes y usos de aguas residuales.

Para cubrir el objetivo de control de la contaminación las acciones reportadas son:

Se efectuaron proyectos ejecutivos y estudios de factibilidad e ingeniería básica para el manejo, tratamiento y disposición de aguas residuales procedente de los giros más contaminantes.

Se rehabilitaron e instalaron plantas de tratamiento de aguas residuales y sistemas de alcantarillado para disminuir las descargas de contaminantes vertidas al Balsas (poblaciones aledañas del Río Zahuapan), Pánuco (limpieza del río San Juan y alcantarillado en Pachuca, Tampico, Madero y Altamira) y se inició la construcción de las plantas de Cd. del Carmen, Manzanillo, la bahía de Acapulco y en Puerto Marquez, además la de un colector y la red de descarga domiciliaria.

Otras acciones realizadas para el saneamiento de ríos y lagunas son las siguientes (fuente de información Red Nacional de Formación Ambiental 1988):

En la Cuenca Lerma-Chapala-Santiago, contaminada principalmente por descargas urbanas, industriales y agrícolas, se levantaron desechos sólidos y se desazolvieron partes del Estado de México; en Querétaro 23 industrias cuentan con equipo de tratamiento; en Salamanca, PEMEX y FERTIMEX iniciaron construcciones para controlar las descargas; en la Piedad, Mich., 40 granjas porcinas tienen sistemas de tratamiento y se introducirán biodigestores para reciclar desechos porcinos; en Jalisco, alrededor de Chapala, se construyeron plantas de tratamiento (comunidades de Ocotlán, Poncitlán, Atotonilco, Atequiza y el Salto); y en Tèpic drenaje para 48 colonias.

Se controló el vertimiento de desechos generados por los asentamientos humanos ubicados en la laguna de Cuyutlán, Manzanillo, mediante la reubicación de 204 familias a la reserva territorial de las Garzas y la construcción de un colector y una planta de tratamiento de aguas negras.

Para el saneamiento del Río Nuevo, principal cauce del Valle de Mexicali, contaminado con desechos de las zonas urbanas y agroquímicos, se estableció un programa de control de descargas de agrofumigadores y agroquímicos; se desalojaron más del 90% de las cabezas de ganado de la colonia 18 de marzo; se conectó la descarga del rastro municipal a la red del drenaje; se establecieron las condiciones de descarga a las principales industrias y se construye el relleno sanitario del municipio. Asimismo, se clausuraron seis grandes descargas de drenaje y se repararon fracturas en este. Se

elaboró un manual de recomendaciones. Entre las acciones más importantes para este río está la instalación y puesta en operación de la planta de tratamiento de aguas residuales en Tijuana para evitar que las aguas de drenaje fueran vertidas al Río Nuevo.

En el Infiernillo, estero de 190 has. en el área urbana de Mazatlán, en donde se establecieron 24 mil familias, se generaron problemas de salubridad y de deterioro ecológico. Para combatirlos se inició el dragado y relleno del vaso del estero, así como la lotificación, regulación de la tenencia de la tierra y obras de alcantarillado.

La contaminación del Río Coatzacoalcos, se debe principalmente a la expansión urbana de Minatitlán, Coatzacoalcos, Cosoleacaque, Nanchitlán y Allende y a las actividades industriales de PEMEX (Refinería Lázaro Cárdenas, petroquímica Cosoleacaque, Pajaritos, Cangrejera y Morelos); Guanos y fertilizantes; Resistol, Celanese Mexicana; Cydsa; Tetraetilo de México y Tereftalatos Mexicanos.

Para enfrentar estos problemas se publicó en 1984 un decreto Presidencial que lo declara "Primera Zona de Mejoramiento Ambiental". Las acciones que se han emprendido son la instalación de seis estaciones de medición de los componentes contaminantes; se fijaron las condiciones de descarga para las industrias, se clausuraron tres empresas que no reunieron las condiciones de operación y 13 terminaron sus instalaciones para el tratamiento de desechos.

Para evitar la desertificación y deshidratación del Valle de México, el Proyecto Texcoco ha terminado la construcción de cinco lagos artificiales para almacenar y regular los escurrimientos; terminado una planta de tratamiento y dos más en proceso; se han sembrado pastos en cinco mil has., y reforestado otras para controlar la erosión y rectificado los cauces de varios ríos. El responsable directo de estas acciones es la Comisión del Lago de Texcoco de la Subsecretaría de Infraestructura Hidráulica de la SARH. La SEDUE ha participado en estos trabajos.

En la Comarca Lagunera se han modificado las características del agua por sobre-explotación de los mantos acuíferos, aumentando las concentraciones de arsénico por encima de las cantidades permisibles para consumo humano (005 mg/l), lo cual ha ocasionado enfermedades crónicas a la población. Se inició un Programa

Emergente de Eliminación del Arsénico por medio de plantas desaladoras de ósmosis inversa. La primera planta se instaló en el ejido de Batopilas, que produce 15 m³/día de agua potable y se iniciaron las obras en las comunidades de Finisterre, San Salvador, San Isidro, Yucatán, la Virgen, Benito Juárez y el Venado. Asimismo se cuenta con una planta móvil de agua potable para abastecer a otras comunidades afectadas por el arsénico.

En cuanto a la normatividad los avances fueron los siguientes:

Se expedieron diversas normas técnicas que establecen los límites máximos permisibles y el procedimiento para la determinación de contaminantes en las descargas de aguas residuales en cuerpos de agua provenientes de distintas industrias como por ejemplo las de la industria azucarera, textil, de bebidas gaseosas, de impregnación de productos de aserradero, de matanza de animales y empaçado de cárnicos, del curtido y acabados en pieles, de refinación de petróleo crudo, sus derivados y petroquímica básica (*Diario Oficial de la Federación* 4 VIII 88) entre otras.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la protección al Ambiente incluye en el Título tercero, dos capítulos, el I sobre el "Aprovechamiento racional del agua y los ecosistemas acuáticos" (artículo 88 y 97) y el II sobre la "Prevención y control de la contaminación del agua y los ecosistemas acuáticos" (artículo 117 a 133).

Presupuesto

El gasto ejercido en este programa de Prevención y Control de la Contaminación del Agua (GR), es aproximadamente de 11 mil millones de pesos, lo cual equivale al 25% del gasto de inversión. Salvo por 1985 que sólo se ejerció el 59% del presupuesto asignado, los demás años superaron la programación, llegando al 366% en 1986. las inversiones más fuertes se concentraron en la rehabilitación de plantas de tratamiento, de construcción y equipamiento de los laboratorios y sobre todo la planta de Tijuana que en 1986 absorbió el 29% (2,211 millones de pesos) del presupuesto de inversión de toda la subsecretaría.

El presupuesto no utilizado en 1985 estaba destinado a la

rehabilitación de plantas de tratamiento. Se habían presupuestado 907 millones de pesos y sólo se ejercieron 30 millones para tres plantas. El resto fue transferido a otros programas.

Comentarios

Por lo expuesto de los logros obtenidos y del presupuesto ejercido el mayor esfuerzo se dirigió a la rehabilitación y construcción de plantas de tratamiento y de sistemas de alcantarillado. Sin embargo, las metas quedaron muy por encima de lo logrado. Muchas de las obras no están más que iniciadas y a pesar de que se pudo involucrar a los gobiernos estatales y a los municipios, los sistemas regionales de control de la contaminación no se consolidaron, quedando los planes desintegrados.

Por ejemplo, de las 28 plantas de tratamiento reportadas en Chapala sólo tres se encuentran a fines de 1988 en operación, el resto están construidas pero no operando, en procesos o incluso en proyecto. Esta información resulta muy difícil de corroborar para cada uno de los casos reportados sin realizar trabajo de campo.

Otro punto que vale la pena mencionar es la controversia que surgió a partir de la inauguración de la planta de tratamiento de Tijuana, que fue la inversión más fuerte de este programa. Los días 28 y 29 de noviembre aparecen publicados en el Diario *La Jornada* un artículo de Iván Restrepo (director del Centro de Ecodesarrollo) y dos entrevistas, una a Ronald Nigh (asesor de Greenpeace y actual investigador en la UNAM) y a Lilia Albert (experta en toxicología) quienes coinciden en señalar que la planta es de tecnología obsoleta de la Chemical Waste Management Company no utilizada en Estados Unidos, porque incinera arkanseles o PBC, compuestos químicos altamente tóxicos no biodegradables y acumulables en el organismo, que pueden producir infección en la piel, trastornos al hígado, depresión del sistema inmunológico e incluso cáncer.

Otro de los casos importantes de señalar es el del río Coatzacoalcos. A pesar de plantearlo como una de las prioridades desde 1983 y posteriormente en la acción 50, se puede aseverar que lo realizado fue muy poco efectivo.

El laboratorio que se reporta como construido y equipado con

la ayuda del gobierno del estado de Veracruz y la Comisión para el Desarrollo de las zonas petroleras no existe. Se adquirió equipo para la medición de la calidad del agua y se fue almacenando en un local que pertenecía a una dependencia estatal. Nunca se instaló ni operó el equipo y a fines del sexenio, por decisión de la SEDUE en Veracruz se inició el traslado del equipo a la ciudad de Jalapa. A pesar de las protestas y argumentaciones de instituciones de investigación como el Centro de Ecodesarrollo y del presidente Municipal de Coatzacoalcos, quienes solicitaron la intervención de las autoridades federales para detener semejante disparate, no se ha podido modificar la decisión tomada. (Información proporcionada por el ayuntamiento de Coatzacoalcos).

Un estudio coordinado por Alejandro Toledo (1988) sobre el medio ambiente en Coatzacoalcos, que analiza el medio ambiente físico, social y biótico, encuentra que las concentraciones de hidrocarburos totales en el río Coatzacoalcos, “rebasan hasta en diez veces los límites marcados para áreas costeras no contaminadas” y juzga que “la región de Coatzacoalcos tiene la mayor concentración de plantas petroquímicas básicas y secundarias que existen en México y es una de las mayores concentraciones industriales de Latinoamérica y del Tercer Mundo. Además, también es el área más impactada por las actividades petroleras de la costa mexicana y una de las más contaminadas del mundo”; a pesar de ello no existe “una política ambiental por parte de los organismos responsables –PEMEX, SEDUE y SEPESCA– para afrontar los problemas que aquejan al área” (Toledo, 1988).

II) Aire

Objetivos

“Controlar y abatir la contaminación del aire por humos, polvos, gases y ruidos a través de la aplicación de la legislación y normas correspondientes, así como de los mecanismos técnicos, económicos y financieros, en los centros urbanos e industriales de México, Monterrey, Guadalajara, Coatzacoalcos-Minatitlán, Puebla, Saltillo, Monclova, Lázaro Cárdenas, Ciudad Juárez, Tijuana, Lerma-Toluca y Tampico-Ciudad Madero, principalmente. (PNE)”.

Metas

Las metas planteadas en los documentos originales fueron incluidas posteriormente en los dos programas de acciones dadas a conocer el 14 de febrero de 1986 (*21 acciones emergentes*) y 1987 (*100 acciones necesarias*).

Entre las más importantes se pueden señalar para el caso de las fuentes móviles la incorporación de nueva tecnología a los vehículos nuevos; introducción de equipos anticontaminantes, verificación vehicular, ampliación del transporte público no contaminante y sustitución de tecnologías obsoletas, suministro de mejores combustibles, campaña de reducción del número de autos en circulación.

Para las fuentes fijas, adecuar la normatividad de calidad del aire, introducción de equipos anticontaminantes y abatir las emisiones de las empresas, desconcentración territorial de la industria contaminante, inventario de las industrias riesgosas, instalación de laboratorios y redes de monitoreo de la calidad del aire, entre otras (ver anexo II acciones de la 1 a la 36 y la 42, 95 y 96).

Logros

Se montaron 20 redes manuales de monitoreo atmosférico en Guadalajara y Monterrey y una automática en la Cd. de México –en total 192 estaciones–, para evaluar la calidad del aire y se estableció el índice metropolitano de la calidad del aire (IMECA).

Se actualizó el inventario de las fuentes fijas más contaminantes del Valle de México, Guadalajara, Monterrey, Tijuana y Cd. Juárez y se otorgaron estímulos fiscales para la adquisición y fabricación de equipo anticontaminante.

Se llevaron a cabo varios convenios de concertación con las industrias más contaminantes como la azucarera, 27 cementeras, de la fundición, químicas, metalmecánicas, y del alcohol, para el mejoramiento de sus procesos productivos, para la instalación de equipos anticontaminantes e incluso en algunos casos para su reubicación.

Se cerró la planta de celulosa y papel Loreto y Peña Pobre, y la

cementera Tolteca de Mixcoac, además se determinó la reubicación de dos empresas, SIMEX y TRUPPER.

En cuanto a las fuentes móviles se fijaron normas para la instalación de equipos anticontaminantes en los vehículos nuevos, y la verificación obligatoria de la planta vehicular de 1977-82. Asimismo, se convino con PEMEX para el mejoramiento de las gasolinas y diesel para reducir los niveles de plomo y azufre.

Con el DDF se acordó la reducción de humos y ruido en vehículos de ruta 100, para lo cual se introdujeron dos nuevos tipos de motor en algunas unidades, el BIG CAM y GMC 92, y la incorporación de turbo.

Se llevó a cabo una campaña con los grupos ecologistas para la renuncia voluntaria de un día de la circulación del automóvil privado.

En cuanto al aumento del transporte se incrementó el número de unidades de Ruta 100 aunque la mayoría fue en sustitución de unidades inservibles. Se cuenta actualmente con seis mil 400 unidades de las cuales 3 500 aproximadamente se encuentran operando.

Se expidieron normas ecológicas para fijar los límites de emisiones de los vehículos, los niveles que deberán observar la industria del cemento y las actividades productivas que utilizan ácido sulfúrico.

Presupuesto

Los gastos de control de la contaminación del aire se encuentran comprendidos dentro del programa 60 Control y Contaminación Ambiental. La parte de este programa que se destinó al control de la contaminación del aire fue cerca del 30% (alrededor de 2 800 millones de pesos) que representa alrededor del 3% del presupuesto total de la Subsecretaría y el 77% del gasto de inversión. Estos recursos fueron destinados principalmente a la instalación y operación de las redes de monitoreo.

Comentarios

Las acciones realizadas fueron principalmente en la Ciudad de México y en mucho menor medida en Guadalajara y Monterrey. Además, se dirigieron principalmente a las fuentes móviles.

El mayor esfuerzo económico fue destinado a las redes de monitoreo atmosférico. Aunque es indudable que se requiere contar con un diagnóstico preciso de la calidad del aire para la planeación de medidas que eviten la contaminación, no es suficiente para acabar con la contaminación. La ejecución de acciones para abatir la contaminación fue insuficiente y prueba de ello es la calidad deplorable del aire de la Cd. de México. Las medidas adoptadas no están atendiendo los problemas ni con la profundidad, ni a la velocidad necesaria para su solución. Incluso en el intento de resolver un problema se han generado otros por la falta de estudios adecuados. Por ejemplo, se atribuye que el incremento del ozono en la atmósfera tiene relación con el cambio de la calidad de las gasolinas.

Se ha argumentado que las medidas que se han tomado tendrán sus efectos en el mediano y largo plazo. Esto puede ser cierto en algunos casos. Por ejemplo, puede llevar más de 20 años la sustitución de la planta vehicular contaminante por la de los nuevos modelos menos contaminantes. Sin embargo, esto no puede ser motivo para dejar de ejecutar acciones más urgentes y radicales que detengan en plazos más cortos la generación de la contaminación de vehículos e industrias.

Algunas de ellas fueron ya anunciadas al inicio del nuevo sexenio, pero atienden más a las fuentes móviles que a las fijas. Entre ellas se puede mencionar la reducción obligatoria de la circulación diaria de la planta vehicular y su verificación, lo cual debió haber ocurrido hace varios años. La respuesta del gobierno para atender estos problemas ha sido más lenta que la demanda de la ciudadanía y la generación de los problemas. Los resultados son por todos conocidos, y sufridos por más de 19 millones de ciudadanos. La Cd. de México es la más contaminada del mundo y los daños a la salud, aún no cuantificados con seriedad están incrementándose de manera alarmante.

III) Suelo

Objetivo

“Planear y ejecutar rellenos sanitarios y cementerios industriales en las entidades federativas, así como mejorar los sistemas de manejo de los residuos sólidos y líquidos municipales e industriales mediante la construcción de incineradores y de centros receptores.” (EE).

Metas

Para atender el problema de control de la contaminación del suelo, se planeó aumentar los servicios de recolección, manejo y disposición de residuos sólidos a 90% en las ciudades de más de 100 mil habitantes y establecer 77 rellenos sanitarios, 30 cementerios industriales y siete incineradores de residuos sólidos peligrosos. También se comprometió la instalación de 60 mil Sistemas Integrales de Reciclaje de Desechos Orgánicos (SIRDO) en el Valle de México.

Con respecto al uso de agroquímicos, detergentes, sustancias y materiales peligrosos, se planeó legislar sobre plaguicidas, para su uso, control y para la fabricación de detergentes.

Logros

Se determinaron las zonas críticas por contaminación del suelo. Se impulsó el incremento de la cobertura de los servicios de recolección, tratamiento y disposición final de los desechos municipales. Se promovió la implantación de 29 rellenos sanitarios, de los cuales 13 están en operación y los restantes en proceso de construcción.

Se construyeron confinamientos controlados de residuo industriales y de agroquímicos (uno de ellos en Monterrey) y se establecieron y operan las empresas recicladoras para el aprovechamiento de residuos industriales en Baja California, Chihuahua, México, Querétaro y Tamaulipas.

Se clausuraron 3 500 tiraderos clandestinos en el Valle de México y el de Santa Fé y Santa Cruz Meyehualco se convirtieron en jardín público.

En cuanto al aspecto jurídico se elaboraron normas y reglamentos, como son las 7 normas sobre el uso de plaguicidas y los dos capítulos en la LGEEPA el III sobre Prevención y Control de la Contaminación del Suelo (art. 134-144) y el V de Materiales y Residuos Sólidos (artículo 150-153).

Presupuesto

Los recursos financieros para la prevención y control de los residuos sólidos provienen del programa 60 Control y Prevención Ambiental. Se destinaron en el sexenio cerca de 4 mil 500 millones de pesos, que significa más del 50% del programa. A su vez esto representa cerca del 10% del gasto de inversión de la Subsecretaría y el 5% del total del presupuesto de Ecología. Los recursos fueron aplicados principalmente a la construcción de rellenos sanitarios. Se presupuestaron más recursos de los realmente ejercidos, cancelándose cerca del 50% de los recursos programados entre 1984 y 1987.

Comentarios

Las acciones en este programa estuvieron centradas principalmente en los rellenos sanitarios, lo cual no es una solución de largo plazo para la eliminación de la basura, aunque sí represente un avance con respecto a los tiraderos a cielo abierto. Prácticamente no se hizo ningún esfuerzo por desarrollar tecnologías alternativas que permitan un uso más racional de la basura. Tampoco se enfrentó uno de los problemas básicos que es el de la existencia de una mafia que controla y usufructúa el pepenaje de la basura, más que de manera muy indirecta a través de los rellenos sanitarios. Las condiciones de vida de miles de pepenadores se encuentra descrita en un documento realizado por Castillo (1983). No parece que exista la atención del gobierno de enfrentar el problema de la basura de raíz, acabando con las mafias y modificando los mecanismos de recolección y eliminación de la basura. Contrastan sin embargo, los recursos que tan sólo el DDF destina anualmente a la recolección de basura. En 1987 se gastaron 5 mil 164 millones de pesos para

la recolección de basura, tres veces el presupuesto destinado a toda la subsecretaría de Ecología para el mismo año. Parecería racional que se implementaran otras alternativas en donde la basura no sea honerosa, sino que por el contrario, pueda constituir un recurso reutilizable.

c) Aprovechamiento y enriquecimiento de los recursos naturales para su manejo integral

“Fomentar el aprovechamiento y enriquecimiento de los recursos naturales a fin de lograr un manejo integrado y sostenido de los mismos, dentro de un marco de respeto a los valores culturales de la población.” (PNE).

Este programa se proponía reorientar el uso de los recursos naturales mediante el uso combinado de tecnologías tradicionales y modernas de acuerdo a las características ambientales de cada región. Además de desarrollar programas de capacitación y formación científica y tecnológica para el uso y manejo de los recursos naturales.

Se anunció una larga y rica lista de estrategias a seguir (más de 53) para cada una de las 4 zonas ecológicas definidas desde el diagnóstico. Con ellas se pretendía derivar modelos de uso del suelo de acuerdo a la capacidad de sustentación y carga de los ecosistemas, aprovechando su potencialidad y proponiendo alternativas a las actuales actividades productivas para evitar el deterioro.

Dentro de estas destacan las siguientes: el intento de normar y planear el uso agrícola y urbano evitando la invasión de zonas de alta productividad agrícola y forestal; ordenar el uso del suelo de acuerdo a su potencialidad y capacidad de carga; racionalizar la explotación de los recursos, evitando el exterminio de la flora y fauna terrestre y acuática, construir y operar estaciones de aprovechamiento de la vida silvestre; evitar la explotación inmoderada del recurso forestal y la sobreexplotación de maderas preciosas, fomentar el desarrollo de los sistemas urbano-rurales con criterios ecológicos buscando la autosuficiencia de insumos básicos y alimentarios por subregiones o su complementariedad, evitar todo uso intensivo del suelo que sobrepase su capacidad de sustentación y brindar alternativas que eviten la deforestación y erosión, como el caso del sobrepastoreo y el deterioro de suelos por el monocultivo.

La mayoría de estos objetivos no tuvieron una traducción en acciones concretas e incluso no hubo apertura programática para este apartado.

Algunas de estas estrategias específicas se encuentran comprendidas en otros programas como son los de ordenamiento ecológico, ya comentado, y de conservación y restauración, que se discutirán más adelante.

No quiere decir sin embargo, que sea un objetivo sin importancia. Por el contrario, este pudo haber sido uno de los ejes centrales de la Subsecretaría, en donde la ecología podría convertirse en una herramienta que permita potenciar el uso de los recursos naturales en la perspectiva del desarrollo nacional y no sólo hacer énfasis por su conservación.

El establecimiento de criterios de uso adecuado de los recursos naturales y del desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales y de la pesca para utilizar de modo óptimo los recursos de una manera sostenida, requiere forzosamente del desarrollo de tecnologías adecuadas a cada una de las distintas realidades ambientales del país. Asimismo es necesario ensayar las tecnologías que diversas instituciones de investigación están generando y fomentar que los productores las conozcan y en su caso las adopten y adecuen a sus prácticas productivas y las instituciones dedicadas a la producción las apliquen e incorporen en sus programas normales. La subsecretaría no pudo avanzar en el apoyo al desarrollo de estas tecnologías, ni al fomento de las ya generadas.

d) Conservación, preservación y restauración ecológica regional

Este programa llevó a cabo un conjunto de acciones que pueden discutirse en dos partes por separado: las de restauración y las de conservación.

1) Restauración

Objetivo

“Desarrollar programas de restauración ecológica en áreas forestales con alteraciones en su cubierta vegetal y en zonas erosionadas,

incorporándolas a procesos productivos que sirvan de soporte al desarrollo integral de esas regiones. Efectuar restauración de los sistemas costeros y cuerpos de agua continentales con un alto grado de contaminación o alteración ecológica.” PNE (Responsable del programa DGPAPC).

Metas

Entre las metas planteadas se encuentran las siguientes: restaurar 17 406 hectáreas, mejorar 61 445 hectáreas, disminuir el 3% de los índices de pérdida de cubierta vegetal y erosión, ejercer control y vigilancia de los recursos naturales en el 11% del territorio, establecer “unidades de producción y restauración ecológica” (UPRES) en áreas campesinas marginadas con la finalidad de fortalecer la autosuficiencia alimentaria en pequeña escala, aplicando sistemas combinados de agrosilvicultura, agropiscicultura, huertos familiares y granjas integrales.

Logros

En los distintos documentos consultados para conocer los logros en este renglón se informa lo siguiente:

Por medio de las UPRES se benefició a 190 comunidades y un total de 260 mil habitantes (PND informe 1986), se establecieron 44 viveros en 22 entidades federativas que generaron 4 800 empleos, se sembraron 80 mil árboles en 890 hectáreas y 28 mil plantas en carreteras y caminos federales y se reincorporaron 377 hectáreas a la producción por medio de bordos de contención, terrazas, presas, pastizales (no se aclara localidades).

Por otro lado, se instrumentó un convenio intersecretarial en el Lago de Pátzcuaro y en la Montaña de Guerrero, con acciones de reforestación, conservación de suelo y agua. Asimismo, se realizaron acciones de reforestación en la cuenca alta del Lerma, la zona industrial de Tula-Vito Hidalgo, en la presa del Endho, laguna de Zumpango, Vaso de Texcoco.

En la Ciudad de México se abrieron nuevas áreas verdes y se hicieron acciones para conservar diversas poblaciones de árboles y el Bosque de Chapultepec.

En cuanto a la vigilancia se informó en 1985 que se llevaron a cabo 10 acciones para cubrir 2.2 millones de hectáreas.

Presupuesto

A este programa, cuya apertura programática es la GP "Protección y Restauración ecológica", se canalizó el 7.8% (7.5 mil millones de pesos) de los recursos financieros de la subsecretaría, lo cual representa el 17.6% del gasto de inversión.

Los dos gastos importantes fueron las UPRES y los viveros, lo cual absorbió más del 85% del presupuesto de este programa de los años 1984 a 1987. Para las acciones de vigilancia se destinaron 650 millones y el resto en estudios y proyectos.

En 1987-88 se reorientó la mayor parte del presupuesto de las UPRES hacia programas de mejoramiento de ecosistemas.

Comentarios

La evaluación de este programa resulta muy difícil a partir de los documentos consultados por su imprecisión e incluso exageración. Algunos ejemplos. Se informa en la cuenta pública de 1985 que se realizaron 730 mil acciones y se trata realmente de 730 mil plántulas sembradas en las acciones de reforestación. Se informa que se cubrió la vigilancia de 2.2 millones de hectáreas con sólo 10 acciones cuyo costo fue de 78 millones de pesos.

Asimismo, se asevera un beneficio a 280 mil campesinos a través de las UPRES cuando se conoce que fueron proyectos con poco éxito e impacto en las comunidades. En 1987 se realizó una evaluación de la UPRES y para 1988 se replanteó su funcionamiento. Se reforzaron unas pocas como las de Pátzcuaro y la zona mixteca de Oaxaca y se cancelaron las restantes. Para 1988 el presupuesto destinado a las UPRES se reduce a aproximadamente el 20%. En general, la falta de asistencia técnica y de trabajo directo con las comunidades campesinas, evitó que estos proyectos fueran adoptados por los productores. Los campesinos no participaron en la planeación de las UPRES por lo que al retirarse SEDUE los proyectos quedaron abandonados.

El giro dado en 1987 fue hacia la instrumentación de programas llamados de “Mejoramiento de Ecosistemas” que se desarrollan en el Lago de Pátzcuaro y la Montaña de Guerrero. Sobre estos programas se informa de manera muy ligera que se “*han rescatado* a través de la reforestación áreas muy dañadas como el río Cupanitzio, la meseta purépecha, el lago de Pátzcuaro.....y la montaña de Guerrero” entre muchas otras áreas que menciona el PND-avance 1988 y balance sexenal.

Esta información es una exageración. Son bien conocidas las condiciones de deterioro en que se encuentran estas regiones mencionadas. Sigue siendo demanda de muchas organizaciones campesinas la restauración del lago de Pátzcuaro y el control de la erosión de la meseta tarasca.

Con respecto a la Montaña de Guerrero, (experiencia realizada con el equipo de investigación al que pertenezco), se puede con detalle acotar que lo que la SEDUE informa como “rescate” no fue más que la acción de la reforestación y conservación de suelo y agua mediante terrazas, represas de azolve y cercas vivas en 30 hectáreas de las miles que están fuertemente deterioradas. No sólo no se logró rescatar a la Montaña con estas acciones, sino que nunca se planteó como objetivo. El programa pretende probar la viabilidad de la tecnología generada a través de la investigación de varios años en la Montaña, por lo que se optó por proyectos de pequeña escala.

El camino que falta recorrer para rescatar la Montaña de su deterioro es muy largo y aún incierto y si bien la experiencia es muy interesante porque están logrando trabajar conjuntamente la universidad (UNAM) con el sector público (SEDUE), entre otras dependencias estatales y federales), hay que valorarla en su contexto y no con exageraciones.

II) Conservación

“Conservar el patrimonio natural para evitar la pérdida de la riqueza biótica.”

“Incrementar la superficie del territorio nacional protegida por decreto” (PNE) (Responsable DGCERN).

Metas

Entre las metas más importantes destacan las siguientes: realizar un inventario de las regiones y áreas ecológicas más frágiles del país, aumentar la superficie protegida e incluir la diversidad de ambientes naturales y de los habitantes de las especies amenazadas, integrar un sistema de áreas protegidas, formular programas de investigación de áreas que funcionen como laboratorios, propiciar la participación de las comunidades en la conservación, construir y operar estaciones de aprovechamiento de la vida silvestre en 31 entidades federativas para promover el desarrollo de especies no utilizadas.

Las 100 acciones que corresponden a este programa son la 68, 71, 74 a 82 (anexo II).

Logros

Uno de los logros más importantes de la subsecretaría es el de haber aumentado las áreas naturales protegidas según se reporta de 1 millón 781 mil hectáreas a 4 millones 804 mil.

Además se fortaleció el marco jurídico mediante la expedición de la LGEEPA que contiene un título (segundo) con tres capítulos y 45 artículos (44 al 88).

Se formó el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINAP) con 65 áreas naturales y se normaron 60 áreas administradas por otras instituciones.

Entre las incorporaciones de áreas nuevas al SINAP están:

Parque Nacional Dzibilchaltum, Yucatán con 530 has.

Área Natural Protegida de la mariposa Monarca,
Michoacán, con 16 110 has.

Reserva de la Biósfera Sierra de Manantlán, Jalisco
y Colima con 139 577 has.

Reserva de la Biósfera Sian Ka'an, Quintana Roo con
528 147 has.

Reserva de la Biósfera El Vizcaino, Baja California
con 2 546 790 has.

Area Protegida de la Flora y Fauna Corredor
Biológico el Chichinautzin, Morelos con 37 302 has.

Se descentralizaron a los gobiernos de los Estados 12 parques
inacionales:

El Camizal, Ciudad Juárez, Chihuahua.
El Sacromonte, Amecameca, Méx.
Los Remedios, Naucalpan, Méx.
Insurgentes Miguel Hidalgo y Costilla, Méx.
Nevado de Toluca, Méx.
Bosencheve, Méx.
Desierto del Carmen, Méx.
Zoquiapan y Molino de Flores, Méx.
Lago Camécuaro, Michoacán.
La Malinche, Tlaxcala.
Los Novillos, Ciudad Acuña, Coahuila.

Por otro lado, se elaboró una propuesta de catálogo para
incorporar a México a la Convención Internacional de Especies
Amenazadas de Flora y Fauna Silvestre (CITES).

Se estableció un programa de inspección y vigilancia de la Flora
y Fauna Silvestre con 4 centros de decomiso (Tijuana, Guadalajara,
Villahermosa y DF) con lo cual se avanzó en el control al tráfico de
especies.

Se delimitaron 156 áreas restringidas para preservar especies y
para su reproblamiento.

Se establecieron 11 criaderos y 46 viveros para especies ame-
nazadas, 11 estaciones de aprovechamiento de la vida silvestre y 8
campamentos y albergues de protección de la fauna silvestre.

Se elaboró anualmente el calendario cinegético de aves canoras
y de ornato para la regulación de 105 especies, con tasas de
aprovechamiento, límites de posesión, regiones permitidas, vedas y
épocas hábiles de cacería. Asimismo, se establecieron 6 vedas para
regular recursos pesqueros, al venado de cola blanca, al tucán y al
oso gris.

Se desarrollaron 5 ecozootécnicas para reproducir en cautiverio al
cocodrilo, jabalí, tepescuintle, guaqueque y venado.

Con las áreas protegidas se preserva el habitat de la mariposa
monarca, tecuan mexicano, flamenco rosa, tortuga marina (con

campamentos en 21 playas), águila real, jaguar y borrego cimarrón en Baja California.

Se identificaron 931 especies de flora y fauna en peligro de extinción. Y se definieron 20 especies terrestres y 21 acuáticas con los mayores niveles de depredación.

Se estableció la Comisión selva lacandona para su conservación y manejo racional con la participación de ecólogos, ecologistas, funcionarios y representantes de las comunidades.

Se realizaron estudios para instrumentar jardines botánicos y viveros, inventarios y catálogos de especies, para dotar de infraestructura básica y de servicios a los parques y reservas y para la conservación de especies.

Presupuesto

La apertura programática para estas acciones está en dos partes: 6W "Parques reservas y áreas ecológicas protegida" y la 6X "Control, preservación y desarrollo de la flora y fauna silvestre".

Entre ambos representan el 11% de los recursos de la subsecretaría (alrededor de 10.5 mil millones de pesos en el sexenio) y el 25% del gasto de capital.

A excepción de 1987 los recursos programados originalmente fueron superiores a los ejercidos, sobre todo en el programa 6X (a veces hasta en un 50%). Esto se debió por lo general a cancelaciones con los contratistas, a suspensión de estudios y de obras, a la presentación de documentación comprobatoria indebidamente requisitada, a falta de recursos humanos y a problemas de tenencia de la tierra.

Más del 70% de presupuesto se destinó a la construcción de infraestructura y a la operación de las reservas y estaciones.

Comentarios

En estas actividades enfocadas hacia la protección de áreas naturales hubo un significativo avance. Se logró incrementar la superficie nacional protegida y la representatividad de ecosistemas. Se avanzó en el marco jurídico que las regula y en el control y manejo por medio

del SINAP. Se construyó infraestructura e introdujeron servicios y se realizaron algunos estudios.

No está sin embargo resuelto el problema. Aumentó y falta mayor representatividad de ecosistemas protegidos, y aunque hubo un incremento del personal de vigilancia (originalmente había un cuidador por cada 6 mil hectáreas), aún es insuficiente.

Asimismo, una parte considerable de la superficie protegida se encuentra en estado muy deteriorado para lo cual hay que invertir recursos en su recuperación. Las áreas mejor conocidas y conservadas generalmente son las que han estado asociadas a alguna institución de investigación. Estas actividades no están generalizadas en las reservas.

La participación de las comunidades campesinas sigue siendo una gran limitante. No se han instrumentado los mecanismos adecuados para lograr realmente la incorporación de los habitantes de las áreas que se decretan parques o reservas. Algunas experiencias interesantes se han tratado de aplicar en la reserva de la Mariposa Monarca.

Algunas de las Reservas planeadas en las 100 acciones no se llegaron a constituir, incluso a pesar de que en los informes de la subsecretaría se anuncian como decretadas. Este es el caso de Calakmul en Yucatán.

Muchos de los problemas a los que se enfrentan estas áreas protegidas se deben a la escasez de recursos económicos, aunque fue uno de los programas prioritarios. Resulta una contradicción que requiera de un presupuesto mayor para cubrir cabalmente con los objetivos y sin embargo, se hayan cancelado en el caso del programa 6X cerca del 25% de los recursos presupuestados. Esto refleja problemas administrativos importantes, que es necesario revisar y corregir. Entre el programa 6W y el 6X se dejaron de ejercer en los 6 años cerca de 1000 millones de pesos. Esta es una cifra muy alta frente a las necesidades que se tienen para conservar los ecosistemas.

e) Educación ambiental

Este apartado no constituyó una de las estrategias principales del PNE pero sí fue parte de los objetivos iniciales y para ello se creó una dirección general, la cual en 1987 se incluyó en la DGPAPC.

Objetivo

“Promover la formación de la conciencia ambiental para logra la participación de la población en la resolución de la problemática ecológica”. PNE

Metas

“Determinar y desarrollar acciones de comunicación y educación ambientales según las características del entorno económico, social, ecológico, cultural y de las actividades del sector o grupo al que vayan dirigidas, incluso para que se incorporen a los planes y programas del Sistema Educativo Nacional.” PNE

Las 100 acciones que incluyen este tema son la 92 a la 94, 97 y 100.

Logros

Se trabajó con maestros de educación preescolar, primaria y secundaria y se incorporó el tema de educación ambiental en la curricula de licenciatura de educación preescolar, primaria y especial y se formularon 31 cartillas de autoenseñanza, y otras de ecotecnias, así como un texto de educación ambiental para el sexto año de primaria. Se impartieron talleres ambientales y se imprimieron diversos materiales de apoyo a temas alusivos a la protección del ambiente.

Por otra parte México se integró a la Red de Formación Ambiental y del Caribe para América Latina, de la cual es sede, y cuyo objetivo es proponer alternativas para mejorar la formación de conciencia ecológica. También se constituyó la correspondiente Red en nuestro país, en la que han participado más de 45 instituciones de educación superior.

Presupuesto

El programa “Educación Ambiental” (4L) tuvo un presupuesto en el

sexenio de aproximadamente 1200 millones de pesos. Corresponde al 1.2% del presupuesto de la subsecretaría y al 2.9% del gasto de inversión.

Este programa canceló cerca del 25% del presupuesto asignado, transfiriendo el resto a otros programas de la subsecretaría.

El 70% de los recursos se destinó a las actividades de educación no formal como los cursos, talleres, folletos, etc. y el resto a la formal.

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y PROTECCION AL AMBIENTE

Previo a la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), se reformó en 1986 el párrafo tercero del artículo 27 constitucional y se adicionó la fracción XXIX-G del artículo 73 que da facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de ecología.

La expedición de la LGEEPA es un evidente avance de la legislación nacional. Rescata la experiencia de SEDUE, amplía y supera a la Ley Federal de Protección Ambiental vigente y legisla sobre muchas lagunas. Rebas a la camisa de fuerza en la que se había limitado a la ecología, y que es el problema de la contaminación del ambiente en el contexto de la salud, y se extiende a los problemas de protección, restauración de la naturaleza y al aprovechamiento de sus recursos naturales.

Sin embargo, desafortunadamente, no ubica como su objetivo central la causa principal del deterioro de la naturaleza: la manera en que la sociedad se ha apropiado de ella a través de las actividades agropecuarias, forestales y de la pesca así como el crecimiento urbano y expansión de los servicios.

Aunque esta temática se aborda en la ley, no se hace de la mejor manera. Muchas de las disposiciones que pueden resultar avances importantes, como los que se refieren al ordenamiento ecológico, entran en contradicción con artículos vigentes de otras leyes, y la presente ley no los deroga. Parecería que para lograr el consenso en la negociación que se llevó a cabo entre 11 secretarías en el proceso de confección de la ley, se tuvo que sacrificar el centro del problema (el aprovechamiento de los recursos) y se optó por abordarlo indirectamente. Esto dificulta la concreción de una política realmente integral de manejo de los recursos.

Entre los artículos que habría que destacar en cuanto al uso de los recursos están el 98, fracción I; a la letra dice “el uso del suelo debe ser compatible con su vocación natural y no debe alterar el equilibrio de los ecosistemas”; y el 19 que define los criterios de ordenamiento ecológico que deben considerarse en las autorizaciones relativas al uso del suelo, de las aguas, de los aprovechamientos forestales, de la flora y fauna y del financiamiento de las actividades primarias. La correcta reglamentación y aplicación de ambos podrían permitir una forma de producir que respetara las condiciones ambientales de cada una de las zonas ecológicas del país y aprovechando el potencial que ofrecen sin forzar a los ecosistemas.

Es decir, si la vocación del suelo del trópico húmedo no es para las actividades ganaderas ni agrícolas de monocultivos, sino de vocación forestal y de una agricultura de policultivos, la nueva normatividad evitaría por ejemplo, el establecimiento de nuevos potreros. Sin embargo, es difícil ser tan optimistas ya que entra en contradicción con una parte de la legislación vigente como la Reforma agraria y la Ley de Fomento Agropecuario y la iniciativa de ley no deroga ninguno de los artículos de estas leyes vigentes tal y como se explicita en el artículo 1 “las disposiciones de esta ley se aplicaran sin perjuicio de las contenidas en otras leyes sobre cuestiones específicas que se relacionan con las materias que regula este propio ordenamiento”.

De esta manera el aporte concepto de ordenamiento del uso del suelo puede resultar ficticia porque para resolver el problema apuntado se requiere de una legislación coherente y además de una fuerte voluntad para enfrentar a los poderosos intereses de los distintos sectores como los ganaderos.

En materia de descentralización la iniciativa de ley también aporta lo suyo. Permite una mayor participación de los estados y municipios en materia ambiental. Les otorga facultades para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, para el ordenamiento ecológico local, para prevenir y controlar la contaminación de la atmósfera y de la generada por aguas vertidas a los drenajes y alcantarillados y la producida por ruido, energía térmica, lumínica y vibraciones, para crear y administrar áreas naturales de interés estatal y municipal protegidas, para realizar las evaluaciones de impacto ambiental que no se

reservan a la federación, para establecer y aplicar las sanciones, entre otras.

Esta descentralización de facultades puede permitir que los municipios se involucren de manera más directa en la problemática ambiental. Y de hacerse realmente efectivo el ordenamiento local, posibilitaría un uso más integral de la naturaleza y elevar la potencialidad de cada una de estas entidades. Puede además ayudar a que los problemas que se atiendan, y la manera de hacerlo, estén más ligados a los problemas de las comunidades campesinas y urbanas, y se realicen con métodos más acordes a una realidad social, cultural y ecológica y con mayor participación. Esto, sin embargo, no tendrá viabilidad si no va acompañado de un importante esfuerzo por descentralizar también recursos económicos hacia los municipios y estados para atender estas tareas, además de brindar asistencia técnica, aspectos ambos que no menciona la ley. Si no fluyen esos recursos del centro, puede llegar a asfixiarse a los municipios, habiéndoles asignado más tareas que infraestructura para cumplirlas.

Preocupa, por ejemplo, que en zonas marginadas, temporales y deterioradas, cuyos recursos han servido para sostener un desarrollo industrial del cual no se han beneficiado, se vean obligadas ahora, por la descentralización de funciones, a restaurar los ambientes erosionados, sin contar con los fuertes apoyos económicos que esto requiere.

Además, hay una omisión importante. En la descentralización de facultades a los municipios no se mencionan aquellas que tienen que ver con el aprovechamiento y manejo de sus recursos naturales. lo común en la actualidad es que los municipios no participen realmente en las decisiones de los proyectos productivos que se ejecutan en sus respectivos ámbitos. Estas suelen ser decisiones de instituciones como la SARH, que si bien supuestamente consulta a los municipios en el seno de los COPLADE, la participación suele ser más formal que real. Este es un aspecto modular si realmente se intenta hacer un uso adecuado y sostenido de la naturaleza.

Otro gran ausente es la participación de las comunidades campesinas indígenas que tanto tienen que aportar en cuanto al conocimiento de los recursos naturales y de su manejo. Ese conocimiento está seriamente amenazado de desaparecer, por lo cual es imprescindible fomentar su rescate.

Resulta también un avance, el ampliar los cauces de participación social en esta materia. Este espacio lo han conquistado los diferentes grupos organizados que han levantado la bandera de la preservación de los recursos naturales. Es evidente que las acciones ecológicas preventivas, restauradoras o que modifiquen la manera de uso de los recursos, no tendrán sentido si no participan en ellas, desde su planeación, ejecución y apropiación, los productores. Y ello sólo se logrará con la participación organizada y democrática, la cual debería promover la ley. La ambigüedad de la ley en esta materia incluye el riesgo de que cualquier organización usufructúe una representación, como en no pocas ocasiones ha ocurrido.

Extenso, completo e importante, resulta el título referente a las áreas protegidas que hoy se encuentran con severos problemas para su mantenimiento. De aplicarse correctamente y contar con el presupuesto suficiente, puede pensarse que en unos años México contará con una representación protegida de todos sus ecosistemas. Ello, si bien no es garantía para evitar la extinción de algunas especies de la flora y fauna, sí es una de las herramientas fundamentales.

En resumen, la ley es un importante avance en materia ecológica, y aunque le falta para ser realmente una ley integral que regule la acción de la sociedad sobre la naturaleza, se dan importantes pasos en esa dirección.

No obstante, no hay que perder de vista que la ley no es más que un instrumento y que de sus disposiciones a los hechos media un buen trecho. Por eso debe ser acompañada de presupuesto (del cual no se habla), de reglamentos adecuados, y tarea en la cual hay mucho rezago, y de voluntad política para enfrentar los múltiples intereses que deben ser afectados para cumplir los propósitos de la ley. (Carabinas, *La Jornada*, 26-27-28 nov. 1987)

UNA VISION GLOBAL A TRAVES DEL PRESUPUESTO

a) Ecología frente a SEDUE

El presupuesto ejercido por SEDUE en todo el sexenio fue un poco más de 811 millones de pesos, de los cuales se destinaron cerca de 92 millones a la Subsecretaría de Ecología. Esto significó en 11.3% del presupuesto, lo cual para la magnitud de los problemas ambientales resulta insuficiente.

Los incrementos anuales del presupuesto programado que tuvo la subsecretaría se corresponden aproximadamente a los de toda la SEDUE, a excepción de 1988 que recibe Ecología un incremento de 123% y la SEDUE 41% (cuadro 1).

CUADRO 1
INCREMENTOS ANUALES DEL PRESUPUESTO

		1984	1985	1986	1987
Subsecretaría de Ecología	1	91	10	52	123
	2	39	58	39	-
	3	-10	30	19	-
SEDUE	1	68	13	55	41
	2	13	98	77	-
	3	- 5	67	91	-

1) Incremento del presupuesto programado con respecto al año anterior.

2) Incremento del presupuesto ejercido con respecto al año anterior.

3) Porcentaje del presupuesto ejercido con relación al programado.

No ocurrió lo mismo con los incrementos anuales de presupuesto realmente ejercido. SEDUE tuvo recursos adicionales que no se distribuyeron equitativamente entre las Subsecretarías. Así, en 1986 y 1987 los incrementos fueron del 98% y 77% en SEDUE y en Ecología sólo del 58% y 39% respectivamente. Esto responde en parte al gasto adicional que se aplicó para la reconstrucción de la ciudad después del sismo de 1985 (cuadro 1).

Todos los años, a excepción de 1985, se ejercieron más recursos que los programados, llegando hasta 91% en 1987.

b) La distribución del presupuesto en Ecología

La Subsecretaría destinó en promedio en el sexenio el 55.5% de su presupuesto a los gastos de la Administración General. Esta cantidad varió desde el 45% en 1983 hasta el 62.3% en 1987.

Los programas que recibieron más recursos fueron: Prevención

y control de la contaminación del agua (GR) 11.5%; Prevención y control de la contaminación ambiental (6Q) 9%; Protección y Restauración ecológica (6P) 7.8%; Parques, reservas y áreas ecológicas protegidas (6W) 7.6%; Control, prevención y desarrollo de la flora y fauna silvestre (6X) 3.5%.

Si se considera solamente el gasto de inversión, es decir sin incluir a la administración, la prevención y control de la contaminación (agua, aire y residuos sólidos 6R y 6Q) recibió el 46% de los recursos en el sexenio; los programas de conservación (6W y 6X) el 25% y la protección y restauración el 17.6%. El resto se distribuyó entre educación ambiental (2.9%) y planeación y programación de la política ecológica (ordenamiento) (1.7%).

La tendencia a lo largo del sexenio fue que los programas de contaminación ambiental fueron recibiendo más recursos mientras que los de conservación y protección y restauración disminuyeron.

Los programas que por lo general no agotaron sus recursos originalmente programados fueron el de educación ambiental; planeación y programación de la política ecológica; control, preservación y desarrollo de la flora y fauna. En 1985 ningún programa agotó su presupuesto.

PRIORIDADES DE LA SUBSECRETARIA Y SUS LIMITES

De la sección anterior se puede desprender un panorama de cuáles fueron las prioridades del sexenio en esta materia.

Los recursos se orientaron principalmente hacia los problemas de contaminación. En el control de la contaminación del agua la mayoría del presupuesto se destinó a la planta de tratamiento de Tijuana, a la rehabilitación de laboratorios. En la contaminación del aire se utilizaron los recursos principalmente en la instalación de las redes de monitoreo de la calidad de aire y en cuanto a los residuos sólidos se destinaron a los rellenos sanitarios.

Con respecto a las acciones de protección y restauración, uno de los proyectos que absorbió muchos recursos fue el de las UPRES que no lograron tener el éxito planeado. Estas unidades no fueron realmente adoptadas por parte de las comunidades campesinas. Por ello los recursos se reorientaron hacia los programas

de mejoramiento de ecosistemas, los cuales, por el poco tiempo que han operado, resulta difícil evaluar su influencia social y ambiental.

Dentro de los avances más importantes del sexenio habría que señalar el incremento de la superficie del territorio nacional que se declara protegido. Su estado actual, manejo, administración, vigilancia, uso, deterioro, también resulta difícil evaluar, pero se conocen muchos casos de que aún esta lejos de funcionar de manera óptima. No obstante, es ya en sí mismo un logro para la conservación de la diversidad biológica, geográfica, geológica y ecológica las declaraciones de protección realizadas durante el sexenio.

Una de las actividades más importantes realizadas pero que no se reflejan en el presupuesto es lo referente a la normatividad y legislación, lo cual fue ya comentado en un apartado especial y a lo largo de los programas descritos. Es en este rubro donde se registraron los mayores avances con respecto al pasado. Falta, sin embargo, elaborar los reglamentos y normas respectivos para dar cabal cumplimiento a la LGEEPA. Algunos ya han sido expedidos y son insuficientes como ya se comentó; otros, los más, faltan por elaborarse. Debe ponerse en un futuro inmediato el mayor de los esfuerzos por lograr una reglamentación adecuada, de lo contrario el esfuerzo de la Ley puede quedar sin respaldo.

CONCLUSIONES

La evaluación de la política ecológica de la SEDUE en el sexenio, a través de las fuentes de información oficial, tiene sus límites como se planteó en la presentación de este trabajo. Sin embargo, su análisis de conjunto muestra cuáles fueron las prioridades, los avances y también, por contraste, las lagunas y omisiones.

Los informes de labores de la Subsecretaría y los Informes de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo son poco precisos, en muchas ocasiones exagerados y sobre todo muy poco autocríticos. Quizás la fuente de información más exacta es la Cuenta Pública, aunque presenta la información muy agregada. La combinación de informes y cuenta pública resulta un complemento muy útil para el análisis.

Sorprende que la SEDUE no haya realizado la propia eva-

luación de sus actividades durante el sexenio. En el mes de enero de 1989 se presentan los lineamientos del programa nacional de conservación ecológica y de protección al ambiente 1988-1994, (CONADE) y en febrero, se realizó la consulta popular de ecología. En ninguno de los dos casos aparece un balance de lo realizado, que sirva como base de la programación futura. Resulta una necesidad para la planeación, contar con un sistema nacional de evaluación permanente que detecte los avances que sobre el ambiente se van obteniendo.

Una de las primeras conclusiones que habría que comentar es que la creación de la Subsecretaría de Ecología es un importante avance, sin precedentes en el país, que permite la incorporación de los criterios ambientales en la planeación de la política nacional. Sin embargo, diversas limitantes de la Subsecretaría fueron un obstáculo para cumplir cabalmente con su propósito. Las expectativas rebasaron a los hechos y no sólo los problemas no pudieron resolverse (lo cual en seis años resulta imposible) sino que ni siquiera las tendencias del deterioro ambiental pudieron ser revertidas.

En cuanto a los logros obtenidos por la Subsecretaría de Ecología se puede comentar en general que quedaron por debajo de las metas propuestas, las cuales al tiempo de ser muy ambiciosas para la capacidad de la Subsecretaría, eran insuficientes frente a la magnitud de los problemas reconocidos y ampliamente descritos en el diagnóstico del Plan Nacional de Ecología. Se avanzó más en los aspectos de contaminación y conservación que en los de restauración y aprovechamiento de los recursos naturales. Y más en los aspectos normativos que en los ejecutivos.

Esto se tradujo en un impacto muy limitado, el cual tiene varias causas. Entre ellas se pueden mencionar las siguientes:

- a) La escasez de recursos económicos no permitió atender de raíz la complejidad y gravedad de los problemas ambientales. La asignación de pocos recursos a la Subsecretaría por parte de la federación, muestra que los problemas ambientales no son todavía una prioridad del gobierno. Se reconoce su gravedad pero no se actúa en consecuencia.
- b) Hay un gran rezago en la atención de las cuestiones ambientales a nivel nacional. La Subsecretaría, recién creada en 1982, inicia un trabajo sin experiencia acumulada en la administración y

gestión ecológica. Fue lento el aprendizaje, el cual se agudizó por los múltiples cambios en los niveles de dirección. Durante el sexenio tres Secretarios, dos subsecretarios y numerosos directores. La situación se agravará para el sexenio 1989-1994 debido a que se recortó el 40% del personal de confianza. Que constituía la masa crítica de la Subsecretaría.

- c) La escasez de cuadros en el país capaces de administrar los problemas ecológicos, y la falta de instituciones de educación e investigación para formarlos.
- d) No se ha incorporado en la lógica de muchos gobernantes la necesidad de modificar aquellas políticas, tanto de desarrollo social como económico, que provocan daños ambientales. Esto se presenta tanto en el nivel federal, estatal y municipal.
- e) Los instrumentos con los que cuenta SEDUE no logran obligar al cumplimiento de la normatividad (cuando esta existe). Si bien se avanzó en algunos temas en la elaboración de las normas, no ha tenido su equivalencia en el control y vigilancia de las mismas.

Con los obstáculos a los que se enfrentó la Subsecretaría, falta de recursos, escasez de cuadros, insuficiencia de instrumentos operativos, falta de voluntad a diversos niveles, explica, aunque no justifica, el hecho de que la Subsecretaría no haya alcanzado sus metas.

Por otro lado, las estrategias adoptadas desde un inicio no correspondían estrictamente a las funciones de la Subsecretaría según el artículo 37 de la LOAPF. La Subsecretaría, salvo en los aspectos de conservación, es de carácter normativo. Sin embargo, pretendió también ser ejecutiva y realmente, con los escasos recursos y poco personal capacitado no pudo hacer correctamente ni lo uno, ni lo otro y mucho del presupuesto se pulverizó en un abanico muy amplio de pequeñas actividades de limitado impacto.

Con respecto a una de las cuatro estrategias señaladas en el Programa Nacional de Ecología, la de Aprovechamiento y Manejo de los Recursos Naturales, que debió ser una de las más importantes, fue la que menos avances registro. Ni se establecieron suficientes criterios ni las normas necesarias, ni se llevaron a cabo acciones, ni se impulsó el desarrollo tecnológico, que pudieran reorientar las prácticas productivas hacia una manera más adecuada de uso de los recursos y lograr una producción sostenida sin depredar el ambiente.

No cabe duda de que la manera en que se han desarrollado las actividades agropecuarias, forestales y pesqueras, ha provocado los daños más severos al ambiente. Esto incluso lo reconoce el Programa Nacional de Ecología. Resulta entonces una contradicción el no haber abordado estos problemas como los centrales de las políticas ecológicas.

Posiblemente uno de los principales obstáculos a los que se enfrentó la SEDUE en este tema ligado a la producción, es que en realidad estos problemas no pueden ser abordados desde fuera de los sectores productivos, sino que estos tienen que estar involucrados directamente.

La Subsecretaría de Ecología fue la encargada de establecer las normas que los demás sectores debían aplicar para la protección del ambiente. En este caso mencionado, la SARH y SEPESCA debieron incluir en sus políticas de producción los criterios ecológicos que SEDUE dictará para hacer un uso adecuado de los recursos naturales. La indefinición de los mecanismos, la falta de instrumentos y la jerarquía de la Subsecretaría, entre otros motivos, no permitió que esto ocurriera. La SEDUE necesitó establecer sector por sector convenios para la aplicación de medidas correctivas o preventivas. Pero el instrumento de los convenios es completamente insuficiente. El problema ambiental, que es de carácter global e integral, no puede ser abordado con la negociación de sector por sector, y menos por medio de acuerdos o convenios que implican la decisión voluntaria de los sectores a los cuales se pretende modificar sus políticas o incluir en ellas los criterios ambientales. Generalmente hay una resistencia de cada sector y por lo tanto la acción de la SEDUE queda nulificada o es tan compleja de instrumentarse que se vuelve ineficiente.

La experiencia que arroja la Subsecretaría de Ecología en este sexenio es que no puede mantenerse la misma estructura orgánica si es que realmente se tiene la voluntad de incorporar la variable ambiental al desarrollo nacional.

Laurelli *et al.*, (1984) en un análisis realizado sobre este problema sugieren que una solución podría ser la creación de un Consejo Nacional del Ambiente en el nivel del Ejecutivo Nacional (presidido por el presidente de la República) e integrado por la cabezas de los sectores de la federación involucrados. Las decisiones de este consejo serían de cumplimiento obligatorio para los sectores

respectivos. La Subsecretaría de Ecología (o un organismo similar) actuaría como Secretaría Técnica que elaboraría las políticas nacionales y las normas que se aprueben en el Consejo Nacional y analizaría y evaluaría los programas de los sectores que tengan que ver con la gestión ambiental. Los sectores serían los encargados de aplicar las políticas y las normas correspondientes.

Esta propuesta apunta precisamente en la dirección de darle un peso distinto a la problemática ambiental de manera tal que cruce todos los sectores y que sea de carácter obligatorio la aplicación de los criterios ecológicos establecidos.

Esta propuesta apunta precisamente en la dirección de darle un peso distinto a la problemática ambiental de manera tal que cruce todos los sectores y que sea de carácter obligatorio la aplicación de los criterios ecológicos establecidos.

Ello implica un cambio de concepción del problema ambiental, el cual hasta ahora ha sido considerado principalmente como un problema social que afecta la calidad de vida y la salud. En el Plan Nacional de Desarrollo el tema Ecológico se ubica dentro de la Política Social (PND 1983-88). Sin embargo, los problemas ambientales no son sólo de carácter social sino fundamentalmente económicos.

Es necesario en la planeación de la política ecológica poner en el centro de atención el hecho de que los asuntos del medio ambiente son un problema del desarrollo del país puesto que es precisamente la naturaleza la base material del desarrollo, y la única posibilidad de lograr que este sea sostenido, será en la medida de no agotar ni depauperar la base de sustentación de la producción.

Agradecimientos:

Agradezco a Rosalba Carrasco y Enrique Provencio su asesoría y colaboración para la obtención de las fuentes de información en las que se basa este trabajo.

BIBLIOGRAFIA

- Castillo, H. La sociedad de la basura: caciquismo en la ciudad de México. IIS-UNAM.
- Comisión Nacional de Ecología 1987. *100 Acciones Necesarias*. SEDUE.
1989. Consulta para el Programa Nacional de Conservación Ecológica y de Protección al Ambiente 1988-1994. Lineamientos. SEDUE-CONADE.
- Correa, J. y E. Boege (1988). *Diagnóstico de los problemas que afectan al Refugio Faunístico de Río Lagartos*. Manuscrito. Sección de Ecología Humana. CINVESTAV-Mérida.
- De la Madrid, M. *Sexto Informe de Gobierno 1988. Política Social*. Septiembre 1988.
- Laurelli, E. P. Pirez, E. Castañares. "Incorporación de la dimensión ambiental en una administración sectorizada: el caso de México". En Leff, E. *Medio Ambiente y Desarrollo*. Siglo XXI, en prensa.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. Edición de la Secretaría de Gobernación 1988.
- Poder Ejecutivo Federal. *Programa Nacional de Ecología 1984-88*.
- Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-88*.
- Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución, 1986*. Marzo 1987.
- Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1987*. Marzo 1988.
- Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución Avance 1988 y Balance sexenal*. Noviembre 1988.
- Red Nacional de Formación Ambiental. "Recuperando la limpieza de los ríos y acciones de saneamiento en ríos y lagunas". *Cuadernos de la Red* No. 6 agosto 1988.
- Red Nacional de Formación Ambiental. "El hidroarsenicismo en la Comarca Laguna". *Cuadernos de la Red* No. 7 octubre 1988.
- SEDUE. *Informe de labores*. 1982-1983.
- . *Informe de labores*. 1983-1984.
- . *Informe de labores*. 1984-1985.
- . *Informe de labores*. 1985-1986.
- . *Informe de labores*. 1986-1987.
- . *Informe de labores*. 1987-1988.

- SEDUE 1983. *Planeación del Desarrollo Ecológico Regional*. Folleto.
- SEDUE 1983. *Sistema Nacional de Áreas protegidas*. Folleto.
- Básicos. SPP. Cuenta Pública de los años 1983 a 1987.
- Toledo Alejandro. 1988. *Energía, ambiente y desarrollo*. Serie Medio Ambiente, en Coatzacoalcos No. 15. CECODES. México, D.F.
- Toledo, V. 1985. "La Crisis Ecológica. En P. González Casanova y H. Aguilar Camín: *México Ante la Crisis*. Siglo XXI. México.
- Toledo, V.J., Carabias, C. Toledo, C. González Pacheco (1989). *Ecología de la Producción Rural en México*. Universo XXI. Colección Medio Ambiente. México.

Anexo 1

Fracciones del Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) que se refieren a la temática ecológica

Artículo 37

- IX. Organizar y administrar los parques nacionales.
- X. Proyectar las normas y, en su caso, celebrar los contratos relativos al mejor uso, explotación o aprovechamiento de los bienes federales, especialmente para fines de beneficio social.
- XI. Ejercer la posesión de la Nación sobre las playas y zona marítimo terrestre y administrarlas en los términos de ley.
- XVI. Establecer los criterios ecológicos para el uso y destino de los recursos naturales y para preservar la calidad del medio ambiente.
- XVII. Determinar las normas que aseguren la conservación de los ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la comunidad.
- XVIII. Vigilar en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales la aplicación de las normas y programas que establezca para la protección o restitución de los sistemas ecológicos del país,
- XIX. Normar el aprovechamiento racional de la flora y fauna silvestre, con el propósito de conservarlos y desarrollarlos.
- XX. Decretar las vedas forestales y de caza; otorgar contratos, concesiones y permisos de caza o de explotación cinegética; y organizar y manejar la vigilancia forestal y de la caza.
- XXI. Organizar y administrar reservas de flora y fauna terrestres, parques zoológicos, jardines botánicos y colecciones forestales.
- XXII. Hacer exploraciones y recolecciones científicas de la flora y fauna terrestres.

- XXIII. Fomentar y distribuir colecciones de los elementos de la flora y fauna silvestres.
- XXIV. Cuidar de las arboledas y demás vegetación, con la cooperación de las autoridades federales y locales competentes, así como llevar el registro y cuidar la conservación de los árboles históricos y notables del país.
- XXV. Regular el alejamiento, la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas residuales y las condiciones que deban satisfacerse antes de descargarse en las redes colectoras, cuencas, cauces, vasos, y demás depósitos y corrientes de agua; así como su infiltración en el subsuelo, para evitar la contaminación que ponga en peligro la salud pública o degrade los sistemas ecológicos, en coordinación con las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Salubridad y Asistencia.
- XXVII. Conservar y fomentar el desarrollo de la flora y fauna marítimas, fluviales y lacustres.
- XXVIII. Establecer viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas.

Anexo II

Las 100 Acciones Necesarias **Comisión Nacional de Ecología** **Enero 1987**

I. Contaminación del aire *Fuentes móviles (vehículos)*

1. Aplicación de tecnologías más avanzadas de reducción de contaminantes en los vehículos nuevos.
2. verificación obligatoria del parque vehicular en circulación.
3. Apoyos fiscales a talleres para la adquisición de equipo de verificación, diagnóstico y rectificación.
4. Reparaciones mayores de motores con descuentos especiales en talleres autorizados.
5. Normas para partes, componentes y dispositivos anticontaminantes.
6. Convocatoria a licitación nacional e internacional de dispositivos anticontaminantes.
7. Eliminación de tecnologías obsoletas de efectos contaminantes en el transporte público.
8. Suministro de mejores combustibles.
9. Ampliación del transporte colectivo no contaminante.
10. Mantenimiento y afinación de las unidades de Ruta 100.
11. Estímulos al transporte escolar y sindical.
12. Mantenimiento de flotillas.
13. Control de polvos de camiones materialistas.
14. Campaña para la disminución del número de automóviles en circulación.
15. Vialidad y cruceros críticos.
16. Nuevo sistema vial en el Centro Histórico, Coyoacán y San Angel.
17. Horarios especiales de reparto de mercancía.
18. Reubicación del personal para reducir distancias de transporte. Fuentes fijas (Industria y servicios).
19. Decreto de control de la contaminación ambiental y uso de agua en zonas críticas.

20. Instalación de equipos anticontaminantes por rama industrial.
21. Estímulos para adquisición y fabricación de equipos anticontaminantes.
22. Supervisión de procesos de combustión.
23. Abatimiento de emisiones por empresa y sustancia contaminante. (CO, PST, SO₂, NO_x, HC).
24. Desconcentración territorial de la industria contaminante.
25. Normas y reglamentos para el control de emisiones.
26. Prevención y control de la contaminación en giros industriales.
27. Inventario de las industrias riesgosas.
28. Controlar emisiones de la termoeléctrica.
29. Ahorro de energía.
30. Detener las ampliaciones de la Refinería Azcapotzalco.
31. Reubicación de fundidoras.
32. Control de fundiciones en la frontera norte.
33. Mejoramiento de la presentación del índice IMECA.
34. Instalación de estaciones de monitoreo ambiental.
35. Instalación de laboratorio centrales para la evaluación de la calidad del aire y emisiones vehiculares.
36. Exposición de equipo industrial anticontaminante.

II. Contaminación del suelo, del agua y emisiones de ruido

37. Saneamiento del Valle de México. Se pretende instalar 60 mil SIRDOS (Sistema Integral de Reciclaje de Desechos Orgánicos).
38. Control del 60% de la basura de la ZMCM a través de rellenos sanitarios.
39. Confinamiento de residuos sólidos industriales.
40. Centros de recepción de depósitos vacíos de vidrio y plástico.
41. Rellenos sanitarios.
42. Reducción de ruido.
43. Protección de mantos acuíferos en el Valle de México por medio del saneamiento y protección forestal de la zona Sur y Oriente.
44. Control de descargas altamente contaminantes a drenajes, cuencas y mantos acuíferos.
45. Saneamiento y recuperación de los suelos del Lago de Texcoco.

46. Cuenca Lerma-Chapala-Santiago.
47. Tratamiento y manejo de desechos de granjas porcinas en La Piedad.
48. Limpieza de la Bahía de Acapulco.
49. Saneamiento de las zonas de asentamientos de la laguna Negra y de la Bahía de Puerto Marqués.
50. Saneamiento del bajo Río Coatzacoalcos.
51. Recuperación ecológica del río Nuevo en Mexicali.
52. Saneamiento de la cuenca del río de Zahuapán.
53. Saneamiento de la cuenca del río Blanco.
54. Saneamiento de la zona habitacional de Matamoros y del río Bravo.
55. Saneamiento de las lagunas aportadoras de agua potable para la conurbación de Tampico-Madero-Matamoros.
56. Control y tratamiento de las aguas residuales en Tijuana.
57. Saneamiento de la ciudad de Morelia y de los ríos Grande y Chiquito
58. Mejoramiento de las condiciones de vida en el estero del Infiernillo, Mazatlán, Sin.
59. Mejoramiento de las condiciones de vida de los asentamientos humanos de la Laguna de Palafitos de Cuyutlán, Manzanillo.
60. Reubicación de asentamientos humanos en rellenos sanitarios de la Ciénega de Progreso, Yucatán.
61. Saneamiento de zonas habitacionales y de la bahía de Puerto Vallarta.
62. Rescate del río San Juan en Querétaro.
63. Saneamiento de La Paz.
64. Control de hidroarsenicismo en la Comarca Lagunera.
65. Saneamiento de la Ciudad de Zacatecas y del Arroyo de La Plata.
66. Acciones de Saneamiento en Sonora (colectores, plantas de tratamiento, red de alcantarillado, etc.).
67. Control de la contaminación del Valle de Aguascalientes.
68. Areas verdes y parque y reservas en Alcanfores, Qro. y Puebla.
69. Primera reunión Internacional de expertos de alto nivel sobre vertimiento e incineración de residuos peligrosos y otros materiales en la región del gran Caribe.
70. Conferencia Interparlamentaria sobre legislación ambiental en América Latina y el Caribe.

III. Conservación y restauración de recursos naturales

71. Protección de bosques y reforestación.
72. Reglamento de la Ley Forestal.
73. Incendios forestales.
74. Protección de la Selva Lacandona.
75. Red de áreas naturales protegidas en la ZMCM.
76. Sistemas de protección de especies animales y vegetales.
77. Santuario y protección de especies.
78. Sierra de Manantlán.
79. Sian ka'an.
80. Calakmul.
81. Los Tuxtlas.
82. Sanciones al tráfico ilegal de especies.

IV. Agroquímicos, detergentes, sustancias y materiales peligrosos, potencialmente peligrosos y de lenta degradación

83. Legislación sobre plaguicidas.
84. Control de plaguicidas.
85. Reglamento de plaguicidas.
86. Normas de presentación de plaguicidas
87. Ventanilla intersecretarial única de plaguicidas.
88. Control de residuos de plaguicidas en alimentos.
89. Normatividad para la fabricación de detergentes.
90. Control de movimientos transfronterizos de desechos y sustancias peligrosas.
91. Decreto relativo a la importación o exportación de materiales y residuos peligrosos.

V. Educación y salud

92. Acciones educativas de salud ambiental.
93. Apoyos didácticos especiales.
94. Acciones de contingencia ambiental en el sector educativo.

95. Vigilancia de la salud en relación a la contaminación atmosférica.
96. Coordinación sectorial para la atención preventiva.
97. Información y capacitación de recursos humanos para la salud ambiental.
98. Criterios normativos de calidad ambiental SSA-SEDUE.
99. Colaboración Intersectorial entre SSA y SEDUE.
100. Protección y participación de los trabajadores en acciones ecológicas.

Anexo III

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO

INDICE

<i>tit cap</i>		<i>art</i>
1ero	DISPOSICIONES GENERALES	
I	Normas preliminares	1-3
II	Concurrencia entre la federación, las entidades federativas y los municipios	4-7
III	Atribuciones de la Secretaría y coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública federal	8-14
IV	Política Ecológica	15-16
V	Instrumentos de la política ecológica	
sec1	Planeación ecológica	17-18
sec2	Ordenamiento ecológico	19-20
sec3	Criterios ecológicos en la promoción del desarrollo	21-22
sec4	Regulación ecológica de los asentamientos humanos	23-27
sec5	evaluación del impacto ambiental	28-35

<i>tit cap</i>	<i>art</i>
sec6	normas técnicas ecológicas 36-37
sec7	medidas de protección de áreas naturales 38
sec8	investigación y educación ecológica 39-41
sec9	información y vigilancia 42-43
2ndo	AREAS NATURALES PROTEGIDAS
1	Categorías, declaratorias y ordenamiento de áreas naturales protegidas
sec1	tipos y caracteres de las áreas protegidas 44-56
sec2	declaratorias para el establecimiento, conservación, administración, desarrollo y vigilancia de áreas naturales protegidas 57-75
II	Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas 76-78
III	Flora y fauna silvestre y acuáticas 79-87
3ero	APROVECHAMIENTO RACIONAL DE LOS ELEMENTOS NATURALES
I	Aprovechamiento racional del agua y los ecosistemas acuáticos 88-97
II	Aprovechamiento racional del suelo y sus recursos 98-107
III	Efectos de la exploración y explotación de los recursos no renovables en el equilibrio ecológico 108-109
4rto	PROTECCION AL AMBIENTE
I	Prevención y control de la contaminación del agua y de los ecosistemas acuáticos 117-133
III	Prevención y control de la contaminación del suelo 134-144

<i>tit cap</i>	<i>art</i>
IV Actividades consideradas como riesgosas	145-149
V Materiales y residuos peligros	150-153
VI Energía nuclear	154
VII Ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica y olores	155-156
5 ^{nto} único PARTICIPACION SOCIAL	
6 ^{xto} MEDIDAS DE CONTROL Y DE SEGURIDAD Y SANCIONES	
I Observancia de la ley	160
II Inspección y vigilancia	161-169
III Medidas de seguridad	170
IV Sanciones administrativas	171-175
V Recurso de inconformidad	176-181
VI De los delitos del orden federal	182-188
VII Denuncia Popular	189-194
TRANSITORIOS (cuatro)	

ABREVIATURAS

CINVESTAR =	Centro de Investigaciones Avanzadas del Instituto Politécnico Nacional.
DGCERN =	Dirección General de Conservación Ecológica de los Recursos Naturales.
DGNRE =	Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica.
DGPAPC =	Dirección General de Promoción Ambiental y Participación Comunitaria.
DGPCCA =	Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental.
IMECA =	Índice Metropolitano de la Calidad del Aire.
ISYSA =	Industria Salinera de Yucatán.

LGEEPA =	Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.
LOAPF =	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
PEMEX =	Petróleos Mexicanos.
PND =	Plan Nacional de Desarrollo.
PNE =	Programa Nacional de Ecología.
SEDUE =	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
SIRDO =	Sistema Integrado de Desechos Orgánicos.
UNAM =	Universidad Nacional Autónoma de México.
UPRES =	Unidades de Producción y Restauración Ecológica.

El sistema de salud

Rolf Meiners H.

1 ANTECEDENTES

El 14 de diciembre de 1981, el Dr. Guillermo Soberón, Coordinador de los Servicios de Salud, presenta ante el gabinete del sector salud, presidido por el Lic. José López Portillo, el “Programa de Acción de la Coordinación de los Servicios de Salud”, coordinación creada por acuerdo presidencial el 25 de agosto de ese año.

Era evidente que la constitución de esta coordinación en las postrimerías del sexenio apuntaba hacia el siguiente, con una clara relación entre el candidato del PRI a la presidencia de la República, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, y el recientemente nombrado coordinador de los servicios de salud. Dr. Guillermo Soberón, ex-rector de la UNAM.

En dicho programa se sostiene que “En el acuerdo que creó la Coordinación se establece que el Ejecutivo Federal considera indispensable imprimir un decidido impulso a los estudios de los servicios de salud, a fin de examinar opciones tendientes a la integración de dichos servicios, con el propósito fundamental de promover el Establecimiento de un Sistema Nacional de Salud.”¹

Pocas veces en la historia de nuestro país, se le da a alguien la seguridad de su nombramiento como secretario de Estado y todo el apoyo y facilidad para organizar su acción desde un año antes.

De hecho, el Dr. Soberón y su equipo, venían tomando posi-

¹ *Presentación del programa de acción de la Coordinación de los servicios de Salud en la Reunión de Trabajo de Gabinete del Sector Salud, presidida por el licenciado José López Portillo, Presidente de la República. Residencia oficial de los Pinos, diciembre de 1981. Coordinación de los Servicios de Salud. Presidencia de la República No. 2, de los cuadernos de la coordinación de los Servicios de Salud.*

ciones desde bastante antes. A principios del sexenio de López Portillo, se crea en la Secretaría de Salubridad y Asistencia, donde era Secretario el Dr. Emilio Martínez Manantou, la Subsecretaría de Planeación, en que fue nombrado subsecretario el Dr. José Laguna, estrecho colaborador de Soberón.

El Dr. Laguna coordina en 1977 el Grupo Interinstitucional de Programación y Presupuesto del Sector Salud y Seguridad Social, del que era Secretario Técnico el Secretario de Programación y Presupuesto, Lic. Miguel de la Madrid. Dicho grupo elabora el Programa Quinquenal del Sector Salud y Seguridad Social (1978-1982).²

Sin embargo, dicho programa cae en el olvido poco después, cuando el Dr. Martínez Manantou es relevado de la SSA y postulado como candidato del PRI a la gubernatura del estado de Tamaulipas. Lo sustituye el Dr. Calles López Negrete, quien al poco tiempo desaparece la Subsecretaría de Planeación con todo y subsecretario.

La fuerza del grupo de Soberón resurge al nominar para la presidencia de la República a De la Madrid, aunque la pugna política se mantiene hasta el final del sexenio con el Dr. Calles López Negrete, médico personal de López Portillo.

Para hacer el balance del sexenio en el área de salud, es necesario considerar estos elementos antecedentes, ya que de hecho las políticas de salud se prefiguran desde antes en torno a un personaje que ha sido central: el Dr. Guillermo Soberón Acevedo.

La coordinación de los Servicios de Salud

El ámbito de acción de la Coordinación incluye a todas las instituciones y dependencias que prestan servicios de salud, con la única excepción de los servicios médicos de las Fuerzas Armadas de México. Las funciones de los servicios de salud que identifica, son: atención médica, asistencia social, salubridad y seguridad social.

El marco general de la Coordinación, lo constituye el Sistema Nacional de Planeación y en particular, en la dimensión económica,

² *Programa Quinquenal del Sector Salud y Seguridad Social (1978-1982)*. Documento con edición a cargo de la Subsecretaría de Planeación. Secretaría de Salubridad y Asistencia. Sin fecha.

el Plan Global de Desarrollo 1980-82. En la dimensión administrativa y por acuerdo del Ejecutivo Federal, el Coordinador de los Servicios de Salud funge como Secretario Técnico del Gabinete de este Sector y se convierte en el responsable de desarrollar las estrategias acordadas en el Marco Sectorial de Salud, Asistencia y Seguridad Social. Es decir, el Dr. Soberón adquiere con ello una fuerza considerable.

Para el proceso de integración de los servicios de salud, se plantean dos modalidades: la integración orgánica o estructural, que consiste en la fusión de servicios, y la integración funcional o programática, que sólo plantea la coordinación a través de programas y normas comunes.

Es muy poco lo que se avanza en este sentido, ya que, en lo que se refiere a la integración orgánica, sólo se logra la fusión de los servicios médicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al ISSSTE, los servicios médicos de Ferrocarriles al IMSS y los servicios de Higiene Escolar de la SEP, así como los servicios médicos comunitarios del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a la SSA. De la integración funcional, sólo se registra el convenio de subrogación entre el IMSS y el ISSSTE.

Sin embargo, el objetivo real de la coordinadora es la preparación y consolidación del equipo de trabajo para el sexenio siguiente. La coordinación crea un aparato considerable con un gran apoyo financiero. Así se forman tres Coordinadores Auxiliares: la Técnica, la Jurídica y la Económico-Administrativa, además de tres cuerpos colegiados.

Las acciones que se plantean hacer hasta fines de noviembre de 1982, consisten en: realizar el diagnóstico de salud del país; establecer la situación y necesidades de recursos humanos en salud; cuantificar los recursos financieros y físicos; evaluar la situación y necesidades de investigación en salud y hacer los estudios de compatibilización de los servicios de salud a la población rural.

En el mes de diciembre de 1982 desaparece la Coordinación de los Servicios de Salud, evento coincidente con el nombramiento de su titular, el Dr. Soberón, como Secretario de Salud y Asistencia, en el gabinete del nuevo presidente de la República, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

2 EL DIAGNOSTICO DE SALUD

Es evidente que las políticas sexenales en el sector salud se sustentan en el diagnóstico que sobre el mismo se hace, en términos de sus problemas y de las causas que los generan. Sin embargo, como los llamados regímenes emanados de la revolución, se rigen por los principios de continuidad y cambio, entendidos como que entre los diferentes regímenes sexenales no hay ruptura, sino continuidad, pero dentro del cambio derivado de un proceso revolucionario vivo y actuante, que debe ajustarse a las condiciones permanentemente variantes del país y de su entorno mundial, los abruptos cambios sexenales nunca son explicados por deficiencias y desviaciones del régimen anterior. Es por ello que la crítica y la autocrítica les son ajenos, o en todo caso, se limitan a ciertas individualidades (chivos expiatorios), que por deslealtad son los culpables de problemas inocultables.

En función de lo anterior, los llamados diagnósticos son de hecho cuadros descriptivos de problemas cuyas causas no requieren de otra explicación, que no sea la de la lógica misma del desarrollo.

Este es el caso del diagnóstico que se hace para el sector salud. Sin embargo, y seguramente debido a las enormes facilidades y apoyo otorgados a los responsables nominados para el sector, se sobredimensionan sus posibilidades reales de acción, en términos verdaderamente sorprendentes.

Donde esto aparece con claridad meridiana, es en el Programa Nacional de Salud 1984-1988. En la Parte I: Diagnóstico General, Capítulo Primero: Antecedentes y Estructura del Sistema Nacional de Salud, se hace una historiografía de hechos significativos, ordenados en forma cronológica, de los servicios de salud en el país. Estos hechos no se explican, sino se describen, como producto natural del desarrollo. Además de lo limitado de la misma descripción, llama la atención la forma en que se agrupan estos hechos. Primero se considera el arranque desde el México independiente, pero a partir de la Reforma, ya que antes no se prefigura aún el país. A partir de ahí, se consideran tres etapas: una, de la Reforma a la Revolución; la segunda de la Revolución hasta 1982; y la tercera, se abre con el sexenio. Es decir, con ellos se abre una nueva etapa histórica en los servicios de salud.

El corte se justifica de la siguiente manera:

“Por lo anterior, se aprecia que la segunda etapa se caracterizó por la abundancia de acciones de salud desarticuladas, lo que revela la ausencia de una concepción coherente en torno a un sistema nacional de salud.

“Por otra parte, es clara también la ausencia de la programación integral de los servicios de salud, como técnica de ordenación pública y de racionalización y estímulo a la actividad de la sociedad.

“En esta etapa, también, se careció de un sector salud formal e integralmente constituido, dado que los servicios de salud del IMSS, del ISSSTE y del DIF no estaban agrupados. Las incipientes acciones de coordinación tampoco lograron los objetivos previstos, lo que actuó como una severa limitación para la formación de un sistema de salud de carácter nacional.

“Por último, se caracterizó esta etapa por la centralización persistente de los servicios de salud, al reducirse la injerencia y participación de los estados y municipios.”³

El porqué esta etapa tuvo estas características centrales, no se explica. Sino en todo caso está implícita la explicación: las condiciones histórico-sociales de la etapa. Al mismo tiempo, al dar por concluida la etapa, la conclusión es evidente: las condiciones han cambiado, por lo que basta con proponerse la transformación de los servicios de salud para lograrlo.

¿En qué han cambiado las condiciones? No aparece otro elemento que el cambio sexenal mismo, con sus nuevas orientaciones políticas.

3 MARCO GENERAL DE LAS POLITICAS EN SALUD

Aunque en este libro se analizan los más diferentes ámbitos del período sexenal, es necesario, para el sector salud, hacer algunas consideraciones generales.

En primer término, la estrecha correlación entre las directrices

³ *Programa Nacional de Salud. 1984-1988.* Poder Ejecutivo Federal. Edición a cargo de la Secretaría de Salubridad y Asistencia de Planeación, pp. 15-16.

nacionales con las directrices para el sector, que están claramente ajustadas.

En segundo, ello implica en los aspectos centrales, que el diagnóstico sectorial es equivalente al diagnóstico nacional, sin llegar para éste último al extremo de plantearse la apertura de una nueva etapa histórica.

Pero el diagnóstico sectorial, de falta de una concepción coherente de un sistema nacional de salud; de falta de una programación integral; de falta de sector formal e integralmente constituido; y la centralización excesiva, es semejante al expresado para el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

En síntesis, puede decirse que el diagnóstico ubica los problemas en términos técnicos, en sus vertientes jurídicas, programáticos y administrativas, lo que viene configurando el concepto de la llamada modernidad. Es decir, los requisitos para que el país transite hacia una nueva etapa. La pregunta que surge de ello es, si este enfoque no representa efectivamente un intento de ruptura con la llamada etapa posrevolucionaria del país. Esto lo veremos en el marco sectorial.

4 LA TERCERA ETAPA HISTORICA

Los dos primeros años del sexenio representaron para el sector salud la creación de la infraestructura jurídica, administrativa y programática. La actividad es sumamente intensa, aunque cuenta para ello el trabajo realizado durante el último año del sexenio de López Portillo en la Coordinadora de los Servicios de Salud.

El análisis del sexenio podemos dividirlo de hecho en tres bienios, que se diferencian significativamente, para hacer el balance final, teniendo como elemento eje la caracterización del sexenio de si es o no la apertura de una tercera etapa histórica de los servicios de salud en el país.

Ya desde los inicios del sexenio los trabajos de crear la infraestructura se hace complicada, debido a la crisis heredada del sexenio anterior, que obligan al régimen a implementar medidas urgentes para contenerla y que involucran a todos los niveles y ámbitos del gobierno. De hecho la crisis se vuelve la permanente del sexenio.

Para el caso del sector salud, la creciente inconformidad de los trabajadores por el acelerado deterioro de sus niveles de vida, se hace frente a través de la llamada política de homologación salarial, que consiste en elevar los salarios de los trabajadores en general al nivel de los mejores pagados: los trabajadores del IMSS. Ya veremos más adelante los efectos reales y las repercusiones de esta política.

Los elementos más importantes de la creación de la infraestructura en los dos primeros años del sexenio son los siguientes: En diciembre de 1982 se reforma el Código Sanitario para reconocer a la Secretaría de Salubridad y Asistencia como la cabeza coordinadora del sector. Al mismo tiempo se reforma la fracción I del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para completar la sectorización del área de la Salud. De esta manera el sector salud queda constituido por las entidades agrupadas administrativamente, y los programas, funciones y servicios de salud de todas las dependencias y entidades que componen la Administración Pública Federal.

En enero de 1983 se instala el Gabinete de Salud, integrado por los Secretarios de Salubridad y Asistencia, Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, así como los directores generales del IMSS, ISSSTE y DIF.

El 3 de febrero de 1983 se publican en el *Diario Oficial* de la Federación, las adiciones y Reformas al Artículo 4o. de la Constitución, consagrando el Derecho a la Protección a la Salud, en los términos siguientes:

“Toda persona tiene derecho a la protección a la salud. La Ley definirá las bases y modalidades de acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.”⁴

En noviembre de 1983 el Presidente de la República envía al Congreso de la Unión la Iniciativa de Ley General de Salud, que reglamenta el derecho a la protección a la salud. Dicha ley es aprobada por el Congreso y publicada en el *Diario Oficial* el 7 de febrero de 1984, para entrar en vigor el primero de julio de 1984.

⁴ Tomado de: Soberón Acevedo, Guillermo, *et. al.*, *Derecho Constitucional a la Protección a la Salud*. México, 1983. Editorial Porrúa. p. 176.

Esta Ley reglamentaria del Artículo 4o. Constitucional, formaliza el Sistema Nacional de Salud como el instrumento para dar cumplimiento a este precepto constitucional. Define los servicios de salud como todas aquellas acciones realizadas para el beneficio del individuo y la sociedad, para proteger, promover y restaurar la salud. Además la clasifica en atención médica, de salud pública y de asistencia social.

En cuanto a la distribución de competencias, corresponde al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la coordinación y desarrollo del Sistema Nacional de Salud, conjuntamente con las entidades federativas, con una clara tendencia descentralizadora. Además, al Secretario de Salubridad y Asistencia le corresponde la presidencia del Consejo de Salubridad General.

Los prestadores de servicios son clasificados en: servicios públicos a la población en general, servicios a derechohabientes de instituciones de seguridad social, servicios sociales y privados y otros. El derecho a la protección a la salud de todos los mexicanos, se fundamenta sobre todo en los servicios de los primeros, ya que se rigen por la universalidad y gratuidad, aunque esta última condicionada por las cuotas de recuperación.⁵ Esto, como veremos más adelante, cobra una importancia cada vez mayor.

También en 1983 se crean los grupos interinstitucionales como apoyo a los procesos de programación sectorial. El 30 de agosto de 1983, el Ejecutivo Federal expide el decreto que establece las bases del Programa de Descentralización de los Servicios de Salud y en el Convenio Unico de Desarrollo de 1984, se contienen las cláusulas mediante las cuales los gobiernos estatales deben asumir mayor participación en los servicios asistenciales y de solidaridad social.

En marzo de 1984, se expide otro decreto para la descentralización progresiva hacia los sistemas estatales de salud, de los programas de IMSS-COPLAMAR.

En el mes de mayo de 1984, concluye el proceso de reorganización administrativa de la muy compleja estructura de la SSA, en los términos de la modernización y simplificación administrativa.

⁵ *Ley General de Salud*. 1984. México, Editorial Libros Económicos.

Finalmente, el 7 de agosto de 1984, se expide el decreto que aprueba el programa sectorial de mediano plazo, denominado Programa Nacional de Salud 1984-1988. Este programa de cumplimiento a lo dispuesto en el artículo Décimoquinto del decreto que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en los términos de la Ley de Planeación y en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Dicho programa plantea seis objetivos sectoriales para ser cubiertos por 13 programas de acción, apoyados por cuatro programas más. Los proyectos estratégicos se ubican en los tres campos definidos por la Ley General de Salud, que son la atención médica, la salud pública y la asistencia social, que se relacionan con las vertientes de acción del sector, que son la coordinación, la concertación y la inducción.

Con ello se pretende incidir en el mejoramiento del nivel de salud de la población, particularmente en áreas rurales y urbanas rezagadas; tender hacia una cobertura nacional de los servicios de salud, sobre todo de nivel primario; impulsar las acciones preventivas; racionalizar el uso de la capacidad instalada; fortalecer los sistemas de vigilancia epidemiológica y control sanitario; y, promover las acciones de educación para la salud.

No es fácil resumir los elementos planteados en el programa, ni siquiera de su Síntesis Ejecutiva.⁶ Es muy difícil hacer un balance en función de las metas planteadas a partir de estadísticas, que en general son muy poco confiables y manipuladas. ¿Cómo controlar si la meta de cobertura, de abatimiento de la morbi-mortalidad, etc., se cumplen? Es prácticamente imposible, como también innecesario para nuestro análisis.

Como podemos constatar, las actividades de estos dos primeros años es francamente impresionante. Se crea una estructura jurídica, administrativa y de planeación muy completa, que responde a los elementos del diagnóstico descriptivo que se señala en el Programa Nacional de Salud. Parecía que efectivamente se inauguraba una nueva etapa histórica. Sólo faltaba poner en práctica la estructura que se creó.

⁶ *Programa Nacional de Salud. 1984-1988. Poder Ejecutivo Federal. Síntesis Ejecutiva.*

5 EL SEGUNDO BIENIO DEL SEXENIO

Una vez que el aparato jurídico, administrativo y programático estuvo en lo esencial constituido, el eje estratégico de la acción en el sector lo constituyó la descentralización de los servicios, para la construcción del Sistema Nacional de Salud.

Así, durante el año de 1985, hasta diciembre, se había logrado la descentralización de los servicios de salud pública en los estados de Tlaxcala, Guerrero, Morelos, Baja California Sur, Tabasco, Jalisco, Nuevo León y Querétaro.

Para marzo de 1986, ya eran 12 los estados descentralizados, lo que llevó a la creación en este mes del Consejo Nacional de Salud, cuya función central era la coordinación entre la SSA y las entidades descentralizadas, a través de la definición de los programas prioritarios y la distribución del presupuesto para atender médicamente a la población no cubierta por la seguridad social.

El ritmo era impresionante y la intención era clara, como lo declara el entonces subsecretario de planeación de la SSA, J. F. Ruiz Massieu, en noviembre de 1985, de que a finales del sexenio, la Secretaría sólo funcionará como dependencia con facultades de autoridad, ya que no prestará servicios médicos, no tendrá agencias en los estados y los servicios de asistencia social serán ofrecidos por el DIF.⁷

Durante el proceso de descentralización a marchas forzadas, su ritmo no fue afectado ni siquiera por el sismo que asoló el 19 de septiembre de 1985 a la ciudad de México. Sin embargo, las secuelas del sismo sí tuvieron una importancia considerable, en otras áreas de la política del sector.

Al poco tiempo del desastre, se realizó un peritaje para la valoración de daños del sismo en el Sector Salud. En términos de daños mayores en los inmuebles, se registra una pérdida de 3,677 camas de segundo y tercer nivel, equivalente al 18.8% de la infraestructura hospitalaria de concentración instalada en el área metropolitana. De estas camas pérdidas, 745 correspondían a la Secretaría de Salud, 2,306 del Centro Médico Nacional del IMSS (28.6% de su capacidad en camas en el Valle de México) y 626 para

⁷ *Declaraciones del Lic. J.F. Ruiz Massieu, Subsecretario de Planeación, S.S.A. Periódico El Nacional. 22 de noviembre de 1985.*

el ISSSTE. Estas cifras tuvieron ajustes posteriores, particularmente de las de la SSA, por razones que veremos un poco más adelante.

Los daños menores, afectaron a 11 unidades de primer nivel de las instituciones de seguridad social, que impidieron en forma temporal el servicio en 290 consultorios. Los daños en las oficinas administrativas, afectaron 119,205 metros cuadrados.

De hecho, en términos de camas censables, la pérdida cuantitativa significó, de acuerdo a los datos disponibles en 1983, de 53,167 camas en el total nacional, cerca del 2%. Sin embargo, hay que considerar, que en términos cualitativos, las pérdidas afectaban a los centros médicos de concentración de mayor magnitud y tradición en la medicina mexicana, como son el Hospital General, el Juárez y el Centro Médico Nacional.

El dar por pérdidas la casi totalidad de las camas de los hospitales General y Juárez, respondía a una intencionalidad política: vencer obstáculos de otra vertiente estratégica del sector, la desconcentración.

El altísimo costo de operación de estas unidades de concentración, su infuncionalidad reconocida en múltiples aspectos de sus actividades, y la concentración en ellas de una buena parte del poder médico gremial, (en particular, este último aspecto) hizo que el Dr. Soberón quisiera aprovechar las consecuencias del desastre (hay que recordar que el Dr. Soberón no es médico y en buena parte por eso no ha contado con la simpatía de la mayoría de los gremios médicos).

Al constituirse, a partir de donativos múltiples, el fondo Nacional para la Reconstrucción, y al manifestar el régimen que la prioridad de su aplicación serían para la reposición de las escuelas y los hospitales perdidos, el Dr. Soberón anuncia en octubre de 1985 el cierre definitivo, por pérdida total, del Hospital General y Juárez, así como la construcción de una serie de hospitales medianos y periféricos al área metropolitana, como un cinturón de contención de la demanda.

La declaración provoca de inmediato pronunciamientos de protesta de personalidades médicas de estas unidades, así como de otras solidarias. Al poco tiempo se organiza un movimiento amplio de protesta, que mantenía como eje del mismo argumento que la pérdida por el sismo en estas unidades era mucho menor al que estimaban las estadísticas oficiales, por lo que la reconstrucción

requería de montos absolutamente reeditables. Se reivindicaba también, desde luego, su tradición histórica, el arraigo en la población, así como el que estas unidades médicas han sido las más comprometidas con el sector de menores recursos de la población.

El Dr. Soberón, en la cima del poder, se mantiene inflexible. El movimiento crece, encontrando simpatía en amplios sectores de la población y rebasa a la Secretaría de Salud, acudiendo directamente al Presidente de la República. El Lic. De la Madrid, recibe a los dirigentes del movimiento y después de escucharlos, accede a su demanda. Ello representa un golpe demoledor a la figura política del Dr. Soberón, que de hecho con ello inicia su declinación.

El Lic. García Sainz, Director General del IMSS, declara por su parte, que el Centro Médico Nacional no será reconstruido, ya que sólo se edificará una nueva unidad de mediana capacidad de ultraespecialización, que sería el equivalente de un Instituto Nacional de Salud. De esta manera los médicos de estas unidades serían reubicados, dándoseles las mayores facilidades para ello. Aquí la resistencia fue mucho menor, lo cual muestra que este sector gremial es de poco arraigo y extremadamente elitista. Sólo logran, en forma posterior, la habilitación temporal del antiguo Hospital de Cardiología, como hospital de especialidades, así como el cambio del proyecto hacia la construcción de varias unidades medianas de ultraespecialización. La gran mayoría del personal del Centro Médico es reubicado, con lo cual se pierde, al margen de los vicios y deformaciones, los equipos médicos mejor integrados del país. Por otra parte, por su mismo elitismo, los médicos son muy mal recibidos en las unidades de reubicación.

Al final del bienio la política de desconcentración pierde impulso, lo mismo que las políticas de desconcentración. Sin embargo, se logran avances en campos importantes como la constitución del cuadro nacional básico de medicamentos, así como su adquisición sectorial; la integración, aunque parcial, de la llamada red de Institutos Nacionales de Salud, que vendría a sustituir el tercer nivel de atención, así como el impulso de la llamada estrategia de atención primaria, que además de buscar la cobertura total de los servicios, quería enfatizar en el primer contacto en la atención a la población mediante el primer nivel, el autocuidado y la participación comunitaria, y el dar importancia en la prevención más que en la curación.

Pero al mismo tiempo empiezan a aparecer problemas políticos cada vez más importantes. La relación con los estados desconcentrados se vuelve más difícil, en la medida que esta política favorece la multiplicación de los intereses encontrados, y por lo tanto, la dificultad creciente de mantener una coordinación normativa efectiva.

El golpe político a Soberón, incrementa las dificultades de coordinación en el nivel intrasectorial, así como también intersectorial. Al finalizar el bienio, también la política de homologación salarial muestra su verdadero rostro: nivelar hacia abajo. Dentro del panorama de baja creciente del nivel de ingreso de los trabajadores, la contención de los salarios más altos y los incrementos medidos, y siempre por debajo del deterioro, de los salarios más bajos, sólo cumplen el papel de disfrazar el deterioro general.

La ficción se empieza a romper, cuando al finalizar el bienio del sector más combativo de los trabajadores del IMSS, las enfermeras, inician una movilización nacional, reivindicando mejores niveles de ingreso y de condiciones de trabajo.

Todo ello dentro del proceso general del dispare de los índices inflacionarios y de la tendencia general de cargar el peso principal de la crisis sobre la espalda de los trabajadores.

6 EL TERCER BIENIO

El tercer bienio está asignado por la profundización de la crisis económica y la cual se agrega la crisis política en función de los movimientos populares en torno a la sucesión.

De hecho, las grandes líneas estratégicas, se ven contenidas casi por completo. La vertiente de descentralización sólo plantea ya alcanzar la cifra de 15 estados descentralizados, cuando en marzo de 1986 tenía 12.

La coordinación intrasectorial, intersectorial e intrainstitucional, particularmente dentro de la vertiente de descentralización, cada vez se ve menos operativa. La llamada integración programática o funcional de los servicios, es meramente nominal.

Aunque la política de ampliación de cobertura arroja, de acuerdo a las estadísticas oficiales, incrementos significativos, es muy discutible esta realidad. Todavía el 23 de mayo de 1988, el Dr. Soberón declara que desde 1982 a esta fecha, se han incorporado

12.6 millones de personas.⁸ Lo cual daría una cobertura de atención primaria, de alrededor del 90%.

Sin embargo, en este período es cuando el incremento de las cuotas de recuperación, particularmente en el segundo y tercer nivel, se disparan considerablemente. El costo de los servicios, para los que acuden a las instituciones de cobertura abierta y de práctica privada, se han disparado de manera tan considerable (incluyendo costo de medicamentos), que en la práctica la cobertura real, medida por la demanda y accesibilidad a los servicios, seguramente ha experimentado una baja significativa. Esto es muy difícil de medir en estadísticas. Por otra parte, los derechohabientes de las instituciones de seguridad social, que tradicionalmente alimentaban a la práctica privada, han incrementado la demanda a estas instituciones por los mismos factores.

En la misma declaración señala que para las instituciones de cobertura abierta, se ha concluido la construcción de 20 hospitales de segundo nivel, y el fortalecimiento de nueve de tercero, que son el Hospital General de México e Institutos Nacionales de Salud. Esto significa, según la misma declaración 2,000 camas adicionales.

Si comparamos estas cifras con la existente en 1983, en que para las instituciones de cobertura abierta, o también llamadas de asistencia social (antes del sismo), se daba la cantidad de 142 unidades de segundo nivel y 63 para el tercero, así como un total de 18,793 camas censables,⁹ en verdad el incremento sexenal se presenta más que raquítico.

⁸ *Declaración del Dr. Guillermo Soberón Acevedo*. Secretario de Salud. Primer Congreso Internacional de Ex-residentes y Egresados del Hospital General de México. México. *La Jornada* 24 de mayo de 1988.

⁹ *Recursos Materiales en el Sector Salud, según Tipo, por Institución*. 1983. Fuente: IMSS. Subdirección General Administrativa. Jefatura de Servicios de Planeación, Departamento de Estadística. Anuario Estadístico de Servicios Médicos, 1983. México, 1983. ISSSTE. Subdirección de Finanzas, Subdirección de Actuaría y Estadística, con base en datos de la Estadística de Asistencia y Servicios Médicos. PEMEX. Gerencia de Servicios Médicos, con base en datos de la Estadística de Asistencia y Servicios Médicos. SDN. Dirección General de Sanidad, Grupo de Información y Estadística, con base en datos de la Estadística de Asistencia y Servicios Médicos. SM. Dirección General de los Servicios Médicos, Departamento de Coordinación de Unidades Médicas, Oficina de Bioestadística, con base en datos de la Estadística de Asistencia y Servicios Médicos. SSA. Dirección General de Estadística e Informática. Dirección de Estadística. DDF. Dirección General de Servicios Médicos, Subdirección de Programación y Evaluación, Jefatura de Información y Análisis Estadístico con base en datos de Asistencia y Servicios Médicos.

Por otra parte, siempre de acuerdo a esta misma declaración, señala que la cobertura primaria (que impacta el incremento de la cobertura engeneral) para poblaciones de 500 a 2,500 habitantes, se ha avanzado en 80% a través de promotores de las propias comunidades. Lo cual indica, conociendo la efectividad real de estos programas, un nivel de eficiencia y eficacia muy bajo.

Los dos elementos centrales en este bienio se refieren, por un lado, al agravamiento de la crisis económica, que afecta al sector en términos de una disminución de los gastos programables del sector público, y por otro, el temprano inicio de la lucha por la sucesión presidencial, que involucra en una primera etapa, de manera directa, a dos de los principales funcionarios del sector, el propio Dr. Soberón y el Lic. Ricardo García Sainz, director general del IMSS, como ciudadanos distinguidos con posibilidades presidenciables. Posteriormente todo el proceso de reacomodo en torno a los cinco precandidatos, para finalmente afiliarse al asignado, paraliza al país en muchos de los aspectos, así como deja heridas y secuelas difíciles de restañar, como ocurre a otro de los personajes principales del sector, al director del ISSSTE, Alejandro Carrillo Castro, claramente relacionado con uno de los precandidatos, que fue de los más malos perdedores.

Así, durante este período las líneas estratégicas de desarrollo del sector se detienen, limitando las actividades a tratar de consolidar las instancias creadas y terminar en lo posible los programas en desarrollo. Sin embargo, aún esto último empieza a complicarse.

Es el caso en los estados descentralizados con el traspaso de las unidades del programa del IMSS-COPLAMAR a las secretarías estatales de salud, a través del Convenio Unico de Desarrollo. Al perder el apoyo de la poderosa infraestructura del IMSS, así como por la falta de previsión en aspectos financieros y operativos de las unidades coplamar, éstas sufren un gran deterioro. Como en el caso de los salarios, los aspectos positivos de estos programas se nivelan hacia abajo, en forma equivalente al tradicional funcionamiento de las unidades de cobertura abierta, de estrangulamiento crónico y progresivo. Esto es particularmente impactante para instancias no acostumbradas a trabajar en estas condiciones.

La progresiva restricción presupuestal, con la consecuente limitación en la contratación de personal, la falta de mantenimiento

de las unidades, la disminución de insumos para la operación y el deterioro progresivo de los salarios de los trabajadores, causan un efecto fuertemente deteriorante en el sistema de salud, en términos generales.

Sin embargo, el Dr. Soberón ha declarado en numerosas ocasiones que el presupuesto en salud ha sido privilegiado, ya sea con incrementos en las condiciones de crisis, o cuando menos en disminuciones comparativamente menores a otros sectores. Además, desde luego, de las tradicionales declaraciones de los funcionarios, de que los recortes no afectan los programas fundamentales, sino todo lo contrario.

Como es muy fácil atribuir todas las limitaciones de los programas sectoriales a las restricciones impuestas por la crisis económica y financiera del país, el presupuesto en salud requiere ser tratado en forma especial.

La creciente inconformidad de amplios sectores de la población, que ven drásticamente afectadas sus condiciones de vida, acentúan los rasgos críticos de la vida nacional. En el caso del Sistema de Salud, esto se expresa con movilizaciones cada vez más importantes de sectores de sus trabajadores, particularmente por aquellos que tradicionalmente fueron los más pasivos, como los trabajadores del IMSS. Desde luego, esto no es causal. Los que experimentan el deterioro más acentuado son ellos, a pesar de que aún preservan ciertas ventajas en prestaciones, en comparación con los trabajadores de otras instituciones, la disminución en términos absolutos ha sido más significativa.

7 SITUACION FINANCIERA DEL SECTOR SALUD

De ser ciertas las declaraciones del Dr. Soberón, en el sentido de que el presupuesto en salud ha sido privilegiado, y considerando el deterioro de los niveles de ingreso de los trabajadores del sector, habría una diferencia en la aplicación presupuestal, diferencia que no quedaría clara en su utilización.

Es decir, si el sector gasta menos en salarios, pero percibe ingresos, cuando menos iguales, tendría una cantidad sobrante. Si esto fuera así, ¿cabría suponer que esta diferencia fue consumida

para desarrollar las políticas estratégicas en el sector? ¿o acaso sólo el incremento de la cobertura de los servicios ha consumido esta diferencia? Ello sin considerar los recursos extrapresupuestales, como los del Fondo Nacional para la Reconstrucción, así como el préstamo del BID para el desarrollo de los programas de atención primaria en zonas deprimidas.

No es fácil obtener datos confiables del gasto público en salud. Lo cual se complica por la diversidad de ellos, como gasto programado, gasto asignado y gasto ejercido. Además, la necesidad de calcular la inflación para obtener datos sobre incrementos o decrementos reales.

La tendencia a la disminución del gasto sectorial en relación al gasto público total y al PIB en el primer año de gobierno, en relación a los dos últimos del sexenio anterior, se aprecia claramente en los datos proporcionados por el Sistema de Cuentas Nacionales de México, 1981-1983 de la SPP-INEGI:

CUADRO 1

	1981	1982	1983
Porcentaje del Gasto Sectorial con Relación al Gasto del Sector Público	8.19	8.35	7.78
Porcentaje del Gasto Sectorial con Relación al PIB	3.85	4.97	3.86

Las tendencias al decremento del gasto sectorial, se refuerzan con los datos que aporta la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1977-1986. En el año de 1982, último de gobierno de López Portillo, el monto del gasto total secretarial asignado fue de 18,329 millones de pesos. En el año de 1983 bajó a 17,281, en 1985 fue de 18,498 y en 1986, fue de 16,472. Aunque no dispongo de estos datos para 1987 y 1988, es de suponerse, por la tendencia económica general, que la disminución tiende a acentuarse.

Estos datos son suficientemente ilustrativos de la concentración del gasto público sectorial en salud durante este sexenio. Sin

embargo, de la misma fuente, podemos constatar también que la disminución en el sector salud fue menor que en otros sectores.

Así tenemos el siguiente cuadro, en términos de gastos programados en millones de pesos, contrastando entre 1983 a 1988, con el número de veces que se incrementó.

CUADRO 2

	1983	1988	
SEDUE	79.465	271.983	3.42
SARH	316.740	2'297.378	13.03
SEP	443.829	7'968.125	17.95
SSA	54.542	1'226.016	22.42
IMSS	276.532	6'986.000	25.26
ISSSTE	76.259	2'200.000	28.85

Es evidente que el incremento es muy superior en las tres instituciones del sector salud, que en las otras tres con las que se contrasta.

Si bien los datos no son concluyentes, por las razones de su confiabilidad, sí son significativos. Nos muestran efectivamente un decremento en el monto total del sector, decremento que tiende a acentuarse en la medida que avanza el sexenio. Sin embargo, este decremento es inferior al de otros sectores. (En el último cuadro, las cifras no están ajustadas al proceso inflacionario).

Se han manejado las cifras de la disminución real del gasto sectorial en el sexenio de alrededor del 40%, lo cual no parece estar alejado de la realidad. De ser así, la disminución del gasto no es equivalente al deterioro salarial, lo que refuerza las preguntas iniciales.

8 BALANCE SEXENAL DEL SECTOR SALUD

El primer elemento a considerar en el balance, es el que ya señalábamos de si este sexenio abre o no, una nueva etapa histórica de los servicios de salud en México.

Analicemos uno por uno los elementos que caracterizan la etapa histórica que se pretende superar:

- a) Abundancia de acciones de salud desarticuladas, lo que revela la ausencia de una concepción coherente en torno al sistema nacional de salud.

Las acciones de salud de las diferentes instituciones, unidades de servicio y regiones, se nos siguen presentando como esencialmente desarticuladas. Cada instancia de servicio, particularmente en el nivel institucional, desarrolla sus acciones de acuerdo a sus intereses específicos, y sólo en segundo término de acuerdo a los intereses generales del sector. De acuerdo sus propias afirmaciones, ello sigue revelando la falta de una concepción coherente sobre un sistema nacional de salud. Esto no es más que el resultado de las diferencias reales entre los grupos sociales en la población, cada uno de los cuales se identifica y responde a la institución a la que corresponde.

- b) La clara ausencia de la programación integral de los servicios de salud.

Nuevamente, como en los dos sexenios anteriores donde se elaboraron programas sectoriales en salud, el Programa Nacional de Salud 1984-1988, en relación a sus objetivos, metas y estrategias, es a estas alturas un programa olvidado, que siempre estuvo sujeto a las circunstancias y contingencias.

En lo que se refiere al propósito central del programa, de responder al derecho Constitucional a la Protección de la Salud, en el panorama actual, no sólo en términos de acceso a los servicios, sino sobre todo a la calidad de los mismos, la población se encuentra más desprotegida que antes. Lo mismo puede decirse respecto a sus objetivos generales de asistencia médica, de salud y asistencia social.

La diferencia entre la programación formal y la real, sigue siendo abismal. Ello está tan reconocido, que los programas sectoriales

y nacionales de mediano plazo (sexenal), ni siquiera se les da un valor como instrumento de evaluación ¿Quién se acordó del Programa Global de Desarrollo? ¿Sólo para mencionar algunos. No, lo que hoy cuenta es el Pacto de Solidaridad Económica, en su versión prácticamente mensual.

- c) La carencia de un sector salud formal e integralmente constituido, que también al IMSS, ISSSTE y DIF.

Actualmente, a través de la Ley General de Salud y reglamentos respectivos, el sector está formalmente constituido. Sin embargo, esto no ha sido garantía de la coordinación de las acciones, como tampoco este aspecto formal ha constituido un sistema nacional de salud, entendiendo por este como un conjunto de partes diversas, organizadas armónicamente en torno a un fin común.

Las instituciones de salud tienen sus propios objetivos e intereses, que en general se anteponen a los intereses generales. Su propia estructura se deriva de estos objetivos, por lo que la armonía y coordinación es la circunstancia, no la esencia.

- d) La centralización persistente de los servicios de salud y la reducida injerencia y participación de estados y municipios.

En la Secretaría de Salud y la descentralización en el sexenio se limitó finalmente a la meta de 15 estados descentralizados. Las dificultades en el proceso reflejan una contradicción insalvable en las condiciones políticas actuales: la delegación de la capacidad de toma de decisiones en asunto significativos, contra la necesidad creciente de concentrarlas para hacer frente a la crisis. Así, los estados descentralizados entran en conflicto con las normas que emanan del centro y que en general, no consideran sus necesidades específicas. Ello marca la diferencia entre la descentralización efectiva y la simple delegación de las funciones administrativas.

Llama la atención que los estados descentralizados son precisamente aquellos que tienen mayor desarrollo económico y/o poder de negociación política. El efecto real ha sido incrementar las diferencias regionales.

En el caso de las instituciones de seguridad social, la descentralización tiene el claro sentido de la desconcentración administrativa. En consecuencia, los resultados en esta línea son más apreciables y además se dan sin conflictos.

En resumen, de la caracterización que se hace del período que abarca de la revolución hasta 1982, tenemos que los elementos centrales persisten, aun cuando han cambiado de forma.

En consecuencia, no hay tal tercer período. Ni siquiera se puede decir que con las modificaciones realizadas en el sexenio, el cambio del período histórico está por venir, salvo en el sentido de la misma profundización de la crisis, como antecedente de cambios profundos. Sin embargo, aunque el sexenio no inaugura un nuevo período histórico de los servicios de salud en México, sí se han generado cambios que hay que considerar.

9 LOS CAMBIOS PRODUCIDOS EN EL SEXENIO

Como se señaló para el desarrollo del primer bienio, el sexenio logró en el Sector Salud la conformación de un aparato jurídico, administrativo y programático muy completo. Tenemos en consecuencia, el Derecho Constitucional a la Protección a la Salud, aun cuando sea un derecho reconocido, aunque no cumplido. Tenemos también una Ley General de Salud que sustituyó al Código Sanitario, la cual plantea la constitución de un Sistema Nacional de Salud plurinstitucional coordinado por una cabeza sector, que es la Secretaría de Salud, anteriormente Secretaría de Salubridad y Asistencia. Delimita los servicios de salud y clasifica sus acciones. Es decir, es una ley que reglamenta el derecho constitucional.

El gabinete de salud es presidido ahora por una secretaria técnica de gabinete, nombrada directamente por el presidente de la República, coordinada a través de un coordinador de las diversos

gabinetes. En el gabinete están representadas las instancias que integran al sector.

Se revitaliza el Consejo de Salubridad General, que ahora preside el Secretario de Salud.

Se decreta un Programa Nacional de Salud, como herramienta técnica para las acciones de mediano plazo, con objetivos, metas, estrategias, así como 17 programas específicos.

Como estrategia básica para la integración y desarrollo del programa, se plantea la descentralización de los servicios de salud en los niveles estatales y municipales. Otro aspecto estratégico es la atención primaria. Para ello se crean las diferentes normas y reglamentos.

Es decir, desde el punto de vista formal, los servicios de salud son transformados de manera completa.

Pero todo este aparato formal muestra muy escaso poder de penetración en la práctica, en el sentido propuesto. Sin embargo, al romper los viejos aparatos formales que durante tantos años condujeron el desarrollo de los servicios, sin ser sustituido por un nuevo aparato de corte operativo, desmenbra aún más los servicios de salud.

Esto ocurre particularmente en la Secretaría de Salud. En las demás instituciones, Servicios Médicos de DFF, DIF, ISSSTE e IMSS, mantienen en lo esencial su misma dinámica, respondiendo sólo en aspectos muy específicos a las directrices emanadas de la cabeza de sector. Es el caso del IMSS, se logra imponer que el programa IMSS-COPLAMAR pase a integrarse a los servicios estatales descentralizados de salud. Ello, además de generar problemas logísticos serios, no se completa. Así tenemos que el programa IMSS-COPLAMAR, que era uno de los que operaban mejor, al fin del sexenio se encuentra parcialmente desmantelado.

En este contexto hay dos elementos que impactan seriamente los servicios de salud. El primero, que afecta a las instituciones de cobertura abierta, y de rebote a las de seguridad social y privado, es el incremento muy considerable de las cuotas recuperación. La demanda se afecta cuantitativa y cualitativamente, al disminuir a expensas de los sectores más depauperados.

El segundo, es el deterioro de las unidades de servicio, tanto por la falta de mantenimiento y reposición de equipo, como por el abasto

insuficiente de insumos. Estos problemas han alcanzado niveles sin precedentes, aún en aquellas institución que menos habían padecido estos problemas, como las instituciones de seguridad social. Dentro de este deterioro, hay que considerar también, y de manera relevante, el deterioro del nivel de ingresos de los trabajadores de las instituciones de servicio de salud, así como la disminución de la contratación de personal.

Otro elemento agregado, que apareció con claridad a raíz del sismo de 1985, es la tendencia a sustituir las unidades clásicas de concentración del tercer nivel, los llamados centros médicos por los Institutos Nacionales de Salud, cuya función asistencial, cuando menos hipotéticamente, está subordinada a sus funciones de investigación. Esta política reduce drásticamente el cupo de este nivel, dejando sin salida a un sector importante de la demanda asistencial, ya que no se da a través de un proceso natural, que sería el desarrollo cuantitativo-cualitativo de los primeros niveles de atención.

Esta situación ha beneficiado en parte a los servicios médicos privados. En parte, porque el incremento sustancial del costo de los servicios opera como un factor de disminución de la demanda. Sin embargo, el esquema de concentración de la riqueza que se ha dado en el país, dio lugar a un sector social de altos niveles de ingreso (fundamentalmente producto de actividades especulativas), numéricamente significativo, aunque en términos porcentuales representa un sector minoritario de la población. Dicho sector alimenta la práctica privada de la medicina.

El beneficio es relativo, porque este nuevo sector social, no compensa cuantitativamente al amplio sector de los derechohabientes de la seguridad social, que acudían a la práctica privada. Los altísimos costos hicieron inaccesible estos servicios, obligándolos a acudir a los servicios a los que tienen derecho. La seguridad social se vio en consecuencia, incrementada significativamente en la demanda de sus servicios.

Sin embargo, los servicios más beneficiados por la situación descrita, fueron los que proporciona la llamada medicina paralela o tradicional. El auge y desarrollo de estas prácticas, que incluyen, entre otras, las de la práctica de la herbolaria y sus variantes, de hechicería, acupuntura, digitopuntura, moxibustión, sobadores,

etc., han alcanzado un nivel que en magnitud no tiene precedente históricos. Ello se debe no sólo a que los costos de estas prácticas son mucho más reducidas, sino también que mantienen una relación interhumana más directa y sensible, así como que en general son menos agresivos.

En síntesis, tenemos un sector formalmente constituido, realmente deteriorado y parcialmente desmantelado. Su formalismo representa fielmente su estructura vertical, de arriba a bajo. Todo esto en el contexto de una severa crisis económica y social, que ha abatido severamente los niveles de vida y salud de la gran mayoría de la población.

10 LOS PROBLEMAS DE FONDO

El error de fondo en el planteamiento de la política sexenal en salud, se encuentra en el mismo diagnóstico, tan claramente expresado en el Programa Nacional de Salud. Los elementos que describen para caracterizar el segundo período histórico de los servicios de salud en el país, aunque son reales, no se deben a la casualidad. Son una consecuencia de la estructura económica y social de la sociedad mexicana y de su desarrollo histórico.

Si los servicios de salud se proporcionan por instituciones diversas, de calidad variable y de cobertura poblacional determinada, es porque corresponde a la estratificación social y a las características de los grupos. Las modalidades de servicio, de cobertura abierta, de seguridad social y privada, además de responder también a la división en clases y sectores sociales, tiene un origen histórico-social. En consecuencia, la desarticulación de los servicios de salud, sus diferencias de cobertura y de recursos y el propio modelo de servicio (curativo tardío y escasamente preventivo), responde a las características de la sociedad mexicana. Por otra parte, como es un modelo de atención fundamentalmente de reparación, que actúa sobre las causas del daño, no tiene incidencia directa sobre la salud de la población, sino sobre la enfermedad y muerte, que no es lo mismo.

Si el modelo de desarrollo que se adopta, no sólo no corrige los rasgos que han generado las características consideradas negativas

de los servicios de salud, sino que incluso las profundizan, es absolutamente demagógico presentarse como la inauguración de un nuevo período histórico.

A pesar de la anticipación del mando en los servicios de salud de este sexenio, del gran poder formal que se concentró en las manos del grupo encumbrado en el gobierno institucional, sus acciones se diluyeron en el nivel del poder real de la sociedad. Su concepción autoritaria, cientifista y tecnicista, los lleva a considerar que la creación de un aparato formal de poder es más que suficiente para alcanzar los objetivos propuestos. El error de fondo, en consecuencia, fue un error político. El contraste entre el arranque y la llegada, habla por sí mismo.

11 ALTERNATIVAS GENERALES

La conformación de un Sistema Nacional de Salud requiere de medidas políticas, en primer término. Así, la unificación de los servicios de seguridad social, pasan necesariamente por la eliminación de los instrumentos discriminatorios que existen, entre los trabajadores al servicio del Estado y los trabajadores de la industria y del campo. En particular, la eliminación del apartado B del artículo 123 Constitucional.

Después de estas medidas, se requiere la transformación del sistema de financiamiento de las instituciones de seguridad social, en el sentido de que los sistemas bipartistas y tripartitas, se cambian por un sistema unipartista. Es decir, que el financiamiento provenga únicamente de los dueños de los medios de producción o de servicios, sean estos del Estado, de organizaciones sociales o privadas. Eliminando además los privilegios (PEMEX, Fuerzas Armadas, etc.).

Con estas dos medidas jurídicas financieras, se eliminan los obstáculos principales para la constitución de un Sistema Único de Seguridad Social.

En segundo lugar, para resolver el problema de la cobertura de esta institución y llevarla a la cobertura universal, se requiere reformular otros aspectos de la ley de seguridad social, incluyendo el seguro de desempleo, con fondos aportados por el Estado. Con

este seguro (que estaba considerado en la primera iniciativa de ley sobre seguridad social del Presidente Cárdenas), en un corto período se llega a la cobertura universal.

Después de estas medidas de corte esencialmente político, vienen las medidas científico-técnicas.

Estas serían, en primer lugar el reconocimiento y validación de las medicinas paralelas. Su existencia real debe ser reconocida, lo cual al mismo tiempo será el factor fundamental para su propio desarrollo.

En segundo lugar, el replanteamiento global del modelo de servicio. Para que esto pueda tener viabilidad, es indispensable la elevación de los niveles de vida y convivencia social de las grandes mayorías de la población.

Cuando estas medidas se desarrollen en nuestro país, podemos afirmar que se está abriendo una nueva etapa histórica en los servicios de salud de México. No está por demás señalar, que también sería una nueva etapa en el desarrollo de la vida nacional.

Modernización y política educativa

*Isaías Castillo Franco
Ignacio Llamas Huitrón*

INTRODUCCION

Al hablar de modernización se habla de cambios, de transformación, de superar lo atrasado, lo que obstaculice el desarrollo y el progreso del país. En términos de política educativa significa llevar a cabo el proceso modernizador a todos los niveles del Sistema Educativo Nacional.

La modernización educativa, tiene como principio básico la idea de calidad y de excelencia, para que los estudiantes cuenten con los conocimientos y las habilidades necesarias para desempeñarse en la sociedad.

La modernización no es un elemento nuevo del presente régimen, sino que es la continuidad de las políticas educativas de los sexenios anteriores. Por lo que es necesario revisar los planes y programas del sector educativo del anterior sexenio, para poder evaluar la política de modernización educativa. El presente trabajo centra su análisis en los objetivos del sector educativo en los últimos años, así como en los recursos del Producto Interno Bruto destinados al sector y en los ingresos del personal docente, que en términos reales han disminuido en detrimento de las condiciones de vida del magisterio en general.

LA REVOLUCION EDUCATIVA

En el sexenio de MMH los objetivos del sector educativo fueron planteados en la llamada Revolución Educativa. Puesto que la

educación y la difusión de la cultura no habían logrado dar a los ciudadanos los conocimientos y la formación que se requería para lograr un verdadero desarrollo nacional, socialmente equilibrado. Era necesario en consecuencia, introducir cambios cualitativos y estructurales, para que la educación y la investigación científica y tecnológica impulsaran eficazmente la tarea de transformación de la sociedad mexicana.

En la sociedad de masas en que vivimos, el fenómeno educativo trasciende el ámbito de la escuela. El individuo se educa y recibe impactos culturales permanentes a través de su vida social, para lo cual las enseñanzas del medio son tan importantes como las de la escuela. Por ello, el gobierno de MMH se proponía transformar casi todas las dimensiones de la vida social. La Revolución Educativa debía acompañarse de un cambio de conducta y de actitud del individuo en sociedad. De lo contrario sus efectos podrían ser minimizados o incluso anulados. La sociedad no podía mentenerse ajena a la Revolución Educativa. Se trataba pues, de lograr la renovación y congruencia del todo social.

El programa de la Revolución Educativa estaba enmarcado por el Plan Nacional de Desarrollo que establecía como propósitos fundamentales para el sector educativo “promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana; ampliar el acceso a todos los mexicanos a las oportunidades educativas, culturales, deportivas y de recreación; y mejorar la prestación de los servicios en esas áreas.”¹

En este marco general, la Revolución Educativa tenía los siguientes objetivos específicos para el sector:

“1. Elevar la calidad de la educación en todos los niveles, a partir de la formación integral de los docentes.

2. Racionalizar el uso de los recursos disponibles y ampliar el acceso a los servicios educativos a todos los mexicanos, con atención prioritaria a las zonas y grupos desfavorecidos.

3. Vincular la educación y la investigación científica, la tecnológica y el desarrollo experimental con los requerimientos del país.

4. Regionalizar y descentralizar la educación básica y normal.

¹ *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Poder Ejecutivo, México, 1983, p. 226.

Regionalizar y desconcentrar la educación superior, la investigación y la cultura.

5. Mejorar y ampliar los servicios en las áreas de educación física, deporte y recreación.

6. Hacer de la educación un proceso permanente y socialmente participativo”.²

Los esfuerzos realizados en el contexto de la llamada revolución Educativa se concentraron en:

- La integración y obligatoriedad del ciclo básico de 10 grados.
- Elevar la calidad de la educación en todos los niveles, sin descuidar la cobertura del sexenio.
- Convertir en licenciatura a la educación normal en sus diferentes modalidades (preescolar y primaria).

Evaluación de algunas medidas adoptadas

En el sexenio de MMH el sector educativo tuvo más retrocesos y rezagos que logros. Así se tiene que:

- En cuanto al ciclo básico de 10 años no se cumplió la llamada integración de los niveles de preescolar, primaria y secundaria. Después de la muerte de Don Jesús Reyes Heróles, en 1985, el proyecto se paralizó. Además en la práctica se sigue dando la desarticulación en los niveles escolares señalados.

- Para elevar la calidad de la educación se debía de partir de la formación integral de los docentes. Como el magisterio, en general, no percibe un salario adecuado, los maestros tienen que dedicarse a diferentes actividades remuneradas para solventar sus principales necesidades. De ahí que el magisterio no tenga ni tiempo ni recursos para dedicarse a la preparación académica, ni a la investigación. Por lo tanto, no se puede hablar de que se avanzó en la calidad del profesorado y mucho menos en la calidad de la educación.

Una meta que se cumplió fue la creación de la Licenciatura en Educación Normal en sus diferentes modalidades. Sus objetivos se alcanzaron sólo parcialmente, ya que el profesorado que imparte

²Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988, Poder Ejecutivo, 1984, p. 38.

clases sigue siendo el mismo, en términos generales, pero ahora con nombramiento de titular de licenciatura. Lo único que hicieron para que los profesores obtuvieran la categoría fue sumarles la experiencia en primaria, secundaria y normal. Cabe señalar que los planes y programas fueron realizados por las autoridades magisteriales, sin la participación de los maestros, alumnos y padres de familia. Aun cuando el propósito expreso de las autoridades era el de estimular la participación de la sociedad en el ámbito educativo.

En términos formales, el sistema educativo atendió al 100% de la demanda por educación primaria. Sin embargo, no se observó mejoría en los índices de eficiencia terminal, ya que sólo termina el 55%, de quienes ingresan a la primaria, al mismo tiempo que se observa un alto índice de reprobación del 11%, además hay una deserción del 45.%.

Los índices de eficiencia terminal, de reprobación y deserción muestran que no es cierto que se atiende a el 100% de la demanda en educación primaria.

En el supuesto de que realmente se atendiera el 100% de la demanda harían falta profesores y escuelas. Esto lo señala el presidente del grupo industrial Vitro, Eduardo Macías Santos: si se lograra abatir la deserción en la primaria a un 20% harían falta más de 100 mil profesores adicionales, además en el caso de poderse resolver la insuficiencia de las 17 mil escuelas unitarias (un sólo maestro para toda la primaria) que hay en el país, así como de las ocho mil escuelas bidocentes y tridocentes (dos o tres maestros para el total de grupos), y también completar las 15 mil escuelas que sólo ofrecen hasta el cuarto año de primaria, se requerirían 70 mil profesores más y aún así sólo se aliviaría la situación educativa en un 50%.³

CALIDAD DE LA EDUCACION

El concepto de calidad no tiene tradición en el lenguaje pedagógico, y se relaciona generalmente con el aparato productivo, en el que se busca mayor eficiencia y productividad.

En el sector educativo existen varias concepciones del concepto de calidad:

³ *La Jornada*, 21 de febrero de 1989, p. 15.

1) Los planificadores de la SEP la definen apoyándose en criterios eminentemente técnicos y cuantitativos. Los aspectos considerados como base del diagnóstico de los problemas educativos son la matrícula, deserción, reprobación, eficiencia terminal, número de alumnos por maestro, etc. Esta concepción opera principalmente con indicadores estadísticos, por ejemplo, si la eficiencia terminal aumenta significa que la calidad de la educación tiende a aumentar. En esta concepción el maestro con su preparación y deficiencia posibles es el principal responsable de elevar la calidad de la educación.

2) Los docentes de los diferentes niveles reconocen que hay crisis en la educación, pero en cada nivel se tienen diferentes opiniones sobre las causas que la generan:

- a) El magisterio del nivel básico considera que la causa fundamental es la baja remuneración que tienen sus servicios.
- b) Para los maestros de secundaria las causas se encuentran en el bajísimo salario, fuerte carga de trabajo (muchos grupos con demasiados alumnos), existencia de dos planes de estudio (áreas y asignaturas), excesivas exigencias administrativas (listas, exámenes), multichambismo para completar el salario.
- c) Los docentes del nivel medio y superior consideran que la mala calidad de la educación es responsabilidad de los profesores de los niveles anteriores.

3) Los padres de familia colocan en el centro del problema al maestro por ser al que tienen cerca y a la vista y porque en él depositan la formación de sus hijos.⁴

Para elevar la calidad de la educación será necesario tomar en cuenta la opinión de cada uno de los sectores involucrados llámense planificadores, docentes, trabajadores administrativos, padres de familia.

Desde la toma de posesión de CSG, en diciembre de 1988, se ha insistido en que la modernización del país es indispensable, impostergable e inevitable. En consecuencia el presente gobierno

⁴ Jesús Martín del Campo C., "Puntos sobre la calidad de la educación" en revista *Cero en conducta*, números 11-12, marzo-junio de 1989.

tiene un proyecto de modernización de la sociedad mexicana: de modernización política, económica y social. Dentro de esta última se enmarca la educación, la cual tendría los siguientes compromisos:

- Asegurar la cantidad y la cobertura suficiente en materia educativa, con la prioridad de alcanzar la calidad que requieren la sociedad y la economía.
- Canalizar recursos crecientes a la educación básica y media.
- Fortalecer los centros de educación superior en sus tareas y elevar el nivel de vida de los profesores, investigadores y trabajadores.
- Mejorar el nivel de vida de los maestros.
- Integrar un programa que permita realizar la transformación del sistema educativo, con la participación de los maestros, profesores, padres de familia y organizaciones responsables.

En el presente régimen la modernización educativa expresa la necesidad de buscar la excelencia y la calidad de la educación. Para ello se puso en marcha la consulta para la modernización de la educación. Esta tuvo como propósito buscar el consenso en torno a las metas programáticas y los mecanismos para lograrla. La mencionada consulta se centró en torno a:

1. Los contenidos de la educación;
2. Los métodos de la enseñanza;
3. La revisión del sistema educativo y
4. La participación de la sociedad en general.

En cuanto a los contenidos de la educación, se busca una base común en los contenidos de los programas de la educación básica y media. Según CSG, la educación moderna a la que se aspira exige revisar los métodos de enseñanza-aprendizaje, los sistemas y los recursos pedagógicos pertinentes para cada nivel educativo, y adaptarlos a las diferencias culturales de cada región. Por lo tanto se trata de encontrar los mecanismos adecuados para hacer útil y efectiva a la educación.

Uno de los propósitos de la modernización de la educación es asegurar que se mantenga la igualdad de oportunidades de acceso a

los distintos niveles educativos, sin obstáculos y sin que se acumulen rezagos. La educación superior es parte fundamental del proceso de modernización. Por ello, se intentará fortalecer sus ámbitos de investigación, docencia y difusión para que pueda responder a los retos de la modernización del país.

En el Plan Nacional de Desarrollo del presente sexenio se proponen los objetivos de la modernización que orientarán la política educativa durante 1988-1994. Estos son: mejorar la calidad del sistema educativo, elevar la escolaridad de la población, descentralizar la educación, adecuar la distribución de la función educativa a los requerimientos de su modernización y a las características de los diversos sectores integrantes de la sociedad, y fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo.

Para lograr esos objetivos se buscará consolidar los servicios que han mostrado efectividad y reorientar aquéllos cuyo financiamiento ya no armoniza con las condiciones actuales. También se pretende "implantar modelos educativos adecuados a las necesidades de la población que demanda estos servicios, e introducir innovaciones adaptadas al avance científico y tecnológico mundial".⁵

Se supone que a partir de la consulta para la modernización de la educación y de los diferentes foros realizados se va a conformar el programa o plan referente al sector educativo del presente sexenio.

De acuerdo con los planteamientos más generales del Estado mexicano la modernización educativa sería la continuidad de la política educativa del gobierno de MMH. En esta se señalaban como principales ejes: elevar la calidad de la educación, integración del ciclo de 10 años, la participación de los maestros, los estudiantes, los investigadores, los padres de familia en las diferentes tareas de la educación, el mejoramiento de las condiciones salariales del magisterio en general, la formación y capacitación de los maestros, ampliar la cobertura y buscar mayor eficiencia de los diferentes niveles que integran el Sistema Educativo Mexicano.

Al revisar el Plan Nacional de desarrollo, el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte y los informes de gobierno del sexenio de MMH y compararlos con las declaraciones y

⁵ *Plan Nacional de Desarrollo. 1989-1994*. En Suplemento especial de *La Jornada*, 1o. de junio de 1989.

el Plan Nacional de Desarrollo del presente sexenio se notan claras semejanzas entre ambas políticas educativas:

1) En ambas se señala la necesidad de elevar la calidad y de buscar la excelencia de la educación sin definir qué se entiende por calidad y por excelencia. No se definen, pero sí se les quiere poner en práctica, al señalar que sólo los estudiantes más aptos para ello, los de mejor calidad van a permanecer en la escuela y quienes no sean aptos, serán marginados del sistema educativo.

2) También se expresa la necesidad de mejorar los salarios del magisterio, pero a pesar de que éstos se elevaron, gracias en parte al movimiento magisterial de los meses de abril y mayo de 1989, aún no alcanzan niveles dignos.

3) Se considera deseable e incluso se ha avanzado en la descentralización administrativa más no en la normativa y mucho menos en la política.

4) Se busca revisar los programas y los métodos de enseñanza de la educación básica para de esta manera integrar pedagógicamente los niveles de preescolar, primaria y secundaria, pero se sabe que cada nivel actúa de manera separada.

5) Se expresa la necesidad de lograr la participación de los maestros, padres de familia, alumnos, investigadores y autoridades en el mejoramiento de la educación.

6) Se menciona que no se descuidará al sector educativo sino que se le dará prioridad en las acciones que tome el gobierno e inclusive se tratará de aumentar la participación del sector en el PIB. Existe la preocupación de usar más eficientemente los recursos del sector. Esto dicho por el subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica, Luis Eugenio Todd al considerar que "hay que optimizar y potenciar los recursos disponibles a fin de lograr mayores resultados" y además agregó que es importante "encontrar fórmulas creativas de financiamiento, a fin de hacer más con lo poco que tenemos".⁶

7) Se enfatiza que el maestro es la pieza clave para que el sector educativo salga de la crisis en la que se encuentra. Sin embargo, en la práctica, al maestro se le relega, se le hace a un lado, en una palabra

⁶ *Uno más uno*, 13 de diciembre de 1988, p. 7.

no se le toma en cuenta. No hay que olvidar que en el sexenio pasado la disidencia del magisterio fue reprimida y no fueron atendidas sus demandas.

LOS RECURSOS DEL SISTEMA EDUCATIVO

Durante el sexenio de JLP el porcentaje del PIB destinado al sector educativo creció gradualmente. En 1976 se destinó el 4.7% del PIB, mientras que en 1981-1982 le correspondió el 5.5%. Durante la administración de MMH la participación del sector observó la tendencia opuesta, ya que para 1987 sólo alcanzaba el 3.6% y para 1989 sólo el 3.1%. Estas últimas reducciones son el resultado de la política de austeridad del anterior gobierno.

La caída de la participación del sistema educativo en el PIB se debe principalmente a las reducciones presupuestales del sector público, ya que los particulares no sólo no redujeron sus inversiones sino que las elevaron, logrando con ello una mayor presencia en el sistema.

Esto se debe a que los grupos empresariales también tienen un proyecto educativo. Para ellos el actual sistema educativo no se vincula de manera efectiva a los problemas del país y no puede, por lo tanto, satisfacer sus necesidades.

El perfil y el número de egresados actuales no son los adecuados "para asimilar la tecnología cambiante del mundo moderno".⁷ Lo que proponen es crear centros de desarrollo tecnológico industrial con la finalidad de asegurar una oferta suficiente de profesionistas que beneficie al aparato productivo y por ende, al desarrollo del país. Para ellos una mejor educación técnica en general y particularmente la de nivel medio superior, es la condición necesaria del futuro desarrollo industrial del país en el que predominen los criterios de mayor productividad, eficiencia y calidad.

Por otra parte, la participación de la Iglesia en el sector educativo tiene como consecuencia la implementación de un proyecto educativo diferente al del Estado, al estar en contra del monopolio estatal y de la actual orientación ideológica en la educación. Ello

⁷ Jorge Kahwagi Gastine, "El cambio tecnológico mundial exige nuevos sistemas educativos" en *Excelsior*, 15 de agosto de 1989.

impulsa a los grupos religiosos a luchar por una mayor libertad para realizar tareas educativas en cualquier nivel escolar y para crear nuevas instituciones escolares.

Lo que se observa a partir de 1982, con la agudización de la crisis económica del país, es una fuerte caída en el gasto educativo (Ver Gráfica 1). La política de austeridad del gobierno que ocasionó una reducción en el gasto público en educación y la presencia de proyectos educativos alternativos al del Estado, originó que la participación del sector privado en el gasto educativo aumentara en el período 1982-1987 (Ver Gráfica 2).

A medida que el gobierno reduzca su participación en la economía y aumente la participación de la iniciativa privada, ésta estará en mejor disposición para aumentar su participación en la formación de sus propios cuadros. Ello a llevado a una estudiosa de la materia a afirmar que "a medida que esto sucede la IP controlará ideológicamente la formación de las élites dirigentes no sólo económicas sino políticas que habrán de reemplazar a las viejas élites políticas tradicionales formadas en las universidades (y escuelas) públicas."⁸ Opinión que compartimos sólo en parte, ya que las instituciones de educación superior, públicas o privadas, no pueden ser instrumentos de ninguna clase en particular.

LOS INGRESOS DEL PERSONAL DOCENTE

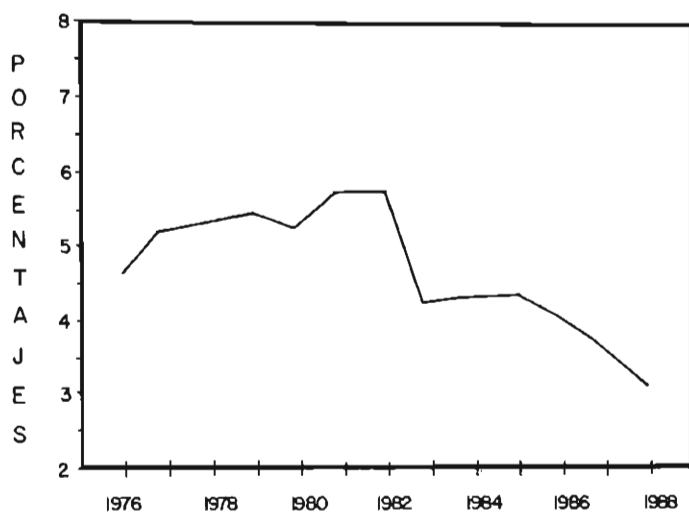
La reducción en los recursos destinados al sector educativo se expresa casi en su totalidad en la baja de los salarios reales del personal académico. Es decir, quienes han soportado dicha reducción han sido principalmente, los profesores de las instituciones de educación pública.

Así se tiene que "de 1982 a 1987 el sueldo base de los maestros de primaria aumento en un 54% y el de los maestros de secundaria en un 56.3%; en cambio la inflación tuvo un incremento anual promedio de 94.5%, lo que evidencia el descenso del poder adquisitivo de los trabajadores de la educación. Esto quiere decir que los salarios de los maestros de primaria no sólo no mantuvieron su poder adquisi-

⁸ Patricia de Leonardo Ramírez, "Los cuadros de la derecha" en *El Coridiano*, núm. 24, julio-agosto de 1988, p. 94.

GRAFICA 1

PIB DESTINADO AL SECTOR EDUCATIVO



FUENTE: SEP Dirección General de Programación
Compendio Estadístico 1987

GRAFICA 2

PARTICIPACION DE LOS PARTICULARES
EN EL GASTO TOTAL DE LA EDUCACION



FUENTE: SEP Dirección General de Programación
Compendio Estadístico 1987

tivo con el que iniciaron el sexenio, sino que año con año perdieron en promedio un 39% y los de secundaria un 38%.”⁹

Un caso particular del nivel superior, donde se ve la caída del salario, es el de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Esta institución conforme a su Reglamento Interno de Promoción y Permanencia del Personal Académico, agrupa a su personal en tres niveles: Asistentes –con categorías A, B, y C–, Asociados –con tres categorías A, B, C, y D– y Titulares –con categorías A, B Y C. En 1980, un Profesor Asociado B percibía 6.07 salarios mínimos, en 1987 ganaba solamente 3.94. Cabe señalar que en 1988, los profesores asociados representaban el 59% del personal.

El magisterio al ver disminuido el poder adquisitivo del salario tiene que buscar opciones para completar el gasto familiar ya sea teniendo doble plaza, vendiendo diversos productos, dedicándose a una actividad remunerada, etc. Esto trae como consecuencia que el maestro no dedique tiempo completo a su profesión, o sea, no prepare bien sus clases, no se preocupe por investigar, ni por el desarrollo integral de los alumnos y mucho menos por la calidad de la educación.

Por otra parte, “también se puede apreciar la caída del salario de los maestros en relación con el salario mínimo general. En 1982, un maestro de primaria recibía el equivalente a 2.5 salarios mínimos; en 1988 esa proporción descendió a 1.86.”¹⁰ Pero este empobrecimiento se profundiza si tomamos en cuenta que la disminución del poder de compra del salario en el sexenio de MMH alcanzó el 70% (noviembre de 1988).

Con el movimiento magisterial de los meses de abril y mayo del presente año, los maestros lograron un aumento del 25%, el cual no alcanza a recuperar la pérdida del poder adquisitivo ya que el aumento equivale a 3,000 pesos diarios. Si hubiera tenido un aumento del 100% que demandaban, sólo cubrirían las dos terceras partes del salario percibido en 1982.

Ha sido tanto el deterioro del salario de los trabajadores en general que durante el anterior sexenio que se requeriría un incremento de por lo menos 250% para recuperar los niveles de 1982.

⁹ *Maestros de México*, Publicación del Frente Revolucionario de Unidad Magisterial, noviembre de 1988, Núm. 8, México, DF, pp. 6-7.

¹⁰ *Loc. cit.*

Si verdaderamente el presente gobierno quiere realizar cambios en el sector educativo se deben de tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

a) El gobierno debe aumentar la participación del sector educativo en el PIB, si es posible hasta el 8% que recomienda la UNESCO, para elevar las condiciones materiales y humanas de trabajo en el sector.

b) Deben de ir desapareciendo las prácticas antidemocráticas en el sector. Así como también debe desarrollarse la voluntad política del gobierno para realizar una verdadera reforma educativa.

c) La sociedad en general no sólo debe ser oída sino que también debe participar de manera constante en la reforma educativa. No deben tomarse las decisiones solamente desde el escritorio. Se debe crear una conciencia participativa de todos los integrantes de la sociedad en los problemas educativos, para ir eliminando los rezagos de la misma.

d) Se debe dar una nueva valoración al trabajo académico, tanto por los académicos y el magisterio como por la sociedad en general. Específicamente debe resolverse el problema de los bajos ingresos del personal que trabaja en el sector.

e) Se debe crear un sistema de estímulos no sólo para los investigadores sino también para los docentes en el que se estimule al individuo por lo que hace y no porque pertenezca a un determinado grupo.

TOMO I ECONOMIA

INDICE

MARCO ECONOMICO INTERNACIONAL

La década de los ochenta: acontecimientos
en la economía mundial

Rosa Talavera Simoni y Judith Mariscal Avilés

México y América Latina bajo el signo de la crisis

Carlos Mackinlay

Interacción económica entre México y Estados Unidos
en una etapa de transición

Mario Dehesa Dávila

Las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos:
pasado, presente y futuro

Clark W. Reynolds y Robert K. McCleery

LA CRISIS ECONOMICA NACIONAL ANALISIS GLOBALES

Crisis y política económica en México

José Luis Solís González

Política económica e inflación

Juan Carlos Moreno y Salvador Orozco

Política comercial y apertura comercial

Pablo Ruiz Nápoles

Crisis y reestructuración industrial en México

Eduar Velazco Arregui

La deuda externa de México, entorno y perspectivas

Jaime Estay Reyno y Jesús Rivera de la Rosa

LA POLITICA ECONOMICA: ANALISIS SECTORIAL

La crisis financiera y el mercado de valores

Enrique Quintana López

La política cambiaria

Gustavo Vargas Sánchez

La inversión extranjera directa y el modelo exportador
mexicano de los ochenta

Eduardo Gitli y Juan Rocha

Pemex: excedente, inversión, deuda. 1975-1987

Jesús Lechuga Montenegro

La satisfacción de las necesidades esenciales en México.
1970-1987

Julio Boltvinik

El empleo y los salarios durante la crisis

Teresa Rendón y Carlos Salas

*Estancamiento Económico y Crisis Social
en México* se terminó de imprimir el 6 de
diciembre de 1989, en Enfoques Editores,
México, D.F. Tel. 524 15 03. El cuidado de
la edición estuvo a cargo de Silvia Pappe,
Federico Yáñez y Arturo Córdova Just.

UAM
HC135
E6.935

2893910

Estancamiento económico y

7



2893910

- Ordenar las fechas de vencimiento de manera vertical.
- Cancelar con el sello de "DEVUELTO" la fecha de vencimiento a la entrega del libro

Entre 1983 y 1988 la sociedad mexicana padeció los sacudimientos severos que sólo un fenómeno llamado *CRISIS* económica es capaz de suscitar. La ubicación, en sus términos adecuados, de las problemáticas económicas y sociales relevantes en un marco de inestabilidad económica y socio-política es parte fundamental de los objetivos de este libro.

Estancamiento Económico y Crisis Social en México: 1983-1988, reúne a un grupo amplio y plural de investigadores académicos que con cada una de sus colaboraciones establecen líneas de reflexión y análisis importantes para entender la crisis que estalló en México a principios de la década de los ochenta.

Los trabajos aquí reunidos no agotan la discusión sobre todos los temas que una sociedad en crisis reconoce como esenciales para descubrir los orígenes de tal situación.

Hay, en todo caso, un grupo de autores convencidos de la necesidad de analizar tales orígenes con una buena dosis de frescura y al mismo tiempo de rigor, comprometidos en esta discusión que hoy permea todos los ámbitos de la sociedad mexicana.