



Órgano de Información de la LVI Legislatura

CRÓNICA LEGISLATIVA

H. Cámara de Diputados ▼ Poder Legislativo Federal

Año V / Nueva Época / N° 6 / diciembre 1995-enero 1996

RENOVACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LATINOAMÉRICA

Javier Laguna Calderón

UNA TAREA PENDIENTE

Rodolfo de la Torre



UN MARCO JURÍDICO PARA AMÉRICA LATINA

Juan José Ríos Estavillo



LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL

Sergio Valls Hernández



CENTROAMÉRICA: UNA ASPIRACIÓN LEGÍTIMA Cepal



EL NUEVO PENSAMIENTO RESPECTO AL DESARROLLO **Jagdish Bhawati**

Mariateresa Galaz



Marco A. Michel

Francisco J. Saucedo Pérez

Ricardo Martínez Rojas

C RÓNICA LEGISLATIVA

Órgano de Información de la LVI Legislatura

CRÓNICA LEGISLATIVA

H. Cámara de Diputados Poder Legislativo Federal

LVI LEGISLATURA



CAMARA DE DIPUTADOS

1996



Comisión de Régimen Interno y Concertación Política

Dip. Humberto Roque Villanueva

Partido Revolucionario Institucional

Dip. Ricardo García Cervantes

Partido Acción Nacional

Dip. Jesús Ortega Martínez

Partido de la Revolución Democrática

Dip. Alfonso Primitivo Ríos Vázquez

Partido del Trabajo

Crónica Legislativa

Año V / nueva época / número 6 /
diciembre 1995-enero 1996

Dip. Salvador Mikel Rivera

Director General

Joel Hernández Santiago

Subdirector Editorial

CONSEJO EDITORIAL

Dip. Martha Patricia Mendoza Peña, PAN; Dip. Francisco José Peniche Bolio, PAN; Dip. Jesús Sánchez Ochoa, PAN; Dip. Humberto Roque Villanueva, PRI; Dip. Luis Antonio Godina H., PRI; Dip. María del Rosario Guerra Díaz, PRI; Dip. Sebastián Lerdo de Tejada, PRI; Dip. Marco Antonio Michel Díaz, PRI; Dip. Jorge Efraín Moreno Collado, PRI; Dip. Jesús Rodríguez y Rodríguez, PRI; Dip. Dulce María Sauri Riancho, PRI; Dip. Víctor Samuel Palma César, PRI; Dip. Arnoldo Martínez Verdugo, PRD; Dip. Ezequiel Flores Rodríguez, PT; Mtro. Rafael Segovia, Dr. José Barragán Barragán, Mtro. Alonso Lujambio, Dr. Carlos Martínez Assad, Dr. Enrique Montalvo Ortega, Lic. Abraham Nuncio, Dr. José Luis Orozco, Dr. Ilán Semo, Dr. José Luis Soberanes Fernández, Dr. Miguel Ángel Valverde Loya, Joel Hernández Santiago, Secretario Técnico.

Juan Barrera Barrera

Investigación

Gerardo Yong Villafuerte

Apoyo Editorial

Rafael Pérez Villanueva

Diseño

Comunicación Gráfica, S.A.

Formación Electrónica

Carlos Pérez

Administración

Victor Manuel Reyna

Distribución

Las ideas expresadas en cada uno de los textos aquí publicados son responsabilidad exclusiva del firmante.

© D.R. Cámara de Diputados

LVI Legislatura

México D.F., enero de 1996

Hecho en México

Crónica Legislativa, órgano de análisis e información de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, es una publicación bimestral y se distribuye de forma gratuita.

Domicilio: Av. Congreso de la Unión s/n, edificio H, segundo nivel, Palacio Legislativo en San Lázaro, Col. El Parque, C.P. 15969 México, D.F. Tel. y Fax (5) 522-3159.

Certificado de Licitud de Título No. 6486 y Certificado de Publicaciones y Revistas

Ilustradas. Reserva de derechos al uso exclusivo del título, en trámite en la Dirección General de Derechos de Autor. Registro como publicación periódica expedido por la Dirección General de Correos, en trámite. Tanto el contenido como el diseño de **Crónica Legislativa** son propiedad legal de la Cámara de Diputados. Se prohíbe su reproducción parcial o total sin autorización escrita del editor. Para cualquier solicitud al respecto llamar al (5) 522-3159 o dirigirse a Av. Congreso de la Unión s/n, edificio H, segundo nivel. Palacio Legislativo.

Ilustración de portada:

Obra del pintor mexicano David Alfaro Siqueiros, en Marta Acevedo, El 10 de mayo, Secretaría de Educación Pública, 1982.

ÍNDICE

LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA ATENAS CLÁSICA

Mariateresa Galaz 9

RENOVACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LATINOAMÉRICA

Javier Laguna Calderón 17

HUMANISMO Y SOCIEDAD

Sofía del Bosque Araujo 25

UN MARCO JURÍDICO PARA AMÉRICA LATINA

Juan José Ríos Estavillo 37

CENTROAMÉRICA: UNA ASPIRACIÓN LEGÍTIMA

CEPAL 45

PARA DEFINIR EL RUMBO

Francisco Javier Saucedo Pérez 55

UNA TAREA PENDIENTE

Rodolfo de la Torre 65

REFORMAS A LA SEGURIDAD SOCIAL MEXICANA, 1995

Marco A. Michel

73

UN NUEVO SIGLO

Ricardo Martínez Rojas

83

LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL

Sergio Valls Hernández

97

ESTADO BIENESTAR Y REFORMA JURÍDICA

Adolfo Riva Palacio Neri

111

EL NUEVO PENSAMIENTO RESPECTO AL DESARROLLO

Jagdish Bhagwati

121

LOS CUATRO MODELOS POLÍTICOS DE LATINOAMÉRICA

Kurt Weyland

137

CRÓNICA LEGISLATIVA

153

COLABORAN EN ESTE NÚMERO

- Adolfo Riva Palacio Neri** Es licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho y tiene diplomado en Análisis Político por la Universidad Iberoamericana y el Colegio de Profesores de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales (ENEP) Acatlán, México.
- Francisco Javier Saucedo Pérez** Es licenciado en Filosofía y Letras, egresado del Instituto Libre de Filosofía y vicepresidente del organismo Fian-México, red internacional por el derecho humano a alimentarse, del cual es fundador. Fue Diputado Federal por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la LV Legislatura.
- Jagdish Bhagwati** Es profesor de Economía y de Ciencias Políticas de la Universidad de Columbia y prestigiado analista económico del American Enterprise Institute en Washington, D.C.
- Javier Laguna Calderón** Es médico cirujano por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) con maestría en Administración y Políticas de Salud por la Universidad de Carolina del Norte. Cuenta con doctorado en Salud Pública por la Universidad de Texas, EUA. Actualmente es catedrático de la UNAM, coordinador de planeación del Centro de Investigaciones sobre Estudios en Seguridad Social (CIESS) y es autor de diversos artículos sobre la materia.
- Juan José Ríos Estavillo** Es licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho, doctor por la Facultad de Derecho de la UNAM e investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la misma institución.
- Kurt Weyland** Es profesor auxiliar de Ciencias Políticas en la Universidad de Vanderbilt en Nashville, Tennessee. Es autor del libro **Democracy Without Equity: Failures of Reform in Brazil** y especialista en estudios sobre las políticas de la reforma neoliberal en Latinoamérica.

Marco A. Michel

Es diputado federal por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) e integrante de las comisiones de Seguridad Social, de Programación y Presupuesto y de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Mariateresa Galaz

Es maestra en Letras Clásicas por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y profesora investigadora en el área de Lengua y Literatura Clásicas del Instituto de Investigaciones Filológicas de la misma institución.

Ricardo Martínez Rojas

Es licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana y miembro de la Barra Mexicana del Colegio de Abogados, A.C. Es investigador y analista en temas laborales y seguridad social así como catedrático de Derecho Laboral por la Universidad Iberoamericana.

Rodolfo de la Torre

Es licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Tiene estudios de maestría por la Universidad de Oxford, Inglaterra. Es profesor e investigador en el Departamento de Economía del ITAM y autor de **Desigualdad en la pobreza**. En 1981 recibió el Overseas Research Student Award.

Sergio Valls Hernández

Es Licenciado en Derecho por la UNAM y profesor de Derecho Administrativo I en la Universidad Interamericana. Fue Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y diputado federal en la LIII Legislatura del Congreso de la Unión. Actualmente es Director Jurídico del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Sofía del Bosque Araujo

Es egresada de la Universidad Iberoamericana con maestría en antropología médica en Birmingham, Inglaterra. Actualmente es coordinadora académica de la división de medicina social e investigación del Centro de Investigaciones sobre Estudios en Seguridad Social (CIESS).

LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA ATENAS CLÁSICA

Mariateresa Galaz

I. Introducción.

En el transcurso del siglo que está por terminar y, en especial, después de la Segunda Guerra mundial, surgió el interés por evitar los excesos que se dieron durante la grave conflagración, y se crearon instancias como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus filiales, cuya tarea asignada fue la de mantener la paz en el planeta -tarea tanto más noble cuanto más difícil de realizar- así como la de defender los derechos de los grupos tradicionalmente oprimidos.

De tal modo que, a la par de la creación de tales organismos, también se han acuñado muchos conceptos nuevos que van respondiendo a las intenciones de gobiernos y de grupos no gubernamentales de poner un freno a la explotación de los seres humanos y del medio ambiente. En este sentido surge el concepto de protección social, en un ámbito donde la temática va de los derechos humanos, la lucha de las mujeres, la protección

de niños y ancianos, o la defensa de la naturaleza, hasta la pertinencia o no pertinencia de la legalización de las drogas o del supuesto derecho de portar armas para autodefenderse.

Sin embargo, aunque los conceptos y vocablos que los denominan son modernos, en algún momento de la antigüedad, concretamente en la Atenas democrática de los siglos V y IV a. C., pueden encontrarse ciertos fenómenos similares a algunos actuales, que simplemente atestiguan que, contemporáneamente al avasallamiento y a la explotación por parte del grupo dominante hacia los demás, coexistió, en mayor o menor medida, el interés de otros grupos, o de individuos dentro del mismo grupo dominante, por proteger a ciertos individuos marginados del poder, o francamente oprimidos. Este interés por los semejantes, que para nada tiene que ver con el principio cristiano de la piedad, ni tampoco con una visión humanista que

comenzaría a plantearse ya con los sofistas, en la sociedad democrática ateniense, obedece más bien a un interés colectivo, a un concepto de que lo útil para uno lo es para todos y viceversa.

**ESTE INTERÉS POR LOS
SEMEJANTES COMENZARÍA
A PLANTEARSE CON LOS
SOFISTAS, EN LA SOCIEDAD
DEMOCRÁTICA ATENIENSE**

Por otra parte, similitudes históricas como las que mencionamos tampoco deben hacernos caer en el error metodológico de embonar en general conceptos modernos en realidades antiguas, como es el caso del uso de conceptos como "clase", aplicado a clase social, o "Estado", por poner dos ejemplos, aunque ello no significa que no hubiese clases censatarias, y por lo tanto definidas por lo económico, o que las administraciones monárquicas orientales no pudiesen entrar dentro del marco de un Estado totalitario.

II. La Protección Social en Atenas.

II.1 Surgimiento de la democracia

Hablar de protección social en una sociedad esclavista parecería paradójico, si nos remitimos a las grandes monarquías asiáticas, incluido Egipto, cuyos gobernantes mantenían férreo control sobre la población, tanto de libres como de esclavos, y donde los grupos dominantes eran tan cerrados que rara vez admitían injerencia del pueblo en los manejos de la administración, a no ser en calidad de subalterno.

En Grecia, a raíz de la caída de los reinos micénicos, empezaron a desarrollarse formas de organización distintas de las monarquías totalitarias, que desembocaron en pequeñas ciudades-Estado, por traducir de algún modo el vocablo *poleis*, independientes unas de otras y con mayor o menor influencia popular. En las más arcaicas, como Esparta, no se dio más que una evolución relativa desde la antigua monarquía hasta la domi-

nación de una clase privilegiada, o mejor, de una casta, los lacedemonios o espartíatas, sobre los pobladores originarios de la región, los hilotas. En su desarrollo interior, quienes colaboraron para la estructuración de dicha casta, en especial el legendario legislador Licurgo, dieron por hecho la superioridad de los espartíatas sobre los demás, y favorecieron los mecanismos de permanencia en el poder de estos, más no contaron con que la carencia de un programa social general constituiría una de las causas que acabaron por deteriorarlos, al punto de que en época de Aristóteles, durante la primera mitad del siglo IV, no había más de mil ciudadanos, y la mayoría de quienes habían perdido su ciudadanía por no poseer el mínimo que establecían los censos para dicha clase, se debatía en la pobreza¹.

En la mayoría de las *poleis*, no obstante, se dio una lucha entre los grupos que favorecían el gobierno de unos cuantos, generalmente miembros de una oligarquía compuesta por los antiguos nobles y los nuevos ricos ciudadanos, o simplemente por aristócratas de las viejas familias dominantes, y los partidarios de un gobierno del pueblo, los demócratas. Esta lucha se sintetizó en lo que el historiador Tucídides vio como el antagonismo de dos sistemas y métodos opuestos,² representado a su vez por las dos ciudades más importantes de la Hélade: Esparta y Atenas.

Lo que justamente abrió las puertas al desarrollo ulterior del régimen ateniense fue, en un momento clave, la voluntad de negociación que poseían los

¹ Cf. Aristóteles, *Política*, 1270a 15 ss. El filósofo se lamenta de la escandalosa disminución de ciudadanos en un país capaz de alimentar a mil quinientos miembros de la caballería y treinta mil hoplitas, soldados de armadura pesada.

² Cf. *La historia de la guerra del Peloponeso*, I. 19. 23.

grupos antagónicos para evitar el conflicto civil, y que dio origen a la reforma socioeconómica de Solón a principios del siglo VI. Esta, empero, tuvo efectos limitados

ante la reticencia de los grupos privilegiados a ceder parte de sus privilegios, y fue menester que pasaran casi cien años para que, tras la tiranía de Pisístrato, que se apoyaba en el pueblo, y de las reformas de Clístenes (509/8) y de Efialtes (462/1), la democracia finalmente se consolidara, no sin que se diese una feroz y constante lucha entre las facciones políticas a lo largo de los casi doscientos años que aproximadamente duró el régimen democrático de Atenas.

II.2 Sociedad y gobierno

Puede decirse que en Atenas había tres grupos sociales fundamentales: los ciudadanos, los metecos o extranjeros residentes y los esclavos. Por supuesto que existían individuos en la línea límite, como los libertos, que social y jurídicamente se integraban con los metecos, o los ciudadanos que en circunstancias extraordinarias perdían la ciudadanía, generalmente por delitos graves, puesto que ya Solón había abolido la esclavitud por deudas.

Igualmente, dentro del grupo de los ciudadanos, había individuos de distintas cualidades. Así, el que podría calificarse como ciudadano pleno, puesto que ejercía todos sus derechos y asumía sus obligaciones para con la ciudad, y además era quien tomaba las decisiones en la asamblea y quien ejercía los cargos públicos, era el varón adulto.

LA MINORÍA QUE PROPIAMENTE EJERCÍA EL GOBIERNO ERA EL GRUPO DE LOS CIUDADANOS: ELLOS ERAN EL PUEBLO

La mujer ciudadana, que no tenía personalidad jurídica y que debía estar representada, ante la sociedad y los órganos político-jurídicos, siempre por un varón, su *kyrios*, fuera éste su padre, hijo o marido ciudadanos, o por algún otro pariente cercano, desempeñaba, no obstante, un papel vital en la estructura de la *polis*, al transmitir la titularidad de la ciudadanía a sus descendientes y al hacerse cargo de la administración del patrimonio y del buen funcionamiento del *oikos* o unidad familiar. De tal manera que el varón podía tener amigas ocasionales (*pornai* o *heterai*), o inclusive concubinas (*pallakai*), pero sólo podía engendrar hijos legítimos y, por tanto, futuros ciudadanos, de una ciudadana, hija de ciudadanos, con la cual estuviera legalmente casado.³ Por último, eran considerados los menores de edad, en tanto que representaban la continuidad de la *polis*.

Así pues, la minoría que propiamente ejercía el gobierno era el grupo de los ciudadanos: ellos eran el pueblo (*demoi*), y a ellos se reservaba el ejercicio ciudadano. Sin embargo, esta fracción, aunque ya de por sí restringida, estaba constituida por todos los varones adultos, independientemente de la clase censataria a la que pertenecieran, desde los aristócratas hasta los *thetes*, ciudadanos sin tierra, y mayoritariamente por individuos de un nivel medio, poseedores de tierras de cultivo y de un número limitado de esclavos, generalmente domésticos -podían ser simplemente uno o dos-, individuos que servían en el ejército como *hoplitas*. Estos eran los titulares de

³ Sobre los papeles que cada tipo de mujer juega para el ciudadano, véase, por ejemplo, del pseudo-Demóstenes, LIX, 122: "En efecto, tenemos a las heterai para el placer, a las concubinas para el cuidado diario del cuerpo y a las esposas para procrear hijos legítimos y para tener un guardián confiable de los bienes domésticos".

los *oikoi*, que constituían propiamente el territorio y el elemento humano que mantenía a la *polis*, tanto desde el punto de vista material (autarquía), como desde el punto de vista político (autonomía). Ellos eran quienes constituían propiamente la sociedad ateniense, sociedad que ejercía el poder mediante el voto directo en la asamblea y que desempeñaba cargos mayoritariamente por sorteo, pero también mediante la elección por parte de sus iguales.

Este fenómeno de identificación entre la sociedad y un Estado que no tiene nada que ver con el modelo autoritario moderno, fracturado de sus bases, es descrito en un ensayo por A. Córdova⁴, y constituye una característica única de un modelo de democracia directa, ejercida en la actualidad aisladamente en pequeños grupos - como sucede entre algunas comunidades indígenas en México -, pero nunca repetida, ni como experimento, al nivel más extenso de gobierno de una ciudad, de un Estado, ni mucho menos de un país. La así llamada democracia representativa norteamericana podría caber en una colección de relatos pintorescos como los de Heródoto sobre las costumbres de diferentes pueblos del mundo, pero jamás habría sido identificada con una democracia por un griego de los siglos V y IV, hubiese sido, o no, partidario de este tipo de régimen.

II.3 Protección social real y legislación.

Es difícil precisar si Solón fue el primero en concebir sus reformas como un verda-

dero programa de protección social hacia los desposeídos, y en las reformas de Clístenes y Efialtes es muy evidente más bien la intención primordial de sus autores de desbrozar el terreno político para una verdadera intervención del pueblo en el poder, muy a pesar de la oposición de los oligarcas, que incluso asesinaron a este último.

Pero sí podemos estar seguros de que fue con Pericles que el programa de gobierno incluyó una línea, por así llamarla, de protección al grupo ciudadano desposeído; de tal manera que su programa de embellecimiento de Atenas, como nuevo centro hegemónico de la Hélade, sede de la Liga y, posteriormente, del te-

soro de Delos, conllevaba una intención, no tan oculta para sus opositores, de favorecer económicamente al *demos* empleándolo como mano de obra calificada, dejando a un lado el posible empleo de fuerza de

trabajo esclava. Y esa intención se deja entrever también en su propuesta de instaurar un salario mínimo para que los ciudadanos pudiesen asistir a la asamblea o los tribunales, así como su pase gratuito al teatro. Evidentemente que se trataba de liberar al pueblo de sus cargas económicas para que pudiese desarrollarse políticamente, o para que se educara en los espectáculos públicos; en una palabra, para que pudiese competir con los más favorecidos por la fortuna o por su linaje, para que pudiese mandar con igual autoridad -y, siendo Atenas, casi siempre con una mucho mayor autoridad - que aquellos.

**FUE CON PERICLES QUE EL
PROGRAMA DE GOBIERNO
INCLUYÓ UNA LÍNEA, POR ASÍ
LLAMARLA, DE PROTECCIÓN AL
GRUPO CIUDADANO DESPOSEÍDO**

⁴ C. C. *Sociedad y Estado en el mundo moderno*, 2a de., México, De. Grijalbo, 1976 (Teoría y Praxis, 20)

Los mecanismos democráticos de distribución de la riqueza, con la imposición de impuestos extraordinarios (*eisphorá*) y de patrocinios especiales (*leitourgíai*) para eventos y coros a los ciudadanos y metecos más ricos, compensaba las diferencias socioeconómicas. Por otra parte, el sistema propiciaba una gran movilidad social que permitía que incluso los esclavos accedieran a la libertad y tuviesen bienes propios. Es así que los mismos oligarcas reconocían la bonanza de que gozaban incluso los esclavos, que no se distinguían de los ciudadanos ni por su vestuario, ni por su aspecto físico, quejándose de que Atenas era la única *polis* donde los esclavos no se hacían a un lado para dejar pasar a los libres⁵. Si abundamos respecto de la consideración que en Atenas disfrutaban los grupos no ciudadanos, es el mismo Pericles quien menciona que, en época de conflagración, sólo allí se respeta la vida y el patrimonio de los extranjeros, sin que se les expulse automáticamente al comienzo del conflicto⁶.

Así pues, es lógico que la democracia gozara de tan fuerte apoyo por parte del *demos*, y de individuos no ciudadanos, como feroz fue la oposición de los oligarcas a dicho régimen, puesto que tan grandes ventajas brindaba a los primeros. Para la mentalidad tradicional

griega, el concepto de "lo útil" era privilegiado como elemento indispensable en la política y en los diversos aspectos de la vida social, y en este sentido pasó a constituir un valor fundamental dentro de la ética contemporánea⁷.

La mayoría de quienes apoyaban la democracia en Atenas, entonces, no lo hacían con un espíritu romántico, a lo Byron, por preservar en primer término valores fundamentales para la humanidad ciudadana, que era la manera como un ciudadano concebía a la humanidad, sino fundamentalmente porque en la praxis les resultaba un régimen altamente ventajoso para sus personas, sus patrimonios y sus familias. Sin embargo, de una primitiva visión puramente práctica, la idea del bienestar común pasó a formar parte del ideario democrático y de sus valores -tales como la libertad, la igualdad o la autonomía- como pilar estructural de la democracia.

Ahora bien, era en el plano legislativo donde se reflejaba más directamente ese espíritu de utilidad, en la medida en la que se protegía a los débiles que, siendo débiles, constituían elementos clave para la supervivencia de la ciudad; pues aunque el origen de las leyes y decretos era diverso, en la democracia se conservaron los que más directamente

⁵ Cf Pseudo-Jenofonte, *La constitución de los atenienses*, I. 10.

⁶ Cf. Tuc., *Ibid.*, II. I. 39.

⁷ El elemento de la "utilidad" forma parte de la ideología popular y puede encontrarse ya desde Homero, cuando presenta fenómenos como la amistad, que poseen matices de interés individual y recíproco. Más adelante, el concepto de "lo útil" (*tó symphéron, chrestós u ofélimos*) es analizado y ejemplificado en fuentes de distinta clase: política, en la obra del mismo nombre de Aristóteles (1279a 18-39); retórica, en la *Retórica a Alejandro*, de Anaxímenes; de oratoria forense, en el discurso II de Iseo, *Sobre la herencia de Menecles*, 30. Pero el testimonio más importante se da en la historia (Tuc., *Ibid.*, III, 36-39), con motivo del juicio popular contra los mitilénios por haberse sublevado contra Atenas, donde sobre el discurso imperialista de un demagogo que propone su condena, triunfa el de un orador que con los argumentos más utilitarios propone la solución más humanitaria, el perdón de los sublevados.

apoyaban la línea del régimen. Así, es en los discursos forenses -aquéllos que se presentaban en los tribunales con motivo de un juicio público o privado-, donde se encuentran ampliamente documentados tanto las leyes y decretos mismos como las glosas o interpretaciones que de ellos hacían los propios litigantes.

En primer término, pues, se puede apreciar que se protegía a los miembros de la clase ciudadana, de tal manera que para los huérfanos y huérfanas herederas había un conjunto especial de leyes y procesos de carácter público, que para mayor garantía podía promover cualquier ciudadano sin que debiera dejar un depósito para gastos de juicio, y que prevenían el abuso por parte de los tutores. El caso escandaloso de Demóstenes, a quien despojaron descaradamente sus tutores, parientes cercanos, nos demuestra que, incluso después de mucho tiempo, los tribunales se mostraron sensibles a la injusticia cometida.

Cuando se trataba de las mujeres ciudadanas, incluyendo las del grupo de los *thetes*, la ley se mostraba todavía más protectora, y prevenía que los parientes más cercanos se casaran con la joven pobre o bien le dieran dote para que hiciera un matrimonio decoroso.

Tal como la sociedad se preocupaba por los menores, como germen que eran de la ciudadanía, protegía igualmente a los padres ancianos, estableciendo que los hijos tenían la obligación de cuidarlos y de mantenerlos en la vejez. Contra el hijo irresponsable podía presentarse en juicio el mismo anciano o, como en los casos anteriores, cualquier ciudadano, aunque no tuviese parentesco con él, si consideraba que el trato que se le daba al anciano era injusto e impro-

prio de su categoría de ciudadano. La madre que en el momento del fallecimiento de su padre habían quedado como hijas herederas y que, como tales, habían aportado su fortuna familiar al matrimonio, recibían una consideración especial.

Para los metecos y libertos funcionaban las mismas leyes y procesos que para los ciudadanos, salvo que se presentaban en tribunales especiales. Así, en principio se encontraban igualmente protegidos los menores, incluyendo a las hijas herederas, y los ancianos metecos. Es de esta manera que, al menos parcialmente, los metecos fueron integrados a cierto programa social exclusivo del grupo ciudadano, aunque funcionase siempre en el ámbito de su propio grupo.

En el caso de los esclavos, a diferencia de lo que sucedía en otras *poleis*, estaban protegidos por leyes y procesos de suma importancia, generales para la población, y particulares para su grupo, que prevenían que se les violentara; en especial, existía una ley sobre la *hybris* (violencia física), de carácter público, que concretamente se refería a violencia de tipo sexual, y que se aplicaba tanto en el caso de los varones adultos libres, como en el de las mujeres y menores libres, o incluso en el de los esclavos. Del espíritu de dicha ley se podría concluir que, en este caso, los esclavos eran realmente contemplados como un elemento constitutivo de la *polis* y, por ello, protegidos también para preservar el buen orden en integridad del sistema.

Finalmente, como se había mencionado, existían varios procedimientos mediante los cuales los esclavos podían acceder a la libertad, bien comprándola ellos mismos, como era en general el caso de los esclavos públicos -con lo cual se

evidencia su capacidad relativa de poseer bienes-, bien con la ayuda de otro ciudadano, que en este caso pagaba una especie de fianza o de indemnización por el precio del esclavo al propio dueño.

III. Conclusiones.

En las anteriores líneas hemos pretendido mostrar un panorama general de en qué sentido y hasta qué punto se dio lo que ahora llamamos protección social en la Atenas democrática de los siglos V y IV a. C. Por supuesto que no abordamos el tema idealmente, con un prejuicio de que en "lo clásico" encontraríamos incluso una noble justificación para la esclavitud. Pero es sin duda encomiable y digno de emulación el hecho de que, siendo Atenas una sociedad esclavista, por su propio interés, y para su propia supervivencia, el régimen democrático estableciese líneas oficiales de protección que en general abarcaran incluso a los marginados del poder, a los inferiores en la escala social, de acuerdo con el papel que a cada cual le tocaba jugar en esa sociedad.

No se podría ocultar la deplorable situación de los esclavos de las minas de plata, pero tampoco se puede soslayar que, entre las sociedades esclavistas de la época, y aun posteriores, en Atenas el bienestar social llegó a más personas. Tampoco se podría negar que, en su cru-

deza, en esa sociedad cada cual cumplía con un papel que determinaba la proporción de la consideración que se le tuviese.

En nuestra propia sociedad, cuyos avances tecnológicos y materiales constituyen una base de desarrollo tan sofisticado como nunca antes se logró en la historia de la humanidad, se podría esperar, lógicamente, un mayor bienestar para el grueso de la población.

Resulta paradójica, sin embargo, la existencia de grupos y subgrupos marginados y en la pobreza, que parecen haber

perdido su papel fundamental no sólo dentro del conglomerado social, sino como seres humanos; el caso de los niños de la calle y de los ancianos desamparados nos ilustra hasta qué punto nuestra sociedad ha perdido la ligazón con sus propios integrantes y ha desperdiciado su materia prima.

En este sentido, cabría una reflexión: si en la sociedad democrática ateniense, determinada primordialmente por la existencia de la esclavitud, por la discriminación de los grupos marginados del poder, por las constantes luchas de facciones, se logró, merced a una fórmula en la que todos participaban, el mayor bienestar para el mayor número, ¿por qué no podemos hacerlo nosotros?

ENTRE LAS SOCIEDADES

ESCLAVISTAS, Y AUN

POSTERIORES, EN ATENAS

EL BIENESTAR SOCIAL LLEGÓ

A MÁS PERSONAS

16 □ LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA ATENAS CLÁSICA

RENOVACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LATINOAMÉRICA

Javier Laguna Calderón

Un elemento común en la mayoría de las Instituciones de Seguridad Social de los países americanos ha sido la incorporación, modificación, adaptación y renovación de las actuales fórmulas y esquemas de organización. La comprensión de estos procesos de "reingeniería institucional", cuya celeridad ha sido patente en la presente década, requiere del examen y análisis de aquellos aspectos pertinentes al desarrollo histórico y proceso evolutivo que la Seguridad Social ha experimentado, dentro del marco de una búsqueda de consolidación no homogénea y que caracteriza a los diversos modelos de seguridad social vigentes en el ámbito internacional.

Es importante abordar también aquellos elementos que dentro de la teoría de la seguridad social, han conformado sistemas dinámicos y cambiantes, determinados principalmente por el nivel de desarrollo de las sociedades y sus valores prevalentes de equidad y justicia social. Lo anterior, permitirá identificar y analizar aquellos elementos, patrones y tendencias que por

su significado son de gran relevancia, no únicamente dentro del marco común de la evolución de la seguridad social, sino ante los procesos de renovación que ésta experimenta.

De entrada, es preciso señalar que los seguros sociales tienen objetivos más vastos que los de ofrecer servicios de atención médica. Constituyen la respuesta a una aspiración de seguridad en su sentido más amplio. Su propósito fundamental es ofrecer a los individuos y a las familias la tranquilidad de saber que el nivel y la calidad de su vida no se verán significativamente menoscabados, hasta donde sea posible evitarlo, por ninguna circunstancia económica o social.

Para ello no sólo es menester satisfacer las necesidades en la medida en que se presentan, sino comenzar por prevenir los riesgos y ayudar a los individuos y a las familias a adaptarse de la mejor manera a

toda incapacidad o situación desventajosa que no previno o no habría podido prevenirse.

Lo importante es que se garantice la seguridad y no los procedimientos que

LOS SEGUROS SOCIALES

TIENEN OBJETIVOS MÁS VASTOS

QUE LOS DE OFRECER SERVICIOS

DE ATENCIÓN MÉDICA

al efecto se escojan como pueden ser, por citar algunos: el financiamiento mediante cotizaciones o impuestos; las prestaciones en dinero o en servicios o la participación de instituciones de propiedad pública o privada. Asimismo, consideraciones de eficiencia económica y de participación sectorial, las tradiciones nacionales, el menor o mayor grado de aceptación por los usuarios y la existencia de determinadas instituciones competitivas, tanto públicas como privadas, pueden hacer que en un país algunas modalidades sean más indicadas que otras, dependiendo naturalmente, de sus características sociales y sus modelos políticos y económicos.

En casi todos los países la política estatal en materia de seguridad social pasó por tres fases. Al principio hubo una época de un Estado sobreprotector; los programas asistenciales y la legislación en beneficencia pública cuidaron de los grupos desprotegidos bajo condiciones a menudo duras y a veces humillantes. Esta etapa fue rebasada por la de seguridad social con la introducción de las mutualidades y de los regímenes obligatorios más amplios que fueron cubriendo cada vez más contingencias y ocupaciones. En algunos países todavía subsisten fundamentos sociales del origen laboral de la seguridad social, con la creación de cajas para diferentes ocupaciones o sectores de actividad.

En la tercera fase se incorporan en la política de seguridad social las nociones de prevención y universalidad y se amplía la gama de servicios a fin de preservar y de elevar la calidad de la vida de las personas y las familias. Los países no pasan necesariamente en forma secuencial por cada una de estas fases, pues en algunos se presentan más de

una simultáneamente. Al respecto es importante señalar las siguientes consideraciones:

La seguridad Social se entiende como un servicio público de protección a los trabajadores y la contribución de estos con una parte de sus ingresos, les acredita el derecho a recibir beneficios en servicios, especie o en dinero, durante su vida productiva y cuando su capacidad se interrumpe a causa de enfermedades, invalidez, vejez y otras contingencias. En este caso se necesita de la contribución de los patrones y en el caso de México y muchos otros países también se incluye la contribución del sector empresarial y el Estado; esta es una responsabilidad compartida y obligatoria que en muchos países es determinada por su propia constitución y las políticas del Estado, que en esencia constituyen la base del tripartidismo.

La asistencia social o pública comprende un conjunto de servicios y prestaciones, destinados a personas de nula o limitada capacidad contributiva y grupos marginados, obviamente no requiere de contribuciones directas, como condición para recibir los beneficios establecidos.

Los conceptos y atributos antes señalados, entendidos como niveles o estratos de protección social, nos permiten identificar y establecer la relación entre tipo de protección y población protegida, es decir, qué proporción de una población recibe atención y/o servicios de los sistemas asistenciales o por el contrario de algún tipo de cobertura general a través de la seguridad social.

Lo anterior se complementa con otro tipo de seguros sociales, en el que

sus programas de financiamiento ofrecen cobertura de apoyo o complementaria para uno o varios componentes que pueden o no ser considerados por la seguridad social y, finalmente, el tipo de seguros donde encontramos programas de previsión individual. Estos dos últimos son ofrecidos generalmente por instituciones con organización y métodos privados de financiamiento.

Estos cuatro estratos de "tipo de servicios-cobertura": asistencia social, seguridad social, seguros sociales de protección complementaria y seguros de previsión individual, ocupan un área en un modelo piramidal que varía, de país a país en una relación determinada por las variaciones de desarrollo y modelos económico-sociales existentes:

Los principios y programas de la seguridad social paulatinamente han ido cobrando forma y logrado su consolidación. Estos fundamentos son los siguientes:

- Obligatoriedad
- Oportunidad
- Universalidad
- Solidaridad
- Equidad

Con mayor o menor intensidad y con énfasis en diferentes aspectos de los regímenes, al analizar los seguros sociales hay que referirse a ocho regímenes básicos: vejez, invalidez, muerte, enfermedad, maternidad, riesgos profesionales, asignaciones familiares y el del desempleo, que no es considerado en todos los sistemas. Los tres primeros son a largo plazo y los restantes se relacionan con riesgos imprevistos o de corto plazo.

A su vez, estos regímenes que conforman la seguridad social moderna incluyen las siguientes ramas:

-Prestaciones en dinero, por medio de pensiones: vejez (jubilaciones); invalidez (accidentes o enfermedad profesional o no profesional); subsidios de sobrevivientes; desempleo; asignaciones familiares, por matrimonio, nacimiento, número de hijos, viudez e hijos menores de 18 años.

-Prestaciones médicas, que incluyen el cuidado de la salud, en sus ramas preventiva, curativa (incluyendo maternidad) y de rehabilitación.

-Prestaciones en especie, como prótesis vitales, equipos ortopédicos, medicinas.

-Prestaciones sociales, en la forma de servicios adicionales que proporciona la seguridad social en el campo de educación, guarderías infantiles, entrenamiento, servicios de deporte y vacacionales, velatorios, tiendas de descuento, etc.

Estos componentes se estructuran y articulan entre sí de distinta forma según cada país, lo que da un carácter específico a los problemas que se enfrentan y, dependiendo de la capacidad de respuesta, a las soluciones y servicios que se pueden buscar y ofrecer.

La seguridad social ante los retos que enfrenta exige un análisis en cuanto a la disyuntiva de que sus servicios resulten ser un mecanismo efectivo de cambio social. En cada caso, es necesario determinar qué tipo de intervención específica se requiere para lograr una estructura de la seguridad social que responda en

forma armónica a la situación económica, así como a las condiciones del mercado laboral y la situación precedente de acuerdo con las características propias del país. La cobertura de cada uno de los seguros o prestaciones antes mencionadas presenta distintos niveles y la posibilidad de universalizar la cobertura muestra diversos grados de necesidad, urgencia y factibilidad.

Otro aspecto que reviste gran importancia cuando se plantean las necesidades de renovación que enfrenta la seguridad social, así como las posibles estrategias, es el papel que puede desempeñar el sector privado en un sistema de seguridad social: establecer qué áreas de la seguridad social son susceptibles de privatización; cuál es el papel del Estado frente a la participación del sector privado en la seguridad social; cuándo y dónde debe normar el Estado la mezcla de distintos agentes de un sistema de seguridad social; qué marco regulatorio (precios, competencia, contratación, etc.) debe establecer para permitir y asegurar un sistema de seguridad social armónico y coherente. Independientemente del país y/o institución de seguridad social, las respuestas a estas y otras interrogantes en la materia serán aquellas opciones cuya aplicación contribuya al fortalecimiento y preservación de los principios rectores de la seguridad social antes mencionados y no lo contrario.

Los retos que enfrenta actualmente la seguridad social sugieren cambios que van más allá de las innovaciones puntuales. Es preciso introducir cam-

bios estructurales que sin modificar la esencia del sistema, lo adecuen a las condiciones del mercado laboral y a las características específicas del desarrollo económico y social de cada uno de los países.

Existen diversos puntos de vista respecto a las ventajas y desventajas de las situaciones cuando la institución de seguridad social es autónoma en su gestión, o cuando depende de un Estado que norma con leyes y políticas hasta llegar al punto de convertirse en una Secretaría o Ministerio del Trabajo o de Salud.

La seguridad social, en oposición a los seguros privados, es obligatoria, dejando el campo del seguro privado al faculta-

tivo o voluntario en sus orígenes, ya que las leyes admiten estos seguros como complemento del obligatorio. La seguridad social no persigue fines de lucro a diferencia del privado, en éste el precio del aseguramiento, o sea; la prima, está a cargo exclusivo del asegurado y generalmente los programas que se ofrecen son de cobertura limitada, sin incluir por ejemplo, servicios preventivos o de atención de primer nivel, lo que no ocurre en la Seguridad Social, cuyo costo se distribuye entre el trabajador, el empresario y el Estado en proporciones diferentes.

Los esquemas mediante los cuales se realiza la aplicación de la seguridad social difieren de un país a otro en cuanto a estructura, cobertura de riesgos, ámbito de acción, forma de administración y costos. En ocasiones, las estadísticas en la materia no son siempre parámetros adecuados para percibirse de la situación

LOS RETOS QUE ENFRENTA
ACTUALMENTE LA SEGURIDAD
SOCIAL SUGIEREN CAMBIOS
QUE VAN MÁS ALLÁ DE LAS
INNOVACIONES PUNTALES

que prevalece en los diferentes países. Por ejemplo, actualmente en Chile el financiamiento de la seguridad social está a cargo exclusivo del trabajador, cuyas contribuciones son proporcionales a sus ingresos.

Sin embargo es importante señalar que los grupos marginados o de escasos recursos económicos, que al no tener acceso a estos nuevos esquemas, continúan bajo la protección de servicios asistenciales del Estado. Por otro lado tenemos el ejemplo de Cuba donde la seguridad social está a cargo total de un Estado protector.

Las modificaciones introducidas en los regímenes de seguridad social han sido numerosas y distintas; no obstante, en el fondo de todas ellas subyace el compromiso categórico de preservar la seguridad social y sus objetivos, no importando en tal marco que los procedimientos escogidos pudieran variar ostensiblemente entre un país y otro. Así por ejemplo, en varios Estados latinoamericanos se renovaron los mecanismos de gestión procurando fortalecer la corresponsabilidad del Estado y la comunidad, buscando la eficiencia institucional. Asimismo, se han instrumentado esquemas tales como:

- Desconcentración administrativa y regionalización
- Adecuación administrativa
- Pago oportuno de cuotas
- Pago de la deuda estatal y la del Sector Público
- Subrogación de servicios

Con los imperativos de este proceso, un objetivo fundamental en los regímenes de seguridad social ha sido la

búsqueda de mecanismos de participación del sector privado que conlleve a un equilibrio financiero, procurando mediante diversas fórmulas, optimizar la gestión de la seguridad social.

Las situaciones de crisis, como la que actualmente viven los países de Latinoamérica, repercuten sensiblemente en las instituciones de seguridad social; sin embargo, es importante puntualizar que la seguridad social no está en crisis, sino las economías de los países de la región. Por lo tanto, la planeación para el desarrollo debe estar en sus programas y presupuesto, a fin de que los recursos que se obtienen en tales situaciones tengan el mayor aprovechamiento no sólo para conservar, sino para incrementar la expansión y extensión de los beneficios de la seguridad social a un mayor número de personas que por razones de la propia crisis, se convierten en necesitados de tales beneficios.

Dentro de las medidas que los Estados han adoptado para enfrentar los retos a los que se ha hecho referencia a lo largo de la exposición, es posible identificar las siguientes:

1. Ajustes en las estrategias de planificación, previendo en este marco, como tendencia dominante, la creciente participación de la iniciativa privada, en especial en los programas de atención médica.

2. Mejoras y adecuaciones en la utilización de los recursos e inversiones financieras, esfuerzo caracterizado por la implantación de sistemas de disciplina presupuestal y de respeto a las reservas técnicas pertenecientes a la seguridad social. Paralelamente, en aras de optimizar la inversión financiera se ha

impulsado el desarrollo de los regímenes de pensiones complementarias.

3. Unificación de los programas de seguridad social, con el propósito nominal de facilitar su administración y planificación, partiendo de la premisa de la necesidad de un sistema uniforme.

4. Mayor eficiencia y racionalización de los gastos, perfeccionando los métodos de acción y obteniendo todo el partido posible a las modernas técnicas de gestión.

5. Desarrollo de la cultura de la seguridad y solidaridad social. A pesar de que la solidaridad es uno de los pilares fundamentales de la seguridad social, sólo hasta hace poco se empezó a manejar separadamente como un concepto dentro de la seguridad social, para indicar el conjunto de acciones dirigidas a la cobertura de aquellos conjuntos de la población que carecen de capacidad contributiva para ser sujetos de los seguros sociales y que forman parte de los grupos marginados del desarrollo económico y social de un país.

Ya que la seguridad social se dirige a la protección de todos los elementos de la sociedad, en forma gradual y de acuerdo con las posibilidades financieras, la solidaridad adopta un papel que trasciende el aspecto estrictamente ético y obliga como un derecho a la sociedad, a compartir beneficios de los grupos privilegiados con aquellos conjuntos que carecen de estos. Las prestaciones uni-

versales estimulan el sentido de comunidad y dependencia mutua entre la población de un país, es decir, fomentan la solidaridad nacional.

Por lo tanto, lo que se debate en los procesos de renovación no es si la seguridad social debe existir o no, sino la definición de los mecanismos que conlleven a una participación solidaria de todos los sectores enfrentando los retos y compartiendo los riesgos. En lo esencial, se trata de un debate sobre el papel del Estado en el liderazgo de la solidaridad nacional.

Es así como la seguridad social ha alcanzado sus vastas dimensiones de hoy, creciendo en medio de una espesa niebla de ignorancia pública sobre ella. Aunque se están introduciendo programas innovadores en las escuelas primarias como en Costa Rica, hay países que ni siquiera en las secundarias imparten instrucción sistemática sobre la forma en que se gastan sumas que en algunos casos

representan una tercera parte del ingreso nacional. Al término de sus estudios, los adolescentes pueden tener una limitada idea de la manera en que se gastará el tercio del valor de su futuro trabajo. Tampoco en las universidades se estudia seriamente la seguridad social.

La enseñanza sobre el tema suele estar dividida entre varias disciplinas, o bien el tema se trata brevemente en cursos sobre las finanzas públicas, la economía o el derecho. Como una explicación parcial del relativo descuido de la seguridad social en los planes de estudios se-

LAS PRESTACIONES

UNIVERSALES ESTIMULAN

EL SENTIDO DE COMUNIDAD

Y DEPENDENCIA MUTUA ENTRE

LA POBLACIÓN DE UN PAÍS,

ES DECIR, FOMENTAN

LA SOLIDARIDAD NACIONAL

cundarios y universitarios de casi todos los países se aduce que el estudio del tema no desemboca en una carrera o una profesión precisas, pero otro tanto puede decirse de muchas otras materias que, no obstante, se enseñan desde largo tiempo.

Las situaciones de crisis antes descritas repercuten sensiblemente en las instituciones de seguridad social, por lo que la planeación para el desarrollo debe estar presente en sus programas y presupuesto, a fin de que los recursos que se obtienen en tales situaciones tengan el mayor aprovechamiento no sólo para conservar, sino para incrementar la expansión y extensión de los beneficios de la seguridad social a un mayor número de personas que por razones de la propia crisis, se convierten en necesitados de tales beneficios.

Los desequilibrios macroeconómicos actuales han afectado no sólo a la estructura productiva, al empleo, al sector externo y la posición financiera de los países latinoamericanos. También se resintió el papel del Estado, su participación en términos cuantitativos y cualitativos en la economía. Por último, repercutió sobre el gasto de desarrollo social y en la situación de las instituciones de seguridad social.

Hoy las economías latinoamericanas atraviesan por un proceso de reforma. En particular las instituciones públicas se orientan hacia una mayor eficiencia. En algunos países, la seguridad social se está desprendiendo de actividades donde no le es necesario seguir operando, como es el caso de algunos programas productores de bienes y servicios que no son estratégicos y sólo obstaculizan el esfuerzo institucional.

La seguridad social es instrumento de transformación y progreso y merece que se le preserve, respalde y desarrolle como tal. Sus programas deben estar profundamente vinculados con los planes de desarrollo económico de cada país, de tal manera que consideren como su objetivo final al hombre, a la familia y a la comunidad.

La seguridad social es una de las más sobresalientes conquistas, su aprovechamiento no es prerrogativa de una minoría, sino que pugna por abarcar a toda la población, inclusive a los núcleos marginados, sumamente urgidos de protección frente a los riesgos viales. Estos planteamientos que deben ser previstos bajo el marco insoslayable de la equidad, nos obligan a recordar las metas que en este sentido fueron planteadas en la ya famosa reunión de Alma Ata, donde se clarifica la meta de salud para todos en el año 2000 y que posteriormente la Organización Mundial para la Salud tipificó, dentro del tema de la equidad, el objetivo que establece que para ese año "las diferencias existentes en el estado de salud entre países y entre grupos dentro de cada país deberían verse reducidas al menos en un 25%, de tal manera que es un deber profundamente humano, de justicia y de solidaridad colectiva que se efectúen inversiones que conlleven a la disminución de desigualdades y se les procuren a los grupos desprotegidos los servicios esenciales para mejorar sus condiciones".

Como ha quedado establecido, actualmente hay muchas controversias sobre el tema. Sin embargo, de acuerdo con la sensibilidad más simple y positiva, lo importante no es si la seguridad social es otorgada por entidades públicas o cuestionar la participación del sector

privado en la oferta de servicios o seguros médicos; sino que lo trascendente, lo vital, es que la seguridad social sea amplia, universal, suficiente, oportuna, solidaria, que sus servicios sean de calidad y ofrecidos con calidez para que los individuos, las familias y las sociedades alcancen el bienestar pleno. De ahí la significación del papel rector de los gobiernos para el cumplimiento de la seguridad social.

Finalmente, es importante resaltar la vigencia del verdadero sentir de la seguridad social, claramente expresado en la declaración constitutiva de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social al referir que "cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor in-

telectual, moral y físico de sus generaciones activas, preparar el camino de las generaciones venideras y sostener a las eliminadas de la vida productiva". Esto es, concebir a la seguridad social como una economía auténtica y racional de los valores humanos.

El cabal cumplimiento de esa responsabilidad sólo es posible si se hace énfasis en la autodeterminación de cada país para elegir sus propias políticas y sobre

todo, en la correspondencia con sus particulares características económicas, políticas, culturales y sociales. El tener presente esto, será la mejor garantía para que la seguridad social cumpla una de sus elevadas misiones: la justicia social.

"CADA PAÍS DEBE CREAR,
MANTENER Y ACRECENTAR
EL VALOR INTELECTUAL,
MORAL Y FÍSICO DE SUS
GENERACIONES ACTIVAS,
PREPARAR EL CAMINO DE
LAS GENERACIONES VENIDERAS
Y SOSTENER A LAS ELIMINADAS
DE LA VIDA PRODUCTIVA"

Bibliografía

- Ruezga Barba, Antonio; **Estado, Seguridad Social y Marginalidad**, Serie Estudios 4, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1994.
- Dejardin, Jerome; **El Perfil de la Seguridad Social en el Siglo XXI**, Revista Estudios de la Seguridad Social, No. 68, Buenos Aires, Argentina, 1989.
- Fajardo Ortiz, Guillermo y col., **Atención Primaria de la Salud y Seguridad Social en América**, Serie Estudios 7, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1994.
- **Regímenes de Seguridad Social en las Américas**, V. 5, Department of Health and Human Services, Research Report No. 63, 1994.
- Treviño G.M., Norberto y cols; **Opciones de Reforma de la Seguridad Social**, Serie Estudios 13, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1994.
- Narro, José; **La Seguridad Social Mexicana en los Albores del Siglo XXI: Una visión de la modernización de México**. Fondo de Cultura Económica, México 1993.
- **La Seguridad Social en América**, Serie Estudios 12, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1994.
- Cordera, R., **Economía Política de la Seguridad Social**, en Opciones de Reforma de la Seguridad Social. Reunión Internacional de la Comisión Americana Médico Social, México, Julio de 1994.
- Meza Lago, C; **Atención de Salud para los Pobres de América Latina y El Caribe**, Washington, D. C., Publicación Científica 539, O.P.S.- Fundación Interamericana 1992.
- Banco Interamericano de Desarrollo. **Progreso Económico y Seguridad Social en América Latina**, Informe 1993.

HUMANISMO Y SOCIEDAD

Sofía del Bosque Araujo

Actualmente, hablar de la seguridad social está en boga por lo que día a día se multiplican los comentarios y los comentaristas. Pero, independientemente de la moda, por el proceso de reformas que vive la seguridad social del mundo y el revuelo que han causado las modificaciones a las instituciones latinoamericanas, el tema es tan rico e influye tantos campos de la realidad que es objeto de análisis permanente con enfoque interdisciplinario, auténtico espíritu internacional, y motivo de reuniones de estudio propias, e incluso, de la creación de organismos internacionales especializados como el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS).

Los comentarios y las críticas, por lo general, abundan acerca del incremento o disminución de los beneficios que ofrecen las reformas y su repercusión en las cotizaciones. En un contexto más amplio, la participación de los diversos sectores en la nueva estructura, del efecto de los cambios para la población desprotegida y, en este renglón, del costo que significará para ella su incorporación al nuevo sistema de seguridad social. En este sentido, la corriente privatizadora y la intervención del Estado han tomado particular interés y han llenado diversas páginas de

periódicos, revistas y publicaciones de tipo académico.

Por todo ello, las reflexiones que aquí se exponen parten de tres ideas fundamentales, aunque quizás un tanto diferentes entre sí: que la seguridad social es, ante todo, una respuesta social organizada y, por ello, no es la única ni en el tiempo ni en el espacio; que la seguridad social, más allá de su relación con el Estado Nacional -y sus transformaciones- o de una corriente globalizadora de la economía, se instala en el *continuum* de la vida y por lo tanto en el núcleo de las "megatendencias" que orientan el devenir actual. Por último, la seguridad social, pese a que ocupa un lugar preponderante en el proceso histórico actual en el mundo, está también sujeta a influencias directas de tipo local que pueden llamarse "sustratos" sociales y cuyo origen es fundamentalmente de índole cultural.

Cada una las ideas anteriores ameritan muchas más páginas de las que aquí se permiten, pero es importante ofrecerlas con el objeto de abrir el espacio reflexivo en torno a ellas en este momento de cambios y reajustes. En todo caso, sin embargo, se parte de una descripción sumaria de la situación actual para ofrecer en primer término el plano de análisis que resulta de los cambios observables y derivar de él un horizonte re-

flexivo con una visión de la seguridad social a la luz de las tres ideas rectoras.

En última instancia, el eje de la reflexión consiste en ver a la seguridad social, instalada en el *continuum* de la vida, como una estrategia clave para la transformación de la sociedad y su tránsito hacia una nueva época de la humanidad, la quizás tan ansiada "nueva era" que esperamos sea de paz.

Estrategia.

Según ha sido definida por el Consejo Ejecutivo de la Organización Mundial de la Salud (OMS) desde 1979, la estrategia es "un conjunto de líneas generales de acción necesarias en todos los sectores que han de contribuir a la aplicación de la política sanitaria". Con base en este concepto, el panorama mundial obliga a visualizar las reformas que se realizan en la seguridad social de la mayoría de los países, como una adecuación a los lineamientos de nivel macrosocial que definen su contribución no sólo a la política sanitaria, sino a la configuración política, económica y social del siglo venidero. De ahí, que se haga indispensable analizar las reformas bajo un enfoque de recontextualización, e interpretarlas a la luz del nuevo orden internacional, en términos estratégicos.

En efecto, la seguridad social tiene profundas relaciones con la economía, la política y la organización social del mundo actual y de su proyección al futuro, por lo que una breve reflexión acerca de la circunstancia por la que pasan diversos seguros sociales sirve de punto de

**EL PANORAMA MUNDIAL OBLIGA
A VISUALIZAR LAS REFORMAS QUE
SE REALIZAN EN LA SEGURIDAD
SOCIAL DE LA MAYORÍA DE LOS
PAÍSES, COMO UNA ADECUACIÓN
A LOS LINEAMIENTOS
DE NIVEL MACROSOCIAL**

partida para entender un primer conjunto de razonamientos que han justificado la renovación de los mismos.

Desde una visión macroscópica resaltan aspectos críticos que han tenido impacto directo sobre la seguridad so-

cial, tales como:

- Crisis macroeconómica, con conocidas consecuencias de inflación, desempleo, crecimiento del sector informal y decrecimiento en el poder adquisitivo de los salarios;

- Falta de decisión política para un avance real de la seguridad social y de las instituciones de salud;

- Fuertes corrientes de cambio, sobre todo en el sector productivo, cuya tendencia privatizadora o de descentralización responde a procesos de modernización del Estado;

- El Estado y las empresas evaden sus responsabilidades contributivas en el rubro de la seguridad social hacia programas ajenos y de índole político;

- Crecimiento de la población en edades avanzadas, con la concomitante demanda de servicios costosos y una mayor presión de soporte hacia la población económicamente activa.

Por otra parte, en lo intrainstitucional destacan problemas que aquejan a muchas de las instituciones de seguridad social americanas, entre ellos:

-Orientación preferencial hacia programas de atención hospitalaria de alta complejidad, deficientes en sí mismos, pero sí por la negligencia u omisión de programas de atención primaria, individual y comunitaria, tanto de tipo curativo, como previsional y promocional;

-Esquemas administrativos con desbalance entre los beneficios laborales que se ofrecen y las posibilidades reales de sustentarlos financieramente;

-Injerencia de la política electoral en la política interna de la seguridad social manifiesta, por ejemplo, en excesiva movilidad de los cuadros directivos, en programas insostenibles, en decisiones de extensión de servicios sin el debido respaldo actuarial, o en manipulación política de los intereses gremiales;

-Corrupción en conductas de diversa índole como cobros indebidos, incumplimiento de horarios de trabajo, desatención a elementos de productividad como las estancias prolongadas, otorgamiento excesivo de medicamentos etc.;

-Costos elevados en servicios de diagnóstico, servicios de apoyo, mantenimiento de inmuebles, e imprevisión para su control;

-Crecimiento burocrático incontrolado, profesiogramas diseñados sobre todo para el interés gremial que por una ética de servicio, y negociaciones paralizantes;

-Ambiente interno muy heterogéneo por la presencia e influencia de diversos grupos de poder y de múltiples "subculturas";

-Formación y administración de los recursos debilitada por carreras administrativas confusas, falta de liderazgo y rechazo del propio funcionario hacia la institución;

-Desprestigio de los servicios que prestan las instituciones, sobre la base de mala calidad de la atención, mal trato y procedimientos administrativos complicados;

-Decrecimiento de las coberturas y escasa o nula iniciativa para crear esquemas de aseguramiento diferentes que incorporen a nuevos sectores de población, tales como el sector informal.

Los factores macrosociales, tanto como los intrainstitucionales antes mencionados, produjeron paulatinamente circunstancias de inequidad, empobrecimiento y desprestigio capaces de originar el clamor por los cambios entre una sociedad crítica de programas deficitarios sostenidos con fondos de largo plazo, así como de otros desestabilizadores de una seguridad social cuya oferta, al final, distaba mucho de ser universal, sustancial, subsidiaria y solidaria como pregonaba su doctrina.

La creciente toma de conciencia acusó, así, abiertamente, el otorgamiento diferencial de prestaciones, el límite infranqueable del mercado formal de trabajo tanto para la vocación universalista de la seguridad social, como para continuar considerando al salario una base financiera estable y suficiente. Es en este nivel de análisis en el que se han instalado también infinidad de comentarios de quienes acusan haber sostenido con sus cuotas la seguridad social durante muchos años, sin obtener ningún bene-

ficio a cambio, o de aquellos cuyo nivel salarial dentro de la seguridad social - en un tiempo afamado- se ha visto merma- do sin más razones a la vista que las situaciones antes enunciadas. En este nivel, entonces, las reformas a la seguridad social se antojaron apenas justas y se reciben, por quienes ya tienen derecho a sus beneficios, con una nueva esperanza de ver, por fin, más realidades que promesas.

Bajo este tenor de cosas, las instituciones americanas se decidieron a remover las estructuras de su seguridad social a una velocidad mucho más rápida que los países europeos y en un momento en que la conciencia de la necesidad de hacer cambios coincidía con el periodo de recesión económica en el continente. En todo caso, sin embargo, la aventura de las reformas se abrió pudiendo distinguirse para América Latina tres orientaciones básicas en la búsqueda de nuevas alternativas:

Una política resuelta a romper de manera radical con los defectos que se venían arrastrando y a solucionarlos mediante el reforzamiento decidido del sector privado, con la consecuente promoción de sus intereses. Este fue el conocido "caso chileno", cuyas reformas removieron las mentes e intereses del resto de las instituciones americanas.

Una búsqueda de "caminos propios" que no intentó copiar la disyuntiva chilena ni considerarla como la panacea de la región americana. El esfuerzo de Argentina, Colombia, México, Perú o Uruguay se ubican en esta línea para dar lugar a esquemas mixtos de reforma con planes de aseguramiento o administración privada, en coexistencia con estructuras de cotización tripartitas, esto es,

sin anulación de la responsabilidad pública del gobierno ni la del sector empresarial. No obstante, que este concepto de reforma para muchos no es sino una variante del modelo chileno, aplica una orientación híbrida que podría abrigar propuestas de mayor flexibilidad y adecuación paulatina a las condiciones reales de cada país y a las necesidades particulares de su población.

Una tendencia a rechazar el modelo privatizador acusando imposibilidad de hacer compatibles los intereses en juego, donde el caso de Venezuela puede servir de ejemplo.

En cuanto al Caribe de habla inglesa, la reforma significativa se refiere a una política de cooperación entre los países en materia de asuntos sociales y económicos, donde se incluye a la seguridad social, a través de la integración regional de CARICOM; y por lo que se refiere a los Estados Unidos de América, la propuesta Clinton se aboca a un seguro de atención médica de cobertura universal con aportación obligada por el Estado para cubrir de manera subsidiada a personas de bajos ingresos, a partir del incremento de impuestos a artículos nocivos como el tabaco; asimismo, a la aplicación de un método de "atención administrada" para un mayor control de los costos; en este caso, y debido sobre todo a la presión de la población anciana, el Medicare se conserva. Canadá, por su parte, mantiene sus programas mixtos de carácter provincial y federal.

Con las variantes antes mencionadas, la mayoría de los países americanos han abordado el sendero reformador de la seguridad social con la preocupación fundamental de que no les gane el tiempo y de que sus propuestas se ajus-

ten a las expectativas de mercado que exige el advenimiento de la nueva era económica y social; preocupación que parece justificable y loable cuando se consideran las perspectivas espectaculares en materia de comunicación y la velocidad a la que avanza la integración y realineación internacional.

Una visión más concienzuda, sin embargo, apunta hacia argumentos de mayor complejidad ante los cuales la seguridad social, sus objetivos, su ordenación institucional, su instrumentación financiero-administrativa y su ámbito de acción, rigen con arreglo a un plan, esto es, a partir de lineamientos que le son racionalmente otorgados con miras a una función específica en el marco del nuevo modelo económico, político y social que se está configurando a nivel mundial.

Desde este plano analítico, más allá de justificar las reformas a la seguridad social por las condiciones críticas que deterioraron gradualmente su buen ejercicio o por la obsolescencia de sus esquemas legales y financieros, se les busca explicar en tanto que ajustes inevitables a un nuevo papel de los Estados Nacionales; como acción pública prioritaria en el debate de la visión neoliberal de la política social, y en razón del tipo de riesgos que se avisan como consecuencia del modelo económico que retoma principalmente elementos del neoliberalismo, pero que no descarta que se puedan incluir elementos del socialismo moderado.

Dos conceptos sirven de apoyo en este marco de análisis: a) El concepto de

protección social en tanto que respuesta imprescindible socialmente organizada que garantice la sobrevivencia social ante los riesgos fundamentales de la vida, independientemente del modelo sociopolítico o el modo de producción imperante; y, b) El concepto de "megatendencias" mediante el cual se abre el abanico de las explicaciones hasta el contexto más amplio de la planificación moderna y del papel asignado a la "respuesta socialmente organizada" de la seguridad social para el siglo XXI. Es bajo esta perspectiva que la recontextualización de la seguridad social toma verdadero sentido, un sentido histórico.

A partir del primer concepto, considerar la seguridad social como una respuesta socialmente organizada de carácter imprescindible para todo conjunto social significa reconocer, en primer lugar, una cierta naturaleza "perpetua" de los sistemas sociales de protección; enseguida, enfrentar la realidad de que cualquier modelo de desarrollo implica riesgos, y analizar los valores de "inversión" y "reposición" de los factores de la producción que cada modelo impone, y que no están aún perfectamente definidos en el que se cierne.

Este enfoque, lejos de tranquilizar las conciencias con la idea simplista de que tarde o temprano las reformas a la seguridad social darán lugar a un "sistema

mejorado", en realidad encara problemas tan graves como la amenaza del deterioro ecológico, la indispensable renuncia a la guerra, con las consecuentes limitaciones que esto significa en el terreno de la soberanía de las naciones, o el

**LA MAYORÍA DE LOS PAÍSES
AMERICANOS HAN ABORDADO
EL SENDERO REFORMADOR DE
LA SEGURIDAD SOCIAL CON LA
PREOCUPACIÓN FUNDAMENTAL
DE QUE NO LES GANE EL TIEMPO**

surgimiento espontáneo y desorbitado de otras respuestas, también socialmente organizadas con escasa o nula inserción en la economía postmoderna.

En efecto, mientras que el modelo tradicional de seguridad social se edificó a partir de la posibilidad de "tipificar", "medir" y "contabilizar" las contingencias naturales y laborales, y la posibilidad al menos indirecta de controlar sus efectos, tanto las condiciones actuales de tipo ambiental, como las ambiciones transnacionales de poder y la amenaza de armas con efecto aún desconocido, dejan un enorme vacío en el cálculo de los riesgos por asegurar y un gran temor por parte de las compañías aseguradoras para las que en este campo tiene importancia el ser públicas o privadas sólo por la capacidad o imposibilidad de evadir responsabilidades incontestables.

Paralelamente, cabe mencionar que la crisis de la seguridad social no puede ser vista sin considerar su impacto sobre otras formas de protección social que existen y que continúan ejerciendo un papel fundamental en muchos países de la región americana, especialmente donde abunda la población indígena, la interculturalidad y las lenguas vernáculas.

En este campo, el análisis de la seguridad social obliga a mirar hacia su relación de hermandad con el llamado Estado Bienestar. Aquí, la seguridad social representó un papel protagónico como redistribuidor del ingreso nacional mediante el otorgamiento de prestaciones en dinero y en especie a quienes por razones diversas no podían integrarse al mercado laboral de manera temporal o permanente. Así, la seguridad social se constituyó en contraparte indispensable

de dos tareas fundamentales del Estado: conseguir el pleno empleo y elevar la calidad de vida de la población.

Para la región latinoamericana, este asunto toma particular importancia cuando se hace énfasis en la presencia de sistemas paralelos de atención, en particular la llamada "medicina tradicional", que en algunos casos constituyen verdaderos sistemas de protección social. Es de esperarse, pues, que al modificarse el Estado Bienestar algunas líneas de reforma de los seguros sociales, sobre todo las más individualizantes, repercutan en el fortalecimiento de tales sistemas paralelos, o incluso en su proliferación; más aún, sería válido pensar que de no ser posible integrar a los núcleos de población indígena y en extrema marginación a los nuevos procesos productivos, su único medio de apoyo a la sobrevivencia seguirán siendo los sistemas de atención tradicionales y ancestrales cuyos límites, a su vez, se reflejarían en los esquemas diseñados por las compañías aseguradoras, como novedosos ramos de protección ante riesgos de seguridad pública.

Finalmente, es necesaria la consideración de las reformas a la seguridad social a partir de su orientación prioritaria de garantizar la capacidad productiva y adquisitiva de los trabajadores y su función catalizadora del conflicto social. Es un hecho innegable que la seguridad social nació con un destino de animación económica que en ocasiones manifiesta contradicciones importantes con su objetivo subsanador de contingencias, y que está muy alejado del discurso político universalista. Asimismo, es bien conocido el principio bismarkiano de dar al pueblo por la buena lo que se merece antes de que se lo cobre por la fuerza.

La seguridad social, como señalan los autores más versados, se extendió por el mundo oriental y occidental, y se adaptó sin contradicciones tanto a las economías centralizadas como a las de libre mercado.

Esta particular versatilidad de una institución que se volvió prácticamente universal sorteando grandes barreras culturales, económicas y políticas se debió fundamentalmente a dos razones: por una parte, a una orientación generalizada de los gobiernos hacia el modelo del Estado de Bienestar y, por otra, a las bondades de la seguridad social como instrumento economizador y catalizador al reducir el gasto por contingencias y la tormenta social que generaría su olvido.

Un análisis honesto de la seguridad social, en este sentido, descubriría necesariamente la nobleza de un legado institucional que arrancó con la revolución industrial y que ha transitado en la historia por más de dos siglos con la capacidad de responder a circunstancias sumamente diversas y para algunos hasta antagónicas.

No obstante, el optimismo que ofrece este planteamiento y la consideración de que el ser humano siempre será capaz de formular una nueva *respuesta socialmente organizada*, por el momento las reformas sólo encuentran explicación profunda a la luz de las llamadas "megatendencias" actuales.

Son megatendencias las corrientes de cambio que alcanzan todos los ór-

denes de la vida y afectan a todos los seres humanos integrados al sistema vigente de relaciones internacionales, al modo de producción derivado de la Revolución Industrial y a los principios emanados de la Revolución Francesa.

Las llamadas megatendencias actuales tienen por objeto la reestructuración económica, política y social y sus principales agentes son los organismos internacionales de financiamiento, entre los que destacan desde luego el Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional.

Este concepto y enfoque nos obliga a superar la pregunta descriptiva acerca de reformas que sufre la seguridad social en cada caso particular, para abordar cuestiones como ¿por qué en todos los casos las reformas van tomando rumbos semejantes?; ¿por qué ante una crisis generalizada o "sistémica", se insiste en despreciar "en bloque" las características del Estado Bienestar?, o ¿por qué toma vanguardia el modelo "neoliberal" en un momento en que la pobreza, la marginación, el desempleo, la migración incluso masiva, y la recesión económica están más dramáticamente presentes que nunca?

En fin, la pregunta de ¿cuál es el papel que se le está asignando a la seguridad social, por cuánto tiempo y bajo qué principios de racionalidad política, económica y social?

Una revisión somera de las corrientes de cambio que están afectando todos los órdenes de la vida, en obliga a observar las siguientes tendencias:

POR EL MOMENTO LAS REFORMAS

SÓLO ENCUENTRAN

EXPLICACIÓN PROFUNDA

A LA LUZ DE LAS LLAMADAS

"MEGATENDENCIAS" ACTUALES

El Militarismo.

- * La búsqueda de un Estado Universal
- * El esfuerzo por controlar los fenómenos poblacionales
- * El uso del poder de las Masas
- * El individualismo
- * La transformación del modo de producción vigente
- * La "recomposición" de la Unidad Doméstica
- * La irrupción de una cultura *New Age*

Y una revisión honesta de los fenómenos que se están viviendo, pone al descubierto procesos colaterales o de "megatransición", como los siguientes:

- La "reestructuración" del Estado;
- La globalización económica, política y sociocultural;
- La "invasión" de la infraestructura en comunicación;
- La "reconceptualización ecológica" del medio físico;
- El dominio selectivo de la fuerza de trabajo;
- El dominio indiscriminado de la capacidad reproductora de toda la naturaleza;
- La búsqueda de formas inagotables de realización personal y "transpersonal";
- La subordinación de "todo" al desarrollo personal y al poder de la "autodeterminación";
- La búsqueda intensa, pero selectiva, de "participación" e "integración" social mediante la creación de *redes*;
- El desarrollo de todas las ingenierías y la subordinación de la vida cotidiana a sus prerequisites y productos (inteligencia institucional);
- La búsqueda ansiosa de una nueva forma de civilización y desarrollo urbano;

- La marginación justificada como "necesidad transitoria";
- La inseguridad;
- La confusión

Desde luego, la seguridad social, lejos de escapar a la fenomenología aquí sintetizada, forma parte de su "centro vital", pues justo cuando se habla de un futuro prometedor en términos del desarrollo sustentable y sostenido, del progreso humano hacia los máximos niveles de racionalidad y libertad, y de una convivencia pacífica universal a la sombra del Estado de Derecho, la realidad más radical da cuenta de una generalizada crisis de gobernabilidad junto a la mayor injusticia y pobreza de la historia (para 1990 de 460 millones de habitantes en América Latina 230 estaban en situación de pobreza, y de la población estimada para el año 2000, se calcula que el 43% carecerán de servicios).

Vistas así las cosas, el terreno de la seguridad social "reformada" parecería reducirse, al menos transitoriamente, a la cobertura del pequeño grupo de población que sí está en condiciones de acceder e incorporarse a las "megatendencias" de manera activa utilizando estratégicamente para ello la capacidad recaudadora de la seguridad social, bien probada en el pasado y bajo diferentes regímenes, y su categoría "inyectora" de recursos para la movilización del aparato productivo, ahora francamente privado.

Ahora bien, de ser cierta la idea de que la planificación está en la esencia del hombre y que la planificación consiste en proyectarse al futuro con un fin predeterminado, a nivel de las megatendencias, resulta casi obvio pensar en la constitución progresiva de un cuadro directivo

mundial que hace las veces de cerebro planificador y cuya idea del futuro está tan presente en su concepción de la seguridad social como en el resto de las decisiones que se toman en el ámbito de la economía y la política.

**SERÍA UN GRAVE ERROR PASAR
POR ALTO LA CAPACIDAD DE LA
POBLACIÓN Y DE LOS ESTADOS
NACIONALES PARA MODELAR
LAS DECISIONES DE NIVEL
MACROSOCIAL, SEGÚN SUS
NECESIDADES PARTICULARES**

Así pues, toman sentido histórico y estratégico las consideraciones sobre seguridad social en declaraciones regionales como la de ANSE, para la Comunidad del Caribe, la Declaración de Guatemala que incorpora a todo Centroamérica a los procesos de modernización de la seguridad social; las sugerencias de la Organización Internacional del Trabajo y de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) para la reforma de la seguridad social uruguaya, y otros muchos lineamientos más de alcance internacional.

En consecuencia, es indispensable decir, por último, que desde la perspectiva de las megatendencias se corre el peligro de conceptualizar los hechos actuales de manera determinista. Sería un grave error, también histórico, pasar por alto la capacidad de la población y de los Estados Nacionales para modelar las decisiones de nivel macrosocial según sus necesidades particulares. El devenir histórico, y particularmente algunos ca-

sos de la seguridad social, muestran la existencia de "sustratos" de orden fundamentalmente sociocultural capaces de soportar el impacto de fuerzas exógenas de diversa índole y hacer prevalecer en los sistemas sociales, y por ende en los de protec-

ción, características de identidad y confiabilidad, esto es, de garantía de respuesta ante las contingencias de la vida.

La presencia de estos sustratos es tan real que puede adjudicarse a ellos el dilema intrínseco de muchos de los procesos de reforma entre lo que sería deseable y lo que aparece como factible, y bien podría afirmarse que en la base de muchos de los "regateos" de reforma se encuentra un debate entre los principios de libertad e igualdad, de progreso y tradicionalismo, de identidad y apertura prevalecientes en cada cultura.

Este bagaje fundamentalmente humanístico y su audaz expresión consciente o inconsciente, gubernamental o no gubernamental, desde el estrado o desde la calle, es esperanza de un proceso de cambio que diseñe y defienda inteligentemente alternativas de protección social para un inmenso número de seres humanos que tanto reclaman una decisión ética.

Bibliografía

- CISS: **Opciones para la reforma de la seguridad social**. Compilación de la Reunión Internacional 1994 de la Comisión Americana Médico-Social. Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Serie Estudios 13. México, 1994.
- OIT: **La seguridad social en la perspectiva del año 2000**. Organización Internacional del Trabajo. Suiza, 1984.
- CISS: **Seguridad social N° 185**, octubre-diciembre de 1993. XXXVII Reunión del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social. México, 1993.
- OIT: **Introducción a la seguridad social**. Organización Internacional del Trabajo, Suiza, 1984.
- SHCP/FCE: **La planeación del desarrollo social en los noventa**, en Antología de la Planeación en México, Tomo 23. Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
- Miranda, Guido: **El reto futuro de la seguridad social**, en CISS: XVII Reunión de la Asamblea General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. México, 1995.
- Tamburi, Giovanni: **La problemática de las pensiones al acercarse el nuevo siglo: Un pasado inconciliable y un futuro incógnito**. Panorama Internacional; en CISS: XVII Reunión de la Asamblea General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. México, 1995.
- López, Amancio: **Proyectarse al futuro**; en CISS: XVII Reunión de la Asamblea General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. México, 1995.
- Piñeyrua, Ana: Discurso de inauguración, en CISS: XVII Reunión de la Asamblea General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. México, 1995.
- Brathwaite, Joy: **Retos que enfrenta la seguridad social en el proceso de integración**; en CISS: XVII Reunión de la Asamblea General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. México, 1995.
- Zeballos, José Luis y Cano, Fernando: **Salud y desarrollo sustentable**, en CISS, XVII Reunión de la Asamblea General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. México, 1995.
- Borrego, Genaro: Palabras del presidente de la CISS en la ceremonia de inauguración de la XVII Asamblea General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. México, 1995.
- Bonilla, Alejandro: **Evolución demográfica -Cuadros-**; en CISS: XVII Reunión de la Asamblea General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. México, 1995.

- Cano, Fernando y Nápoles, Carlos: **Salud y derechos humanos**; en CISS: XVII Reunión de la Asamblea General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. México, 1995.
- Pérez Tamayo, Ruy, **Ética Médica**, en: Aportación Médica, Revista del ISSEMYM, Año I N° 3, México, 1995.
- IMSS: **Hacia el fortalecimiento y modernización de la Seguridad Social**. Plan de Reformas al Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Taveras, Luis: **La economía nacional y los costos de la seguridad social**. XXII Reunión de la Comisión Americana de Actuaría y Financiamiento. Conferencia Interamericana de Seguridad Social. México, 1995.
- COCISS: **Declaración de Guatemala**. Primer Foro de Seguridad Social Centroamericano. Guatemala, 1995.
- Narro Robles, José y Moctezuma Barragán, Javier (Compiladores): **La seguridad social y el Estado moderno**. IMSS, ISSSTE, FCE. México, 1992.
- CIEDESS: 12 años de modernización de la seguridad en Chile. **Corporación de Investigación, estudio y desarrollo de la seguridad Social**. Chile, 1992.
- OMS: **Síntesis de Acción**; en: La 34 Asamblea Mundial de la Salud Adopta la Estrategia Mundial de Salud para Todos. Crónica de la OMS, 35: 128-156 (1981).
- Escobar Navia, Rodrigo: **La descentralización política, fiscal y administrativa colombiana vía e instrumentos estratégicos para el redimensionamiento, la modernización y el fortalecimiento, la sociedad civil y el sistema democrático**. Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, INAP. México, 1989.
- Harrison, Stephen, Et. Al.: **Just managing: power and culture in the national health services. Economic Issues in Health Care**. The Macmillan Press LTD. Great Britain, 1993.
- Baldwin, Sally y Falkingham, Jane: **Social security and social change**. New Challenges to the Beveridge Model. Harvester Wheatsheaf Great Britain, 1994.
- Crozier, Michel: **El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad: Del Estado Arrogante Al Estado Modesto**.
- Funsalud: **Economía y salud: Propuestas para el avance del sistema de salud en México**. Informe de la Fundación Mexicana para la Salud. México, 1994.

UN MARCO JURÍDICO PARA AMÉRICA LATINA

Juan José Ríos Estavillo

La búsqueda de seguridad social es, y ha sido, el móvil de la acción humana en todos los tiempos. En la evolución de los pueblos siempre ha estado presente el interés por establecer modos que les proporcionen seguridad para el futuro, garanticen su bienestar presente y reivindiquen sus anhelos de justicia. De esta manera se crearon los primeros seguros sociales, cuya atención se centraba en la necesidad de resolver los problemas de inseguridad de la clase trabajadora como consecuencia del desarrollo industrial y la presencia de enfermedades, accidentes de trabajo, invalidez y desempleo.¹

Es así como el Estado, en un acto de política social y como respuesta a las presiones sociales, expidió leyes para proteger al trabajador, con el propósito de evitar la inestabilidad sociopolítica y mantener el control para la conducta de la sociedad.²

Los seguros sociales clásicos ampararon, en su comienzo, a la población asalariada, que básicamente pertenecía a los sectores con actividades secundarias y terciarias; esto es, a la población con ingresos estables y controlables. Además, cubrieron los riesgos de Enfermedades Profesionales, Maternidad, Invalidez, Vejez, Cesantía por Edad Avanzada y Muerte, en un ámbito territorial restringido a las zonas urbanas.

En el caso de México, la política social ha sido un importante instrumento gubernamental cuyo objetivo es mejorar las condiciones económicas, sanitarias, sociales y culturales de la población.

Así, la seguridad social en nuestro país, se fue perfilando a partir del ideario, las manifestaciones y las aspiraciones que surgieron de su idiosincrasia de acuerdo con sus requerimientos y necesidades, dándole expresión y fundamento en una estructura legal y en un conjunto de instituciones, mismas que

¹ Evaluación de las tendencias de la seguridad social, 1981-1983, en Revista Internacional de Seguridad Social, 4, 83, p.512.

² Juan Felipe Leal, *La burguesía y el Estado Mexicano*, Ed. El Caballito, 1972, pp. 189 y sigs.

en el devenir histórico han cobrado vigencia y proyección.

Las transformaciones económicas, sociales y culturales ocurridas sobre todo a partir de la década de los años cuarenta en la sociedad mexicana presentan una rápida dinámica de cambio, de ahí que la política social, desde su inicio hasta la actualidad, se ajuste y modifique de acuerdo con cada contexto específico.

En este marco, la seguridad social mexicana rompe con los esquemas tradicionales de los seguros sociales y anticipa en la práctica lo que posteriormente vendrían a constituir los modelos conceptuales e ideológicos de la seguridad social integral.

En México, la integración del sistema jurídico vigente de la seguridad social se efectúa en términos de varios sectores importantes: por un lado el de la seguridad social de los trabajadores en general, por otro el de los servidores públicos así como el de la población no sujeta a una relación de trabajo.

Respecto a la seguridad social de los trabajadores, en general podemos decir que está constituida por el sector más importante en la materia de estudio. El sustento de este sector se obtiene por medio de cuotas obrero-patronales y sus servicios son prestados por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

En él se incluyen los regímenes de seguros de Enfermedad, Maternidad, Riesgos de Trabajo, Invalidez, Vejez, Ce-

santía en Edad Avanzada y Muerte, así como guarderías infantiles.

Por lo que se refiere a la seguridad social de los servidores públicos, llamada también seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, presenta diferencias sustantivas según las particularidades del servidor público sujeto a protección social. También hay servidores públicos de organismos paraestatales, pero que con el proceso de venta de esas empresas, el número de asegurados ha disminuido y, en algunos otros casos, llegan a circunscribirse en las regulaciones normativas obrero-patronales conforme al apartado A del Artículo 123 constitucional.

NO SE PUEDE LIMITAR
EL DERECHO DE LA SEGURIDAD
SOCIAL AL DERECHO
DEL TRABAJADOR,
NI EL FINANCIAMIENTO
DE LA SEGURIDAD SOCIAL
A CUOTAS OBRERO-PATRONALES

Respecto a la seguridad social de la población no sujeta a una relación de trabajo, tenemos que en dichas circunstancias este tipo de sujetos requiere protección contra las diversas contingencias sociales o naturales,

por lo que no se puede limitar el derecho de la seguridad social al derecho del trabajador, ni el financiamiento de la seguridad social a cuotas obrero-patronales.

Veamos otros ejemplos de sistemas de seguridad social en Latinoamérica:

Bolivia.

El sistema de seguridad social en Bolivia, de acuerdo con el ordenamiento jurídico que rige su vida institucional, tiene por objeto proteger la salud del capital humano del país, la continuidad

de sus medios de subsistencia, la aplicación de medidas adecuadas para la rehabilitación de las personas inutilizadas y la concesión de los medios necesarios para el mejoramiento de las condiciones de vida del grupo familiar del trabajador boliviano.³

A partir de 1986, con la promulgación de la ley 924, la administración del Seguro Social Obligatorio fue encomendada a dos instituciones: al Fondo Nacional de Reserva correspondió la administración del régimen de largo plazo o pensiones; y a la Renovada Caja Nacional de Salud la administración del régimen de las prestaciones de corto plazo que cubre los riesgos de Enfermedad, maternidad y riesgos profesionales a corto plazo, que a su vez se dividen en dos grupos: las prestaciones en especie y las prestaciones en dinero.

Colombia.

Las ramas de la seguridad social colombiana son la de vejez, invalidez y muerte; enfermedades y maternidad; riesgos de trabajo; desempleo; y asignaciones familiares.

Su campo de aplicación son los asalariados de la industria y comercio en la mayoría de las regiones, trabajadores independientes, personal doméstico y el clero. Dentro de los regímenes especiales están el de los empleados públicos a nivel nacional y local; personal docente, ferroviarios, militares y policía nacional.⁴

Ecuador.

Dentro de los aspectos generales de la seguridad social podemos decir que las ramas que cubre son las de vejez, invalidez y muerte; enfermedad y maternidad; riesgos de trabajo y cesantía.

Conforme al Artículo 29 de la Constitución, se establece que la seguridad social es un derecho de todos los ecuatorianos, ya sean empleados privados y obreros, empleados públicos y bancarios, voluntarios, trabajadores agrícolas y trabajadores del campo y sus familiares (seguro social campesino).

La pensión de vejez la pueden recibir los mayores de 55 años con una contribución de 360 meses; mientras que la de invalidez se puede obtener si hay una pérdida mayor del 50% de la capacidad normal de generar salario y cinco años de contribuir. Existe también la pensión de sobrevivientes, para la cual se requieren cinco años de contribución o que el asegurado esté pensionado al momento de su muerte.

Sobre las prestaciones de vejez, los beneficios en efectivo incluyen 75% del promedio salarial de los mayores salarios de los últimos cinco años. Después de 40 años de contribución la pensión alcanza 100% del promedio salarial y se paga 17 veces al año.

La pensión de invalidez corresponde al 43.75% del promedio de los salarios más altos en los últimos cinco años.

³ Cfr. Ley 924 de 1986.

⁴ Cfr. Ley 100 de 1993.

Sobre las condiciones de adquisición de derechos respecto a los seguros de enfermedades y maternidad, se requieren, para el primero, 26 semanas de cotización, incluyendo ocho semanas durante los últimos seis meses. Igualmente se necesitan para el denominado subsidio de enfermedad, y en el caso del seguro de maternidad 26 semanas de cotización durante los últimos doce meses, incluyendo cuatro semanas durante el primer trimestre del último año.

Los beneficios médicos incluyen atención general y especialización, cirugía, hospitalización, medicamentos, servicio de laboratorio, anteojos, atención materna y dental. Los dependientes sólo están referidos al cuidado pediátrico durante el primer año de vida.

Perú.

Dentro de los aspectos generales de la seguridad social peruana están primordialmente las ramas de la misma, entre las que encontramos la jubilación, vejez, invalidez y muerte; enfermedad, maternidad y accidentes comunes, y riesgos de trabajo y enfermedad profesional.

Respecto a las condiciones para la adquisición de derechos, tenemos que sobre la pensión de vejez tienen que ser personas mayores de 60 años en el caso de los hombres y de 55 años para las mujeres, si han contribuido por 15 y 13 años, respectivamente, siendo el retiro mandatorio.

Para la pensión de invalidez, su calificación se establece con base en la pérdida de dos terceras partes de la

capacidad para generar salario. Además, se requiere estar empleado o haber contribuido por 36 meses.⁵

Para calificar a los beneficios del programa de enfermedad (atención de salud) se requiere una contribución previa y consecutiva de por lo menos cuatro meses. La esposa y los hijos menores de 18 años del asegurado también reciben servicios de atención médica.

Los beneficios por maternidad exigen una afiliación de por lo menos nueve meses antes del parto.

Los beneficios médicos, a su vez, incluyen medicina general y especializada, atención materna y dental, hospitalización, servicios de laboratorio y medicamento.

Venezuela.

Con relación a este país, la pensión de vejez se otorga a partir de los 60 años si es varón ó 55 si es mujer, siempre y cuando también tengan acreditado un mínimo de 750 cotizaciones semanales.

Para la pensión de invalidez es necesario haber acumulado no menos de 100 cotizaciones semanales en los últimos tres años anteriores a la iniciación de invalidez y además un mínimo de 250 semanas de cotización y presenten disminución de su capacidad para el trabajo en dos terceras partes a causa de enfermedad o accidente.

La pensión de sobrevivientes se otorga por el fallecimiento de un asegurado beneficiario de pensión de vejez o

⁵ Cfr. D.L. 19990, 1973.

invalidez, y por el fallecimiento de un asegurado siempre que éste tenga acreditadas no menos de 750 cotizaciones semanales, o bien cumpla con los requisitos para tener derecho a una pensión de invalidez (250 cotizaciones). En los casos de accidentes no es necesario haber cotizado previamente, sólo en caso que estuviese sujeto a la obligación del seguro social.

Por otro lado, la pensión por vejez no podrá ser menor del 40% del salario anual de referencia de los últimos cinco a 10 años, mientras que la pensión por invalidez no podrá ser menor del 40% del salario anual de referencia de los últimos cinco a 10 años.

Para poder acceder a los beneficios del Programa Enfermedad-Maternidad, se requiere estar cotizando y tienen derecho a los mismos los pensionados por invalidez, vejez y sobrevivientes, el asegurado y sus familiares calificados y los beneficiarios del Seguro de Paro Forzoso.

Los beneficios en efectivo para el asegurado prevén una indemnización diaria (reposo) hasta por 52 semanas, prorrogable por un periodo igual si hay necesidad. Esta indemnización equivale al 66% del salario sujeto a cotización para el caso en que el asegurado por enfermedad o accidente se incapacite temporalmente para el trabajo.

De acuerdo con la reciente reforma parcial a la Ley del Seguro Social, se estableció que en ocasión de la materni-

dad tienen derecho a una indemnización diaria durante los permisos de maternidad, la cual no podrá ser inferior al salario normal devengado por la beneficiaria en el mes inmediato anterior a la iniciación de los permisos, la cual se calculaba anteriormente en un 66% del salario. El periodo de reposo postnatal fue extendido a 12 semanas para sumar 18 el total de semanas de reposo pre y postparto.

La asistencia médica integral comprende servicios médicos, hospitalización, suministro de medicinas, odontología, prótesis, rehabilitación y servicios especializados.

Los beneficios en especie por maternidad incluyen cuidados prenatales, asistencia obstétrica y cuidados postnatales; atención pediátrica y todos los beneficios previstos en el Programa de Enfermedad General.

Las condiciones para la adquisición de derechos, respecto al Seguro de Paro Forzoso, son contar con 52 semanas de cotización durante los 24 meses precedentes a la fecha de la terminación

del empleo. Las prestaciones de desempleo comprenden una indemnización semanal equivalente al 60% del salario de referencia. En ningún caso el monto de la indemnización podrá ser inferior al 60% del salario mínimo vigente,

por un periodo de 16 semanas. Incluye un bono de transporte. El trabajador cesante y sus familiares calificados obtendrán 26 semanas de asistencia médica en las mismas condiciones que para los trabajadores activos.

LA PENSIÓN POR VEJEZ NO PODRÁ
SER MENOR DEL 40% DEL
SALARIO ANUAL DE REFERENCIA
DE LOS ÚLTIMOS CINCO
A 10 AÑOS

Chile.

El actual sistema de seguridad social chileno considera programas de seguros sociales para todas las personas cuyo nivel de remuneraciones o de ingresos sea suficientes para acceder a ellos, y programas asistenciales para quienes se encuentran en situación de pobreza tal que les impide optar por los primeros. A su vez, cada uno de estos programas tiene el carácter de contingencia o de desarrollo, si sus correspondientes beneficios están destinados a cubrir determinados hechos o eventos relacionados con la salud, el término o interrupción temporal de la capacidad de trabajo y progreso de las personas.

Este modelo prevé la participación del sector privado en la administración de los programas de pensiones, medicina preventiva y curativa, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y prestaciones familiares.

Así, el régimen de pensiones es gestionado por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y Compañías de Seguros de Vida, organizadas jurídicamente como sociedades anónimas; el de medicina preventiva y curativa es administrado por Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE), las que pueden estar constituidas indistintamente como sociedades anónimas o corporaciones de derecho privado sin fines de lucro; y, por último, los regímenes de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y de prestaciones familiares, donde participan las Mutualidades de Empleadores y las Cajas de Compensación, respectivamente, ambas como corporaciones de derecho privado sin fines de lucro.

Uruguay.

La cobertura de salud en Uruguay es competencia del Ministerio de Salud Pública, organismo que tiene a su cargo la coordinación de los distintos servicios y la prestación directa de la atención de la salud a los sectores de población no cubiertos por servicios, el cual, además de las tareas generales de coordinación asegura en forma subsidiaria la atención y asistencia de la salud de toda la población del país.

Existen actualmente unos 60 establecimientos de salud pública que proveen servicios de internado y una extensa red de policlínicas de atención externa.

Las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC) son privadas y ofrecen cobertura de atención a las personas que se afilian voluntariamente con la modalidad de un sistema de seguro prepago.

Los trabajadores dependientes privados se afilian obligatoriamente a través de la Seguridad Social (DISSE), la cual se hace cargo del importe de la cuota mutual.

Actualmente existen unas 52 IAMC que ofrecen una amplia gama de servicios a los residentes dentro de su ámbito geográfico.

Hay algunas instituciones públicas ofrecen a su personal atención de la salud. Entre las mayores se destacan la Sanidad Militar y la Sanidad Policial.

Referencias Bibliográficas.

- Buen Lozano, Néstor de, **Razón de Estado y justicia social**, Porrúa, México, 1981.
- Conferencia Interamericana de Seguridad Social, **La seguridad social en América 1994**, CISS, México, 1995.
- Ferrari, Francisco de, **Los principios de la seguridad social**, Depalma, Buenos Aires, 1972.
- Narro Robles, José et al., (compiladores), **La seguridad social y el Estado moderno**, IMSS, ISSSTE y Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- Soberanes Fernández, José Luis, **Regímenes de seguridad social en el Derecho mexicano**, en *La seguridad social y el Estado moderno*, IMSS, ISSSTE y Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

CENTROAMÉRICA: UNA ASPIRACIÓN LEGÍTIMA

Comisión Económica para América Latina (Cepal)

La seguridad social, en sentido amplio, está conformada por una vasta gama de políticas y mecanismos de bienestar, previsión y asistencia social, dirigidos a la población en general, aunque con énfasis en la más necesitada. Muchas de las políticas orientadas a atenuar las manifestaciones de la pobreza -aunque no sus causas- forman parte de ella. Sin embargo, parecen haber cobrado mayor actualidad las reformas que demandan las instituciones de seguridad social cuyas prestaciones en salud y pensiones, principalmente, se restringen exclusivamente a sus afiliados.¹

Este documento se propone, por una parte, explorar la viabilidad de los principales tipos de reformas que demandan con urgencia los institutos de seguro social y,

por la otra, analizar la situación de la mayoría de la población centroamericana que no se beneficia de ellos y que carece de apoyos gubernamentales suficientes. La conveniencia de rescatar un sistema de seguridad social integral, eficiente y equitativo, mediante la dotación de un mínimo social básico a la totalidad de la población, es uno de los objetivos de este estudio. En esta tarea, los institutos de seguridad social tienen un papel importante que cumplir, aunque limitado, pues corresponde al Estado, mediante sus políticas e instituciones, al sector privado y la sociedad civil en su conjunto, unir esfuerzos para alcanzarla.

que cumplir, aunque limitado, pues corresponde al Estado, mediante sus políticas e instituciones, al sector privado y la sociedad civil en su conjunto, unir esfuerzos para alcanzarla.

En el Istmo centroamericano, estos institutos de seguridad social sólo

cubren las necesidades de salud de menos de la cuarta parte de la población, mientras que alrededor de un tercio -cer-

EN EL ISTMO
CENTROAMERICANO,
ESTOS INSTITUTOS
DE SEGURIDAD SOCIAL
SÓLO CUBREN LAS NECESIDADES
DE SALUD DE MENOS DE LA
CUARTA PARTE DE LA POBLACIÓN

Este artículo reproduce en forma literal el capítulo Uno del documento "Seguridad Social y Equidad en el Istmo Centroamericano", (LC/MEX/L.268), 6 de junio de 1995, elaborado por la Sede Subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Se publica con la autorización explícita de esta Comisión Regional de las Naciones Unidas.

¹ Debe considerarse que las diferencias entre los conceptos de seguridad social y de seguro social, por más que suelen usarse de una forma indistinta. "El seguro social tiende a limitar su cobertura a la fuerza de trabajo asalariada y a algunos de sus dependientes; se financia con contribuciones de los asegurados y los empleadores (y a menudo también del Estado); otorga beneficios relacionados por lo menos en parte con tales aportaciones, y se organiza en programas diferentes (a veces sepa

ca de 11 millones de centroamericanos no recibe ni los más elementales cuidados asistenciales por parte de los gobiernos, pese a ser su responsabilidad, de acuerdo con lo suscrito en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Artículo 22). La población trabajadora se encuentra protegida por los seguros de riesgos profesionales y de pensiones sólo en una proporción minoritaria -no llega al 30%, y se concentra en las áreas urbanas-, pero estas prestaciones, tan disminuidas, no garantizan a sus beneficiarios escapar de las condiciones de pobreza. Este escenario promedio varía, desde luego, de un país a otro: Costa Rica marcha a la vanguardia con servicios de salud prácticamente universales y, junto con Panamá, con alrededor de la mitad de la población económicamente activa protegida por sus sistemas de seguridad social.

En la propuesta de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de reactivación económica para el presente decenio -la llamada *transformación productiva con equidad*- y de la integración implícita de la política económica y la social -el *enfoque integrado*-, la seguridad social ocupa un lugar preponderante. El gran potencial de su incidencia se centran en la procuración de la equidad social, tan necesaria como urgente en la mayoría de los países de esta subregión. Sin embargo, también se prevén los efectos modernizadores de las reformas por emprender tanto en térmi-

las ramas conexas al sector salud- y, dado su carácter sistémico, al conjunto de la economía-, como al desarrollo del mercado de capitales y de seguros que, en ciertas condiciones, podría traer consigo la reforma del sistema de pensiones.

Con la excepción de Costa Rica, las sociedades del Istmo centroamericano se caracterizan por ser mayoritariamente pobres y por estar sometidas a una marcada inequidad distributiva. Los sistemas de seguridad social resultan insuficientes para paliar los rezagos sociales, incluso con los esfuerzos compensatorios de los fondos sociales creados últimamente. Las instituciones de previsión, lejos de cumplir eficientemente con los objetivos para los que se diseñaron con el consecuente descrédito de muchas de ellas, dada su inspiración bismarckiana tienden a ampliar las brechas sociales al proteger principalmente a trabajadores urbanos del sector formal y, entre ellos, los subsistemas que se han desarrollado privilegian a ciertos estamentos, en particular a los empleados públicos y las fuerzas armadas.

Algunas corrientes de opinión han cuestionado la seguridad social por representar un costo, una "carga" social que pretende transferirse al trabajador en función de la competitividad que exigen las nuevas pautas de inserción en los mercados internacionales, las que también tienden a flexibilizar los mercados laborales y, consecuentemente, los términos de contratación, que provocan un crecimiento exponencial del sector infor-

rados), cada uno referente a un riesgo social (el bienestar social o la asistencia pública se organizan normalmente en programas separados). La seguridad social protege por lo general a casi toda la población contra todos los riesgos sociales; depende de una gran diversidad de recursos financieros (incluida la tributación general); otorga beneficios más uniformes y unifica los servicios en una organización que integra o coordina los diversos programas (incluida la asistencia pública)* Véase, Carmelo Mesa-Lago, *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud; experiencias y lecciones latinoamericanas*, Lecturas No. 58, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

mal. También se ha vinculado a la baja eficiencia de sus instituciones, como parte de una actividad estatal centralizadora y burocrática y con finanzas poco transparentes, tanto entre entidades como entre los distintos programas de prestaciones. En última instancia, la crisis financiera de las instituciones de seguridad social ha obedecido a los rezagos enormes de los aportes gubernamentales y, en segundo término, de los empleadores.

Las distintas modalidades de privatización de seguros -de salud, de riesgos profesionales, de pensiones- encuentran crecientes círculos de simpatizantes por los resultados favorables obtenidos en otras realidades. Sin embargo, en el caso del Istmo centroamericano, por sus propias características, el gran potencial de los sistemas de seguridad social como procuradores de equidad, bienestar y, en suma, de una ética social, es frecuentemente poco considerado, sobre todo por la dificultad de afrontar tal magnitud de pobreza, por los apremios que pesan sobre la mayoría de las economías de la subregión, de incierta reestructuración y reactivación, y la estrechez de las finanzas de sus gobiernos y de sus institutos de seguridad social.

Los retos para los sistemas de seguridad social resultan de diferente magnitud para los seis países del

Istmo centroamericano, con marcadas diferencias socioeconómicas y de madurez institucional. Los institutos de seguridad social, por sí mismos, muestran los desniveles correspondientes de grado de desarrollo: el de Costa Rica se cuenta entre los más avanzados de la región latinoamericana; el de Panamá en una posición intermedia y los de los cuatro países restantes (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) comparten enormes deficiencias en su desarrollo incipiente, aun cuando cada uno cuenta con sus propias especificidades y con distintos tipos de reforma en marcha.

Las reformas de estos institutos han sido objeto de numerosos estudios, tanto en el área de la salud como en la de las pensiones, principalmente. Existe un reconocimiento de que las reformas por emprender deben hacerse por separado en cada una de las prestaciones. Por la importancia relativa de estos institutos dentro de los sistemas de salud respectivos, cualquier reforma en ellos debe estar integrada a la del sistema en su conjunto y debe entrañar cambios profundos en los marcos jurídicos. En este documento se retoman las conclusiones de otro trabajo elaborado recientemente por la CEPAL sobre la salud en el Istmo centroamericano.² En cuanto a las pensiones, se recogen muchas consideraciones de otro estudio regional también realizado por la CEPAL.³

EN GENERAL, EXISTE
EL RECONOCIMIENTO DEL PAPEL
INELUDIBLE DEL ESTADO
EN LA DOTACIÓN DE UN SEGURO
A TODA LA POBLACIÓN

² Véase, CEPAL, *Salud, equidad y capital humano en el Istmo Centroamericano* (LC/MEX/L.243), enero de 1994.

³ Incluye a Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras. Véase, Andras Uthoff y Raquel Szlachman, *Sistema de pensiones en América Latina: diagnóstico y alternativas de reforma*, Vols. 1 al 3, CEPAL-PNUD, *Proyecto Regional Políticas Financieras para el Desarrollo*, Santiago, Chile, 1991.

En general, existe el reconocimiento del papel ineludible del Estado en la dotación de un seguro -un paquete social básico- a toda la población, como parte de su función redistributiva y como la más elemental muestra de la solidaridad entre los distintos estratos de ingreso. Una política agresiva de aumento del gasto público social sería indispensable en este campo.

Este paquete debería contemplar principalmente la atención primaria de salud, incluyendo sanidad y nutrición. Otros tipos de seguro médico-hospitalario complementarios a ese mínimo, tanto públicos como privados, pueden explorarse, según el caso, para estratos de mayores ingresos, de forma tal que los beneficios esperados correspondan a las aportaciones.

En el campo de las prestaciones económicas, en cambio, convendría reexaminar las aportaciones del Estado que, como se ha mencionado, han beneficiado sobre todo a los estratos de mayores ingresos del sector formal urbano y, en particular, a los gremios o grupos de mayor peso político.

Así, también por encima de un mínimo de previsión social -variable en función de las posibilidades financieras de cada país- los esquemas bipartitos (trabajador-empleador) deberían privar en la búsqueda de sistemas reformados de reparto, o bien, según el caso, de esquemas descentralizados de capitalización de pensiones, públicos o privados, para lo cual resulta condición indispensable la estabilidad macroeconómica para salvaguardar la colocación de las importantes reservas que se acumulen. La dificultad de alcanzar este requisito y la singularidad de cada caso exigen cautela en cual-

quier decisión en cuanto a la reforma de los sistemas de pensiones.

Los sistemas de seguridad social desempeñan un papel estratégico en el *enfoque integrado* de la política económico-social, implícito en la propuesta de la CEPAL de *transformación productiva con equidad*.

Están llamados, en efecto, a cumplir una función decisiva en la estrategia de combate a la pobreza, al ofrecer un vasto potencial para garantizar, sobre una base institucional de solidaridad, un mínimo de bienestar a la totalidad de la población y no sólo a una minoría, como suele ocurrir actualmente.

De esta forma, puede salvaguardarse un nivel de vida aceptable para las familias en situación de pobreza extrema, principalmente mediante la provisión de requerimientos básicos de salud y nutrición, y sentar así, en las primeras etapas de la vida, las bases del desarrollo del capital humano, que se sustenta más adelante en el acceso a programas de educación y capacitación.

Los sectores pobres e indigentes suelen quedar al margen no sólo de la protección de las instituciones de seguro social sin, en una proporción variable, de los servicios sociales básicos de beneficencia que ofrecen las autoridades centrales y otros agentes públicos y privados, sobre una base asistencial.

Por lo mismo, su supervivencia ante cualquier siniestro depende de la solidaridad de la familia extendida, o bien de la comunidad. Estos mecanismos tradicionales, por lo demás, suelen alentar la procreación como principal

forma de previsión para la vejez y, paradójicamente, tienden a acentuar la incidencia de la pobreza.⁴

Un buen desempeño del sistema de seguridad social debe tener impactos en el bienestar del capital humano, que se reflejan en el incremento de la productividad de la economía en su conjunto. En particular, modernizar y restituir a las instituciones de seguro social su eficiencia, solvencia financiera, y con ello su credibilidad en cada una de sus áreas de acción -atención de salud, accidentes de trabajo, pensiones, etc.- son objetivos que entrañan efectos potenciales de primera magnitud en términos de la transformación y dinamización de las ramas productivas conexas, entre las que destaca la fabricación de insumos y equipos médicos y hospitalarios.⁵

Asimismo, las estructuras financieras nacionales y regionales podrían fortalecerse con el desarrollo acelerado del mercado de capitales y de seguros que se esperaría que trajera consigo una reforma de los sistemas de pensiones si pudiera basarse en su conversión en regímenes de capitalización individual, a partir de los de reparto en los que opera la mayoría de ellos en la actualidad.⁶

En fin, las transformaciones de los mercados laborales que responden en buena medida a la reestructuración de la producción, en proceso a nivel mundial, exigen igualmente readecuaciones en los sistemas de previsión social, de forma tal que la afiliación de asegurados pueda extenderse al creciente número de trabajadores que carecen de una relación contractual, además de los que anualmente se incorporan al mercado laboral. La extensión de la cobertura de estas instituciones puede inducir a un mayor ahorro en estratos que, ante la imposibilidad de posponer su consumo o por la falta de una cultura de previsión, merecerían, de otra manera, un tratamiento asistencial. A nivel nacional, todo ello se reflejaría en una mayor tasa de ahorro que encontraría fácilmente un cauce de inversión en el campo social.

1.- Un Paquete Mínimo de Seguridad Social.

La existencia de una red mínima de seguridad social para toda la población constituye un objetivo fundamental de equidad, como parte de una estrategia de combate a la pobreza. Esta protección a los grupos que no cubren sus necesida-

⁴ En este aspecto, resultan particularmente importantes los programas de inversión social destinados a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. En rigor, las mayores tasas de fecundidad se registran precisamente entre las familias más pobres; a su vez, las madres de las familias pobres son las que tienen mayores riesgos de embarazos mal llevados; sus hijos padecen el peor estado nutricional; y por último, presentan las mayores dificultades de aprendizaje escolar, y por ende, las mayores tasas de repetición y de deserción. Son ellos los que en mayor medida terminan en trabajos de poca calificación y de escasa productividad en el sector informal. Véase, CEPAL, **Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado** (LC/G.1701/Rev. 1-P), Santiago, Chile, agosto de 1992.

⁵ Véase, CEPAL, **Salud Equidad y transformación productiva en América Latina y el Caribe**, LC/g.1813 (SES.25/18), Santiago, Chile, marzo de 1994.

⁶ Se distinguen tres tipos de regímenes de reparto: el de reparto simple, el de prima media y el de prima escalonada. En el sistema de reparto simple, los ingresos por contribuciones deben ser iguales a los egresos, de forma tal que no haya acumulación de reservas. En caso de contingencia se requiere un apoyo de una entidad financiera. Al crecer más los egresos, con frecuencia deben ele-

des más elementales es una responsabilidad irrenunciable del Estado, que puede ejercer mediante sus instituciones de seguridad y bienestar social, sobre la base del financiamiento que se deriva de la solidaridad interna -vía impuestos generales o contribuciones-, así como de una contribución significativa la cooperación internacional, para el caso de países como los centroamericanos. Luego, acciones que tienden a garantizar la seguridad alimentaria de toda la población, en particular los programas de nutrición materno-infantil y de apoyo a los minusválidos y a la tercera edad; los paquetes básicos de salud proporcionados por las autoridades sanitarias, con énfasis en la salud primaria, la educación preescolar y básica, universal y gratuita, entre otras, representan áreas de mayor rendimiento social y un elemento clave en el combate a la pobreza.

Entre los programas que atenúan las manifestaciones de la pobreza y que complementan a aquellos orientados a atacar las causas de ese fenómeno, sobresalen los de generación de empleos, incluso los temporales. Es obvio que la fijación de ese mínimo de bienestar social depende de los recursos gubernamentales y otros que se orienten a constituirlo, pero eso variará de un país a otro.

Además, las políticas que proporcionan una red de seguridad social básica y de ingresos mínimos se ubican como

uno de los cuatro grupos de políticas existentes en la estrategia contra la pobreza. Los otros tres son de generación de empleos productivos, de inversión en recursos humanos propiamente -con su componente principal en capacitación-, y las políticas que facilitan el acceso a los servicios básicos, como vivienda e infraestructura de los asentamientos humanos.⁷

Las instituciones de seguridad tienen, en realidad, un potencial mucho mayor que el que han ejercido en la procuración de la equidad, en la que existen deficiencias particularmente acentuadas en varios países del Istmo centroamericano. Esta función, en la actualidad no la cumple la mayoría al excluir de sus prestaciones a los estratos más pobres y marginados del sector moderno y al coexistir subsistemas que ofrecen prestaciones de calidad y cantidad sumamente dispares, con un sesgo marcado hacia determinados estamentos de mayor poder económico y político.

No obstante lo anterior, también es cierto que entre los estratos de afiliados existen ciertos elementos redistributivos -de solidaridad interna-, al ser generalmente los mayores contribuyentes los que proporcionalmente hacen menos uso de los servicios de las instituciones, sobre todo los médicos y hospitalarios. En realidad, entre los estratos de mayores ingresos existen gru-

varse las primas. El sistema de la prima escalonada es un intermedio, pues en él se calcula la tasa de contribuciones para un periodo menos largo - de cinco a diez años-, y la revisión de contribuciones consecuente sería por debajo de la tasa de la prima media. Con ello se acumulan menos reservas. Véase, OIT, *Aplicación de las técnicas actuariales en la planeación de la seguridad social, con base en el incremento demográfico y el desarrollo económico y social*, citado en "Sistemas de pensiones en Costa Rica: descripción, opciones de reforma y una propuesta integral", en Andras Uthoff y Raquel Szalachman, *Sistema de pensiones en América Latina: diagnóstico y alternativas de reforma*, op. cit., pp. 47 y 48.

⁷ Véase, CEPAL, *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, op. cit., p. 217.

pos excepcionales que podrían prescindir de los beneficios de la seguridad social, a la que contribuyen compulsivamente, pues suelen disfrutar de seguros médicos privados y tienen capacidad financiera para pensionarse con sus propios ahorros. Sin embargo, estos elementos redistributivos no permean a los grupos verdaderamente necesitados de la población.

Una de las principales limitaciones de los sistemas de seguridad social vigentes es precisamente su sesgo inequitativo. Si bien los trabajadores urbanos de la industria manufacturera y el comercio (de ingresos medios o medios-bajos) constituyen la mayor parte de los derechohabientes, frecuentemente son otros sectores los más beneficiados: empleados públicos, militares, docentes y empleados bancarios. En ocasiones, las jubilaciones llegan a ser muy generosas en términos relativos, aun cuando correspondan a afiliados que hayan desembolsado las mayores cotizaciones durante toda su vida laboral o durante los últimos años dentro de los esquemas establecidos.

Este sesgo inequitativo es particularmente importante si se considera que los programas de los institutos de seguridad social se financian de una forma tripartita, siendo una de las partes las aportaciones gubernamentales. Precisamente, quienes se benefician más de estos programas son los grupos mejor organizados del sector moderno de la economía, en detrimento de transferen-

cias que el gobierno podría orientar para intensificar su apoyo a los grupos más vulnerables y lograr un rendimiento social mucho mayor.

La revisión de estas transferencias gubernamentales es un tema fundamental dentro de cualquier propuesta de reforma que procure disminuir las inequidades y debe estar acompañada de la generación de indicadores de análisis de impactos, para no desvirtuar el destino de los recursos. Por lo demás, resulta de mayor relevancia si se considera que la falla en el cumplimiento de los objetivos de los institutos de seguridad social en el Istmo centroamericano tiene como primera causa un importante retraso acumulado de las aportaciones gubernamentales.

Si bien en los países del Istmo centroamericano, además de las instituciones asistenciales tradicionales, se han creado instancias de tipo compensatorio para la protección de los grupos más vulnerables, en la estrategia de lucha contra la pobreza se observa que sus primeros resultados no han sido los esperados, en parte por problemas organizacionales y en parte por insuficiencia de financiamiento frente a las enormes necesidades acumuladas.

**ADEMÁS DE LOS ENORMES
GASTOS BÉLICOS EROGADOS
EN LA REGIÓN, OTRA DE LAS
CAUSAS DE LA ESCASEZ DE
RECURSOS ES, PRECISAMENTE,
LA BAJA CARGA IMPOSITIVA
QUE RESTRINGE LAS
POSIBILIDADES DE APOYO
AL SECTOR SOCIAL**

La escasez de fondos gubernamentales para el bienestar social se agudizó en la mayoría de los países centroamericanos durante la crisis del decenio pasado al implantarse programas de ajuste económicos. Además de los enormes gastos bélicos erogados en la región;

otra de las causas de esa escasez de recursos, sobre todo en países como El Salvador y Guatemala, es precisamente la baja carga impositiva que restringe las posibilidades de apoyo al sector social.

2.- La Eficiencia y Credibilidad en los Sistemas de Seguridad Social.

Las múltiples propuestas de reforma, tanto en países centroamericanos como fuera de ellos, obedecen a un cúmulo de vicios basados en la operación de los institutos de seguridad social, por una parte, y a los nuevos requerimientos a futuro que resulten de las transformaciones en los mercados laborales, por otra.

El dotar a los institutos nacionales de seguridad social de eficiencia, flexibilidad y viabilidad financiera, y restituirles la credibilidad con base en buenos servicios a tasas razonables de contribuciones, favorecería su expansión no sólo entre los tradicionales grupos de afiliados, ofreciéndoles beneficios proporcionales a sus aportaciones, sino entre los crecientes sectores del mercado laboral que se encuentran al margen de su protección: trabajadores en su mayoría del sector informal, por cuenta propia, empleados domésticos, microempresarios, cooperativistas agrícolas, etcétera.

Sin embargo, los institutos de seguridad social requieren reformas adicionales para extender sus beneficios, aunque sean sólo básicos, a toda la población. Si bien en cada país existen instancias gubernamentales de asistencia y la fijación de una estrategia contra la pobreza, que operan con mayor o menor efectividad, no parece existir el mismo reconocimiento de la necesidad de

emprender pasos en el sentido de transformar de una manera integral los sistemas de seguridad social para hacerlos efectivamente universales y eficientes. Una razón de ello es la escasez de recursos financieros para alcanzar un objetivo tan ambicioso; otra, el menor peso político de los grupos desprotegidos para exigir un mínimo de bienestar, en comparación con los gremios organizados y los estratos de mayores ingresos que claman por cambios profundos en los sistemas de salud y de pensiones, para recibir beneficios proporcionales a sus aportaciones; una tercera puede ser la misma estructura institucional, que actualmente se caracteriza más por insuficiencias que por duplicidades. En todo caso, la reforma de los institutos de seguridad social no puede abstraerse del marco general de una reforma integral de los sistemas de seguridad social, de la cual forman parte, de una manera mayoritaria o minoritaria, según el país de que se trate.

Sin embargo, el objetivo de equidad no siempre coincide con el de solvencia financiera de las instituciones. En particular, la estrechez financiera de los gobiernos centroamericanos les ha llevado a orientar a otros fines, no necesariamente los sociales, recursos destinados originalmente a las instituciones de seguridad social. De esta manera, uno de los efectos inmediatos del déficit en los institutos de seguridad social ha sido el deterioro de la calidad de sus servicios médicos y hospitalarios y, en la mayoría de los casos, una disminución dramática de los montos de las pensiones. Con ello, los objetivos para los que fueron creados quedaron desvirtuados.

La aspiración legítima de los estratos de la población con alguna capaci-

dad de ahorro -en su mayoría más compulsivo que voluntario- de recibir beneficios y protección social acordes con sus contribuciones, es resultado de la crisis de las instituciones respectivas, que se reflejó en un deterioro de las prestaciones. Enderezar esta situación implica reformas profundas al funcionamiento de los institutos de seguridad social. La extensión y profundidad de estas reformas dependen de las posibilidades reales de

**LAS REFORMAS A LOS SISTEMAS
DE SEGURIDAD SOCIAL ESTÁN
LLAMADAS A DESEMPEÑAR
UN PAPEL DE PRIMER ORDEN
EN LA TRANSFORMACIÓN
PRODUCTIVA**

cada institución y de su entorno económico, social y político.

Las reformas a los sistemas de seguridad social están llamadas a desempeñar un papel de primer orden en la trans-

formación productiva de estas economías y en la modernización de estas sociedades. Por lo mismo, no pueden ser aisladas, porque están estrechamente vinculadas con otras áreas, tanto financieras como del mercado de trabajo.

PARA DEFINIR EL RUMBO

Francisco Jayler Saucedo Pérez

La política social es una, y debe responder a un objetivo primordial que es la protección, promoción y salvaguarda de los derechos humanos. Visto desde este punto de vista, el reto del debate es responder a la pregunta de si existen los mecanismos y la voluntad requerida para atender este objetivo. Si la respuesta es afirmativa, entonces el reto es adecuar la forma de organizar nuestra sociedad y el Estado de acuerdo con esta obligación primordial.

Si tenemos por respuesta que aún no existen esos mecanismos, entonces la obligación del debate es la elaboración de instrumentos nuevos enfocados en ese camino. Pero si la respuesta es negativa, en términos de que no existen ni podrán existir esos mecanismos, entonces afrontemos que estamos ante una situación donde se señala que no puede existir política social; por lo tanto, las sociedades, las naciones y sus Estados han perdido razón de ser y de continuar existiendo. Es decir, nadie puede evadir la necesidad de establecer una política social y de impulsar cuanto antes los mecanismos que sean necesarios.

Estatismo vrs. Antiestatismo.

Actualmente en México, el debate sobre las "políticas sociales" ha derivado en una discusión entre quienes defienden que sólo son responsabilidad primordial o exclusiva del Estado, y quienes aseguran que no lo es. En términos muy generales, la discusión ha sido llamada entre "estatistas" y "antiestatistas".

Debemos recordar que la intervención del Estado en materia de bienestar social era una respuesta a la política predecesora del desarrollismo de las décadas previas, especialmente la de los sesenta, donde se establecía la necesidad de integrar a la población marginada al desarrollo, entendido éste como industrialización, fundamentalmente. Así, existía una concepción de otorgar seguridad social a los sectores productivos (empleados de la iniciativa privada y del Estado, ferrocarrileros, maestros, petroleros, metalúrgicos, etcétera). De esta manera, la pobreza no era vista como un producto del desarrollo, sino al contrario, como la falta de acceso a éste. Bastaba provocar un desarrollo sostenido y estable, y naturalmente la pobreza se iría mitigando.

**EN TÉRMINOS MUY GENERALES,
LA DISCUSIÓN HA SIDO
LLAMADA ENTRE "ESTATISTAS"
Y "ANTIESTATISTAS"**

El balance actual del modelo muestra serias deficiencias: desigual concentración de la riqueza nacional y marcado aumento de la población sumida en la pobreza. De acuerdo con datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la pobreza extrema en México significaba en 1960 el 56.5 % de la población, esto es 19.8 millones de mexicanos. En 1970, la pobreza extrema alcanzaba el 39.2 % de la población, es decir, 18.9 millones. Visto así, el número de personas en pobreza extrema no había sido mitigado de manera significativa en diez años. Por el contrario, la tendencia podía aumentar, toda vez que existían fuertes desequilibrios en el campo, y aunado a ello, las precarias condiciones de crecimiento en los centros urbanos.

En la década de los setenta, se priorizó la intervención del Estado como eje articulador y ejecutor de la política social. Se establecía como función primordial del Estado otorgar los recursos para garantizar el desarrollo y enfrentar las desigualdades que éste provocaba. Sin embargo, baste observar la prioridad del gasto social para las administraciones de la década de los setenta. Mientras en 1969 el 28 % del gasto público se destinaba al bienestar social, en la década posterior la proporción nunca rebasó el 24 por ciento.

Cuadro 1

Proporción porcentual del gasto público destinado a bienestar social 1960-1979

Año	Porcentaje
1965	18.5%
1966	22.1%

1967	22.6%
1968	26.6%
1969	27.9%
1970	22.5%
1971	23.9%
1972	25.3%
1973	22.5%
1974	22.8%
1975	21.2%
1976	23.7%
1977	22.4%
1978	19.4%
1979	18.8%

Fuente: Secretaría de la Presidencia Inversión Pública Federal 1965-1970

INEGI, SHCP, SPP Información sobre gasto público 1970-1980.

Es importante señalar que en 1982, José López Portillo reconoció que del total de subsidios y transferencias otorgadas por la Administración Pública Federal, el 80 % estaban destinadas a la producción y el empleo. Es decir, la intervención del Estado no se tradujo en un aumento sustancial del gasto público, y mucho menos el gasto social podía significar la causa de la posterior debacle económica. Recordemos, antes que nada, que el gasto estaba destinado al apoyo de la planta productiva del país y para atender a las empresas económicas tanto del sector privado como público.

De esta manera, la diferencia entre un modelo y otro no se encuentra en el aspecto de crear o fortalecer una política social, ni mucho menos en una concepción diferente en cuanto a las prioridades del gasto público. Aquí lo que estaba en discusión era la participación reguladora del Estado en el mercado. En la década de los setenta se creó el Infonavit,

que anulaba la obligación de los patrones a dar vivienda a los trabajadores, para sustituirla por un impuesto para vivienda y otro para seguridad social (jubilación y prestaciones). Es decir, se establecía un impuesto con cargo a la ganancia de la empresa, y no con cargo al salario del trabajador. Asimismo, se estableció un esquema de control de precios y tarifas en servicios públicos (telecomunicaciones, vías de comunicación, transporte, precios de la canasta básica, productos para consumo del trabajador, etcétera).

La capacidad del Estado para regular el mercado es lo que está a discusión y no la política social. Es decir, si en el enfrentamiento entre estatistas y antiestatistas buscamos alternativas de política de bienestar, no podremos sacar nada en claro porque ambos carecen de propuestas en esta materia.

La eficacia del modelo de los setenta no es menos que el de décadas anteriores: para 1980 eran 21.4 millones de pobres en el país, de los cuales 13 millones se ubicaban en la pobreza extrema. Existía una mitigación en cuanto a pobreza extrema se refiere, en gran medida a consecuencia de la reactivación generada por la petrolización de la economía, pero las cifras demostraban por una parte que la política social no existía y, por otro, que las posibilidades de solución no se encontrarían bajo los modelos impuestos.

En la década de los ochenta se estableció que el Estado no podía seguir subsidiando la política social e intervenir en la economía, pues lo único que logra-

ba era desajustar la economía con efectos devastadores para los sectores más pobres. En México, era evidente que el Estado no había sido parte central en las políticas de bienestar. A pesar de existir normatividad referente a asentamientos humanos, vivienda, trabajo, salud, la realidad era que esa capacidad reguladora no era ejercida con hechos concretos. Incluso el modelo impuesto a partir de 1989 no atendió el problema del control social, sino que lo acrecentó a través del Programa Nacional de Solidaridad. La participación de los sectores pobres organizados se establecía a partir de los lineamientos prestables por el gobierno federal. La capacidad de

decisión de Estados y municipios de ninguna manera influían. Incluso, ha sido permanente la acusación de uso electoral de las acciones en materia de política social.

Se atacó el problema del gasto público. Fue en la época de las llamadas estrategias facilitadoras (estrategia neoliberal) cuando mayor gasto público se destinó a beneficio social.

Cuadro 2

Proporción porcentual del gasto público destinado a bienestar social 1985-1996

Año	Porcentaje
1985	31.1%
1986	30.6%
1987	30.6%
1988	32.0%
1989	35.5%
1990	38.0%

EN MÉXICO, ERA EVIDENTE QUE EL ESTADO NO HABÍA SIDO PARTE CENTRAL EN LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR

1991	44.8%
1992	49.4%
1993	51.7%
1994	51.6%
1995/p	51.5%
1996/e	53.3%

/p preliminar

/e estimado

Fuente: Primer Informe de Gobierno 1995, Anexo.

Proyecto de Presupuesto de Egresos 1996.

Sin embargo, debemos atenernos a la eficiencia del programa. Para 1990, eran 25.2 millones de pobres en México, de los cuales 13.1 millones se ubicaban en la pobreza extrema. Es decir, el número de pobres aumentó y la pobreza extrema no cedió un ápice. Podemos concluir entonces que ni aumentar el gasto social, ni eliminar la capacidad reguladora del Estado, han logrado ser estrategias eficientes para combatir la pobreza en México¹.

Incluso, en cuanto a modelo, si observamos la definición de la Organización de las Naciones Unidas respecto a las estrategias facilitadoras, encontraremos este rosario²:

- Participación de todos los sectores y grupos involucrados.
- Apoyo para la creación de sociedades y organizaciones de la población.
- Aumentar la capacidad del gobierno y de los grupos sociales.

- Orientar las acciones del gobierno fundamentalmente como un servicio público a la población.
- Espacio para organizaciones sociales y de profesionales.
- Poder verificar el ejercicio de los recursos para que exista transparencia y responsabilidad.
- Reforzar la capacidad rectora del Estado.
- Capacidad del gobierno para mitigar o corregir condiciones inhumanas.
- Recursos financieros suficientes.
- Eliminar obstáculos a la realización de mejoras (técnicos, institucionales, financieros).
- Acceso a información oportuna.
- Congruencia entre instrumentos.

Podemos observar que el modelo impuesto durante la década de los ochenta, refugiada en la consigna de "un estado facilitador" con una estrategia "facilitadora", nada tenía que ver con las propuestas de los países desarrollados ni con los organismos multilaterales. En México la política social se restringió a quitar al Estado su capacidad reguladora e impedir la participación libre de la población. Aun con mayor gasto social, los resultados eran iguales o peores a los modelos anteriores.

La pobreza no ha cedido, sino que ha aumentado. Seguimos sin una política social que oriente las acciones no sólo las del Estado, sino de la sociedad en su conjunto. De esta manera, situar el debate entre estatistas, populistas, neoliberales, sólo confunde la discusión

¹ Datos de Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Banco Mundial, cit. por BANAMEX, **México Social 1992-1993**. Indicadores seleccionados. México 1993.

² Organización de las Naciones Unidas, Agenda 21 (Conferencia de Río de Janeiro), 1992.

esencial: la necesidad de una política social en México, ajena a los criterios políticos de control, y a las evaluaciones económicas de estabilidad y liberalización de mercados. En este sentido, podemos observar más que rupturas, una tendencia continua a través de las últimas tres décadas en México.

Política Social vs. "Políticas Sociales".

En sí, es discutible que en ambas posiciones se conciba la existencia de "políticas sociales", dependiendo de los grupos sociales emergentes que aparecen defendiendo intereses específicos.

Se ha establecido una inercia respecto a las políticas sociales, dependiendo de problemas específicos: mujeres, niños, ancianos, discapacitados, refugiados, desplazados, minorías étnicas, religiosas, etcétera. Sin embargo, esto ha logrado a lo más una incongruencia entre los diversos mecanismos que se implantan. Pareciera que los criterios que rigen en una política, no son válidos en otras. Por ejemplo, poco se entiende que en el caso de los refugiados, contenemos derechos de ancianos, mujeres y niños. O bien, que en materia de vivienda no hablamos de la mercancía en sí, sino de un lugar donde habitable para hombres, mujeres, ancianos, niños e incluso inmigrantes.

De esta manera, cuando en la Constitución mexicana establecemos el derecho a la salud, a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la libertad religiosa, a la igualdad de oportunidades, a la igualdad jurídica, no se concibe como

una máxima integradora que oriente la acción del Estado y la sociedad. Incluso, se busca que los aspectos integradores, en caso de que existan, sean los mismos mecanismos: que el Estado no regule, participación de las organizaciones, consulta, etcétera.

Por otra parte, el objetivo de las políticas sociales es el combate a la pobreza. Creemos que establecer las metas de la política social en ese sentido dejan a un lado un aspecto sustancial: uno no tiene derecho al bienestar por el sólo hecho de ser pobre. Se adquiere por el simple hecho de ser una persona, un ser humano, independientemente de su condición de ingreso o situación social. De esta manera, el acceso al bienestar no sólo puede ser pedido, sino exigido, y obliga a la sociedad y su gobierno a cumplirlo. De esta manera, la sociedad y el Estado también deberán ser organizados para cumplir esa misión.

Asimismo, no podemos definir sino una sola política social, es decir, aquella acción concertada y legítima llevada a cabo por la sociedad y sus instituciones para garantizar, promover y proteger los derechos humanos de todas y cada una de las personas que habitan en su territorio. En ese sentido, la pobreza no es sino un síntoma de una ausencia de política social, un alarmante llamado de atención en el sentido de que en nuestro país no son respetados los derechos humanos universalmente reconocidos, y peor aún, que hasta ahora no existe intención alguna del Estado para enfrentarlo de manera integral, porque pesan en prioridad otros asuntos: el control político y el crecimiento económico.

**LA POBREZA NO ES MÁS QUE
UN SÍNTOMA DE UNA AUSENCIA
DE POLÍTICA SOCIAL**

Incluso se ha declarado que el bienestar deberá ser pospuesto hasta treinta años, en bien de un crecimiento económico que hoy se ve aún más lejano. Este tipo de propuestas y planteamientos no hacen sino ver la existencia de sociedades, instituciones y gobiernos deshumanizados, que califican el bienestar y los derechos de las personas como variables dependientes de entornos macroeconómicos.

Poner el énfasis de la política social como el instrumento del cumplimiento de los derechos humanos nos habla de una acción desde el aquí, el ahora y para hoy. No puede depender de la discusión de modelos o políticas de desarrollo. Incluso este tipo de discusión debe someterse al criterio de orientar nuestra acción social para el bienestar no sólo de la familia, sino de las personas en particular.

Derechos Humanos.

Sin embargo, el aspecto de los derechos humanos no es reconocido por ninguno de los dos modelos a los que nos referimos. En ese sentido, no existe en México un debate a fondo que enfrente este aspecto importantel: ¿existe del gobierno y de los grupos que deciden, voluntad para atender los graves rezagos que hay en materia de derechos humanos e incluso garantizar que en adelante no sea violado uno solo de ellos a persona alguna, independientemente de su edad, religión, raza, género, condición migratoria, posiciones políticas, condición social o económica?

Una política social así no cabe ni es aceptada actualmente por los gobier-

nos y los grupos de poder económico y político. Todos los modelos se ajustan a esta lógica, es decir, el no reconocer los derechos humanos como obligación del Estado y de la sociedad.

Observemos las modificaciones recientes en materia de seguridad social, alimentación y vivienda, y verificaremos que en ninguno de ellos se atiende a la respuesta de un derecho.

Los derechos tienen que ser por característica central, universales, positivos, irrenunciables, irrevocables y que no estén sujetos a contratos de carácter civil o público.

De entrada baste observar que las reformas recientes no cumplen el criterio de universalidad. En el caso de la seguridad social, tienen el derecho a la salud quienes se inscriban en el sistema de seguridad social. Para eso hay que estar inscrito en el sistema de seguridad, y eso da el derecho. En ese momento, la reforma no atiende el problema de qué hacer con las personas que no están dentro del sistema. En el caso de la vivienda, el acceso depende de ingresos. En el caso de la alimentación, baste reconocer que una de las características de la pobreza es precisamente no acceder a los mínimos nutricionales. En este rubro, la Unicef señala que México no está combatiendo la desnutrición infantil, e incluso señala que requiere una estrategia adecuada, al igual que Etiopía, Nepal, Guyana, Nigeria, Kenia, Yemen, Malawi y Zambia, e incluso, es enfática al señalar que no está haciendo nada para evitar la mortalidad infantil a causa de enfermedades comunes originadas por la ausencia de vitamina A³.

³ UNICEF, Informe anual 1994. *El progreso de las naciones*, 1994.

La universalidad del derecho depende de muchos factores: recursos suficientes y accesibles, capacidad para atender en su integridad la demanda, establecer mecanismos alternos para atender a la gente que no puede acceder a otros servicios.

En el caso de la seguridad social, se podrá decir que si no están inscritos en el sistema, pueden dirigirse a los servicios otorgados por el sector salud. Y empieza el problema: ¿existe la capacidad del sector salud para prestar servicio en la calidad y cantidad que se requiere a la población demandante? ¿Son los servicios médicos y hospitalarios los adecuados para atender toda la gama de enfermedades a la que puede ser susceptible la población? Simplemente no, pues su población a atender es todo aquel universo de gente que se encuentra en el umbral de la pobreza, que carecen de los recursos suficientes para acceder a otras instituciones, y algo aún más dramático, porque no están insertados en la economía formal, es decir, aquel espectro de la economía que le importa impulsar y proteger al Estado. En ese espectro se excluyen a más de 20 millones de mexicanos, si nos atenemos a las cifras de pobreza.

En vivienda, se han establecido canales crediticios adecuados para que accedan a este satisfactor los sectores de la población con ingresos mayores de dos y medio salarios mínimos. Los pobres del país, que ni siquiera esos ingresos tienen, no cuentan con opciones para acceder a la vivienda.

La preocupación de las nuevas leyes está en cómo garantizar que el sector productor de vivienda, rentable invertir en vivienda, y en cómo ampliar el acceso

al sistema financiero, sin regular o garantizar que los bancos den créditos accesibles a toda la población.

En alimentación, para acabar pronto, ni siquiera se ha aceptado tipificarlo como un derecho constitucional, porque se entiende que depende de programas y leyes particulares, y no como un derecho que obliga al Estado y a la sociedad a atenderlo. La prueba más enfática de esto son las deliberadas alzas en los precios de los productos básicos, sin atender mecanismos adecuados para que los pobres accedan a ellos.

En general, se asume la selectividad y no la universalidad, como primicia de los derechos: quien no pueda acceder a ejercer su derecho, entonces sí es responsabilidad del Estado, con sus escasos o muchos recursos que poco inciden en mitigar los rezagos en salud, vivienda y alimentación, en la cantidad y calidad que se requieren. Se ha evadido el asunto de que la sociedad, y no sólo el Estado tienen la obligación de atender el derecho. Y cuando hablamos de sociedad, no nos referimos a quienes están excluidos del beneficio del derecho, sino a los sectores productivos, rentistas, financieros, en fin, a todos los sectores de la sociedad que también estarían obligados a proponer y establecer mecanismos para el acceso del bienestar para todos.

Obviamente, un mecanismo para lograr que toda la sociedad se involucre es a través de la política fiscal. En este caso, por ejemplo, no son gravadas las ganancias derivadas de actividades rentistas (Bolsa de Valores, especulación de bienes monetarios, inmuebles o valores accionarios), o también son tasadas en igualdad de proporciones tanto las actividades empresariales como las de

particulares. En general, podemos decir que por una concepción determinada de política económica, el Estado ha renunciado a una importante cantidad de recursos porque ha decidido favorecer la inversión extranjera y privada, y esto determina que sean limitadas sus acciones en materia de política social. Por otra parte, los recursos que se manejan, si bien en una proporción mayor a décadas precedentes, han demostrado ser igual de insuficientes. Es decir, que la razón de ser de una política fiscal, que es la de redistribuir el ingreso nacional, ha dejado de funcionar como eje.

Mucho menos se pretende regular a los sectores financiero y rentista. No se pide el involucramiento de la banca en las acciones de política social, y más aún, el mismo Estado disculpa su no intervención y elabora leyes y normas que regulan el acceso a los derechos de bienestar, pero de ninguna manera obliga o regula la intervención de los agentes financieros. Si renunciamos a la riqueza que se produce en la economía y hacemos depender las políticas de bienestar exclusivamente de lo aportado por el Estado, ¿cómo podemos acceder a la universalidad de los derechos? No hay forma bajo este planteamiento, tanto en décadas anteriores como ahora, sobre todo porque se torna aún más grave que el Estado haya reconocido no sólo que el desarrollo genera desigualdades, sino que no pretende enfrentarlo en los próximos treinta años, y que sólo intentará mitigar los efectos más agresivos representados por la pobreza extrema. Esto no es política

social, sino pura y simple estrategia económica.

Un punto a destacar también es que los derechos humanos, en la realidad, están sujetos a contratos de carácter público. Queremos insistir en que aun cuando la Constitución consagra estos derechos, al final de cuentas son restringidos y regulados por leyes secundarias. El caso más claro puede ser el de la vivienda, donde incluso el acceso a la misma y la seguridad de la tenencia, de-

penden del contrato con el organismo financiero y con el poseedor de la vivienda. Esta tendencia a la "individualización" de los problemas sociales, exige que sea el individuo quien contrate la acción y se haga responsable por el acceso o no al derecho y hace depender el derecho humano al cumplimiento de un contrato de tipo económico o político. Nadie resulta más afectado en este esquema que los niños: no importa que en un desalojo de vivienda o en la inaccesibilidad a alimentación, salud o educación, los más afectados sean los menores de edad. No existen en México leyes que regulen de manera diferente o protejan al niño de las acciones que se deriven de un conflicto legal entre particulares, o entre éstos y el Estado.

No se contabiliza cuántos niños o jóvenes han dejado de estudiar, o lo que desean ejercer como profesión por motivos económicos, de salud o situación social. Se recurre, en estos casos, a colectas, cooperaciones, apoyos, sin entender que si no existe esa donación, ¿cómo pue-

NO EXISTEN EN MÉXICO LEYES
QUE REGULEN DE MANERA
DIFERENTE O PROTEJAN
AL NIÑO, DE LAS ACCIONES
QUE SE DERIVEN DE UN
CONFLICTO LEGAL ENTRE
PARTICULARES, O ENTRE
ÉSTOS Y EL ESTADO

de el niño o el joven exigirlo? Nadie puede exigir a nadie un favor y en eso están convirtiendo la política social: una gran estrategia de acciones inconexas para hacer favores, donde nadie se responsabiliza si se logran las necesidades en la calidad y cantidad que requiere cada una de las personas que hoy, por el modelo de desarrollo, están siendo excluidas de la sociedad misma.

Este es otro aspecto por considerar. Pareciera que los derechos son de quienes están dentro de la sociedad. Quienes están fuera del mercado de trabajo, de las esferas prioritarias para el desarrollo, son marginados y sólo pueden esperar ayuda o integración. Nunca se asume la responsabilidad de una sociedad y de un Estado de que ellos están en la pobreza por políticas definidas, ejecutadas y evaluadas por un grupo muy pequeño de personas. Es decir, los costos sociales de las políticas de desarrollo no están contabilizadas en detalle como las variables monetarias, y por lo tanto los únicos responsables de la pobreza son los propios pobres. Es como decir que cada quien viola sus propios derechos.

A Manera de Conclusión.

Al final de cuentas, el falso debate entre estatistas y antiestatistas, lo que nos quieren hacer entender es que la política económica está enfrentada con política social. Que no podemos pedir crecimiento económico y desarrollo social porque uno impide u obstaculiza al otro. Es decir, que hay que elegir entre dos: o se hace política social, impidiendo o retrasando el desarrollo (o la modernidad), o se apuesta por el crecimiento eco-

nómico, aplazando el bienestar de todos, en forma permanente, como ha sucedido en las últimas tres décadas.

Al contrario, creemos que es perfectamente compatible una política social con una política de desarrollo. Incluso, no podemos entender el desarrollo y la modernidad si no existe bienestar social. Es en este aspecto donde establecemos nuestra gran diferencia con el debate actual: no está en saber si ponemos tal o cual instrumento, si reformamos tal institución o priorizamos el mercado, o si tal ley es un "avance" o un "retroceso" con respecto a la anterior. Antes deberemos preguntarnos si las reformas, la orientación, las instituciones, los grupos de poder, la sociedad misma y su estado, cumplen con su obligación de proteger, promover y garantizar los derechos humanos, y eso no se está tomando en cuenta.

Desde el mismo momento en que proponemos que los derechos humanos sean el eje de la discusión, el gobierno asume que no es posible y no lo será en un largo tiempo, porque implica necesariamente que reformemos al Estado mismo, pues hoy sólo sirve para el control político y no está orientado a cumplir una función social, porque su poder no emana de la voluntad de la gente (no sólo de carácter electoral), sino de los intereses económicos que lo mantienen, tanto internacionalmente como al interior del país. Hoy el gobierno ha demostrado que él es responsable ante los grupos de poder, no ante la población. La carencia de una política social, encaminada a la defensa de derechos es la mejor muestra de esto.

HOY, EL GOBIERNO HA

DEMOSTRADO QUE ÉL ES

RESPONSABLE ANTE

LOS GRUPOS DE PODER,

NO ANTE LA POBLACIÓN

Podemos concluir incluso que es el establecimiento de una política social con estas características la que va a determinar la manera en que evaluemos si existe una transición real hacia un nuevo Estado mexicano, pues asumir este compromiso requiere no sólo poderes legítimos,

sino una nueva estructuración del Estado, un acotamiento claro de las responsabilidades del gobierno y sus titulares, y una supeditación de la política económica al bienestar de la población, que significa no sólo reconocer los derechos, sino respetarlos y que puedan ser ejercidos.

(EL DISEÑO DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO)

UNA TAREA PENDIENTE

Rodolfo de la Torre

Desde la aparición de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1992, hace cerca de dos años, y los diferentes estudios que la han procesado, el panorama de la desigualdad, la pobreza y la política social ha podido bosquejarse para el periodo 1984-1992 a través de los siguientes puntos:

1) Tras un severo aumento en la desigualdad entre 1984 y 1989, prácticamente detuvo su incremento para 1992. Las mediciones de pobreza de INEGI-CEPAL tuvieron un comportamiento similar. Lo anterior significa que el periodo donde se registraron mayores cambios en la distribución del ingreso correspondió al programa de estabilización macroeconómica, vía pactos y a la etapa de profundización de la apertura comercial.

2) El factor al cual puede atribuirse en mayor medida las desigualdades en el ingreso actual sigue siendo las diferencias en niveles educativos. Sin embargo, han ganado terreno elementos como el desarrollo desigual de ocupaciones, regiones, sectores de actividad y posiciones

en el trabajo para explicar los cambios recientes en la distribución del ingreso. En otras palabras, si bien las explicaciones estructurales son las fundamentales para entender la desigualdad, los elementos coyunturales han elevado su importancia.

3) La fuente de ingresos, cuya distribución contribuye más a la desigualdad sigue siendo las remuneraciones al trabajo. Sin embargo, la desigualdad entre las rentas empresariales de actividades rurales y urbanas han cobrado mayor importancia, así como el acceso diferencial a la vivienda. Lo anterior significa que sigue siendo el funcionamiento del mercado laboral es responsable de generar la mayor desigualdad en el ingreso, así como un sesgo del desarrollo contra las actividades agropecuarias y las deficiencias en la procuración de vivienda.

4) Un fenómeno no observado en décadas pasadas es la reversión de la tendencia a la mejoría relativa de los estratos medios. Las clases medias en México se han contraído en términos de porcentajes de población que las integran y en términos de la porción del ingreso que captan. Este fenómeno ha estado

EL FACTOR AL CUAL PUEDE

ATRIBUIRSE EN MAYOR

MEDIDA LAS DESIGUALDADES

EN EL INGRESO ACTUAL, SIGUE

SIENDO EL DE LAS DIFERENCIAS

EN NIVELES EDUCATIVOS

asociado a una menor movilidad social de la economía mexicana, en el sentido de que las desigualdades en el ingreso no sólo abarcan a los percibidos en un momento determinado sino a las posibilidades de obtenerlo a lo largo de toda la vida. Lo anterior significa que los grupos tradicionalmente más participativos, organizados y con canales para hacer sentir sus demandas han deteriorado su posición relativa, incrementando las presiones para cambiar las políticas económicas.

5) La pobreza continúa siendo un fenómeno predominantemente rural, asociado a la situación de jornaleros sin tierra y ejidatarios, aunque ha cobrado más importancia la pobreza en el ámbito urbano. La pobreza sigue concentrada fundamentalmente en los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, y los programas para su combate, principalmente el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), no han conseguido focalizar adecuadamente sus recursos en ella a nivel de estado, localidad y municipio. Sin embargo, conforme mayor información estadística ha sido revelada y analizada, se encuentra que, contrario a lo que se supone, los problemas de focalización de la política social no son atribuibles de forma genérica al "clientelismo político", así como sus logros no son atribuibles, en lo general, a decisiones de asignación basados en información y criterios adecuados.

En el panorama reciente sobre la distribución del ingreso y la política social, los nuevos elementos se encuentran en la presentación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) sobre estos temas. El propósito de la presente exposición es analizar la política social delineada en tal documento a la luz del panorama gene-

ral sobre la distribución del ingreso descrita anteriormente. Sin embargo, en la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo es conveniente recordar que un documento de tal naturaleza no tiene como propósito dar detalles de cómo alcanzar ciertas metas a través de medidas de política económica específicas.

Su principal intención es establecer los criterios generales con los que se evaluarán los problemas del país, presentar un diagnóstico de los mismos que los sitúe en perspectiva, conociendo su magnitud y causas, plantear los objetivos centrales de las políticas gubernamentales, definir las prioridades que ordenarán las mismas y proponer los cursos generales de acción que brinden una guía de lo que es de esperar de la administración pública. Las metas cuantificadas, las políticas concretas y los plazos para alcanzar los objetivos deberán buscarse en los programas sectoriales que habrán de complementar al PND.

Aspiraciones.

Las declaraciones político-filosóficas de un documento como el PND suelen descartarse rápidamente del análisis debido a que se consideran como palpablemente retóricas o de una trascendencia inasible. Sin embargo, precisamente porque mucho de su contenido es así deben examinarse frente a la alternativa de haber establecido principios de gran importancia que sean factibles de traducirse en guías concretas para la planeación y evaluación de la acción pública.

En términos económicos, la base valorativa de un plan público debe acercarse a definir lo que técnicamente se conoce como una "función de decisión social", y que en términos llanos es el es-

tablecimiento de las variables y los procedimientos con los que se considerará una situación como socialmente preferible a otra. Una falla de raíz del PND es que no ha abordado con suficiente profundidad el problema de definir criterios valorativos ni las prioridades resultantes para sostener sus propuestas.

Partiendo de la Constitución, el PND plantea la aspiración de justicia social como la base normativa para evaluar los problemas y las políticas a seguir en materia de desarrollo. La concepción de justicia social manejada en el PND, aunque vaga, identifica como sus componentes el ejercicio de las libertades individuales y los derechos sociales en una especie de dicotomía que, sin embargo, se puede "conjugar".

De tal interpretación del texto constitucional se puede derivar una complicada guía para la evaluación de un problema colectivo al existir el potencial enfrentamiento de las "libertades individuales" con los "derechos sociales". Tales libertades y derechos no tienen asignada prioridad alguna por lo que se pueden interpretar como de "igual importancia", lo que conduce a una carencia total de guías, cuando políticas que impulsen las libertades individuales entren en conflicto con los derechos sociales (por ejemplo liberación de mercados que generen una elevación de los niveles de pobreza). Esta ausencia de jerarquías puede conducir nuevamente a debates estériles en cuanto al papel del "mercado" frente al papel del "Estado" en la definición del modelo económico a adoptar.

En contraste con esta posición, una interpretación de los "derechos sociales", como prerequisite para el ejercicio cabal de las "libertades individuales" le habría dado una mayor consistencia a la base valorativa del PND reforzando la importancia de ambos conceptos. La razón es que en lugar de enfrentar las ideas de derechos sociales con las de libertades individuales, las habría unido en un concepto general de "capacidades humanas", en donde las básicas estarían asociadas principalmente a ciertos derechos sociales (como el derecho a estar mínimamente bien nutrido) y otras no tan urgentes, pero que se desean alcanzar, a libertades individuales, como la libre concurrencia en los mercados.

Una consecuencia práctica de esta alternativa es dar prioridad a la atención a la pobreza extrema sobre otras medidas, como reducir niveles de desigualdad o incrementar la eficiencia productiva con privatizaciones, desregulaciones o aperturas, o condicionarlas a que realicen las compensaciones necesarias a los que menos tienen.

Por el lado positivo, debe decirse que el PND tiene el acierto de destacar, sin priorizar entre ellas, la pobreza y la desigualdad como los principales desafíos sociales enfocando ambos problemas como obstáculos a la libertad individual, al desarrollo económico y a la estabilidad política. En este enfoque es particularmente notable un énfasis al problema de la desigualdad que estuvo ausente en la administración pasada, y que ahora permite eliminar connotaciones asistencialistas a la política social

TAMBIÉN ES NOTABLE, AUNQUE

NO SORPRENDENTE, EL

RECONOCIMIENTO DE QUE LA

POBREZA Y LA DESIGUALDAD

PUEDEN CONSTITUIR FACTORES

DE INESTABILIDAD POLÍTICA

que inmerecidamente fueron asociadas al Pronasol por su constante declaración de estar enfocado sólo a la pobreza. También es notable, aunque no sorprendente, el reconocimiento de que la pobreza y la desigualdad pueden constituir factores de inestabilidad política.

Desafortunadamente, al anunciar una nueva institucionalidad para la política social basada en un nuevo federalismo, el PND se acerca mucho a condenar con demasiada facilidad el centralismo que imperó en el Pronasol, y que pese a que es condenable en muchos casos, no debería llevar al otro extremo que parece sugerir el Plan. Tal pareciera que sin dudas se considera al centralismo como ineficiente y por lo tanto al federalismo como su remedio, cuando es perfectamente posible que para cada ámbito de gobierno le sea apropiada una función. En este punto, pareciera que el PND reacciona a las virulentas críticas que en el pasado se enderezaron contra Pronasol en vez de establecer una posición mesurada.

Quizás el punto más débil del PND en materia de política social sea su diagnóstico. Este es prácticamente inexistente y se encuentra distribuido repetitivamente a lo largo de varios apartados. Sin duda hay cifras que hablan de una baja escolaridad, de insuficiente acceso a servicios de salud, de problemas de nutrición y de carencias en vivienda, pero el PND parece confundir el cuantificar las dificultades con dar una explicación tentativa a ellas para guiar las políticas pertinentes.

Por ejemplo, al establecer los problemas de analfabetismo, de reducción de años de escolaridad promedio y de deserción escolar, el PND omite explicar

porqué considera que se dan tales fenómenos. No indica si el problema es la falta de incentivos para que las familias se ocupen de una mayor formación de capital humano o si las dificultades provienen de una infraestructura educativa insuficiente para proporcionar los servicios requeridos.

La omisión es extraña debido a la experiencia del presidente Zedillo en materia educativa, que al menos le hubiera permitido señalar dos factores fundamentales para explicar el desempeño del país en cuanto a la educación: la falta de una red de seguridad social para las familias más pobres, lo que las fuerza a distribuir en muchos hijos su escasa capacidad de formación de capital humano, con el fin de obtener a través de ellos cierta protección económica, y; la insuficiente descentralización de la educación básica para dar condiciones de competencia a un sector educativo todavía abrumado por la sobreregulación y el clientelismo político.

En cuanto a nutrición y vivienda se observa una situación similar al reconocer la dimensión de los problemas pero no sus posibles causas. Nuevamente se omiten explicaciones, como la caída de los términos de intercambio entre el campo y las zonas urbanas, en contra de las primeras, generadas por los mercados internacionales o por las propias políticas gubernamentales y que han provocado la caída de los ingresos rurales, particularmente de la mano de obra no calificada.

Tampoco hay mención de los problemas regulatorios en los mercados de tierra urbana e inmobiliario, ni del manejo de ineficientes y escasamente focalizados subsidios indirectos para la construcción de vivienda.

Sólo en lo concerniente a los servicios de salud hay un intento rescatable de diagnóstico cuando se detectan las fallas de diseño del sistema de seguridad social que excluye a los no asalariados. Aquí se señala con precisión el hecho de que los servicios de salud no han sido planteados para atender a la población en general sino para complementar las prestaciones de quienes tienen un empleo en el sector formal. Esto ha conducido a que se deje sin protección en servicios de salud a la gran mayoría de familias del país, particularmente las del sector rural y de forma todavía más preocupante a las que sufren de mayor pobreza.

Pese a las considerables deficiencias en el planteamiento de un diagnóstico de los problemas sociales, hay que reconocer que el análisis de las tendencias demográficas contenido en el PND es una excelente base para establecer una serie de retos y de prioridades que el país deberá atender.

De ellas se sugiere como es que en el corto plazo la educación a nivel primaria requerirá el mayor esfuerzo histórico para atenderla, que deberá anticiparse la adaptación de la infraestructura para la educación secundaria a un decrecimiento de la matrícula, cómo habrá que planear la absorción de más estudiantes a la educación media superior y superior y cómo es que deberán anticiparse las medidas para brindar atención a una población que en general envejece.

Desafortunadamente, tan brillante análisis no es explotado adecuadamente en el resto del PND, pues pese a que proporcionó los elemen-

tos de diagnóstico más adelante no los utiliza para establecer prioridades al definir sus objetivos, estrategias y líneas de acción.

Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción.

Cuando el Plan traza como objetivos la igualdad de oportunidades, la elevación del bienestar y el combate a la pobreza, pierde de vista su propio diagnóstico y da la sensación de que no existen prioridades entre estos objetivos. Tal situación se repite al momento de establecer estrategias y líneas de acción. Por ejemplo, al hablar de la educación, el PND omite dar prioridad a la educación básica y sugerir importantes reestructuraciones presupuestales y regulatorias a su favor. No hay mención alguna a posibles reestructuraciones presupuestales o la búsqueda de nuevos esquemas de financiamiento educativo que favorezcan a la educación primaria, en donde se ha reconocido la mayor contribución al alivio de los problemas de desigualdad y de pobreza. De esta forma, el plan transmite la sensación de que en el momento de mayor demanda histórica por educación básica es igualmente importante atender ésta que la educación superior o el desarrollo tecnológico o la cultura.

No todo es generalizaciones de escasa orientación en el PND. Hay destellos de medidas concretas en cuanto a la salud y la vivienda, tal como la federalización del sistema de instituciones de salud y el mercado secundario de hipotecas. Aquí se observa la adopción de un proceso de descentralización en la toma de de-

AL HABLAR DE LA EDUCACIÓN, EL PND OMITE DAR PRIORIDAD A LA EDUCACIÓN BÁSICA Y SUGERIR IMPORTANTES REESTRUCTURACIONES

cisiones públicas similar al que se dio con la reforma educativa y una mayor injerencia de los mercados para asignar recursos. Sin embargo, hay secciones completas, como las de crecimiento y distribución territorial y de desarrollo regional, que son repetitivas y demasiado generales. En ellas se ve claramente el intento de enfatizar un enfoque de redistribución de responsabilidades y derechos entre el Gobierno Federal, los Estados y los Municipios para elevar el impacto de la política económica a nivel local, cuestión de gran importancia política que sin embargo opacó una ordenada y suscita apreciación de los asuntos concretos a tratar.

Desafortunadamente, el apartado de combate a la pobreza refleja esta mezcla de aciertos, imprecisiones y repeticiones innecesarias. En ella es valiosa la mención a grupos vulnerables, adoptando criterios más allá de los de pobreza extrema, y el reforzamiento de medidas ya en práctica de combate a la pobreza.

Sin embargo, pareciera que hay más sustancia para el combate a la pobreza en los documentos de campaña del ahora presidente Zedillo que en su propio plan de gobierno. Tal es el caso de los mecanismos de contraloría social, en donde en sus diez puntos para el combate a la pobreza se municipalizaban y ahora aparecen flotando en instancias no definidas.

Lo anterior no deja de tener la ventaja de que permite corregir el rumbo en un punto crucial para el combate a la pobreza. En repetidas ocasiones se mencionó que Pronasol no estaba adecuadamente focalizado, pues era susceptible a desviaciones debido a intereses no asociados al combate a la pobreza. Los argu-

mentos contra Pronasol por su "sesgo político" han resultado ser más producto de la interpretación imaginativa de sus acciones por sus críticos que basados en evidencia convincente, sin embargo esto no obsta para detectar casos en donde por lo menos la focalización es errática, si no es que premeditadamente equivocada.

Una forma de corregir este punto es concentrando las facultades de supervisión de los programas de combate a la pobreza en el Gobierno Federal, en lugar de ubicarlas en los gobiernos estatales o municipales, pues estos últimos podrían ser más vulnerables a presiones políticas que el primero. De manera que las imprecisiones del PND pueden contener la ventaja de hacer los ajustes pertinentes.

Comentarios Finales.

Una práctica recurrente al examinar los programas gubernamentales desde una perspectiva académica, ha sido detectar su limitaciones sin reconocer que la base conceptual y técnica que les brinda la investigación económica sobre las que se basan, cuando menos es debatible e imperfecta y aun queda un amplio campo por investigar. Con el fin de brindar elementos más sólidos para delinear las políticas sociales, y de acuerdo con los problemas más recientes sobre la materia, la agenda de investigación académica debería atacar los siguientes temas:

1) Medidas globales de pobreza. Hasta el momento, y aún superando los desacuerdos sobre cómo definir quien es pobre, no se ha llegado a una medición de la pobreza que englobe satisfactoriamente sus distintos componentes. Mientras que por una parte las mediciones basadas en ingresos y consumo han po-

dido resumir en índices de gran claridad económica y normativa sus conceptos de pobreza, generalmente han olvidado información pertinente, principalmente de acceso a infraestructura y servicios públicos.

Por otra parte, aquellos enfoques que han tomado esta última información no han sido capaces de procesarla con transparencia valorativa e interpretable en términos económicos precisos.

2) Medidas de costo-efectividad en el combate a la pobreza. Las investigaciones empíricas sobre la pobreza continúan por lo general señalando donde se encuentran los más pobres y que importancia relativa tiene su pobreza, pero ignoran el costo de atenderla. La investigación académica requiere profundizar en el diseño de medidas que indiquen para distintos programas cuál es la reducción de la pobreza por peso gastado, lo cual es mucho más útil que seña-

lar la magnitud de la pobreza. Tales medidas son particularmente importantes para la evaluación de las decisiones de política social.

3) Medidas de Participación Social. Se ha señalado con frecuencia que los proyectos en donde se da una mayor participación social tienen un mayor impacto en corregir desigualdades y pobreza. El hecho es que no existe una forma satisfactoria de medir la participación comunitaria para entender su contribución a la efectividad de programas sociales. En la literatura sobre programas sociales apenas y se encuentra una mención a la cuantificación de la participación social.

Sin duda existen tareas pendientes en cuanto al diseño de la política social en México, especialmente concretar las líneas generales del Plan Nacional de Desarrollo, sin embargo éstas no son exclusivas del sector público.

<p>LOS PROYECTOS EN DONDE SE DA UNA MAYOR PARTICIPACIÓN SOCIAL TIENEN UN MAYOR IMPACTO EN CORREGIR DESIGUALDADES Y POBREZA</p>

REFORMAS A LA SEGURIDAD SOCIAL MEXICANA, 1995

Marco A. Michel

Las reformas al régimen de seguridad social recientemente aprobadas por el Congreso de la Unión, dieron lugar a una controversia que tocó asuntos medulares sobre el compromiso en el que se funda nuestro pacto social. Preocupó en gran medida, la posibilidad de que estas reformas abonaran al desdibujamiento del proyecto de bienestar y solidaridad social en el que se ha enmarcado la acción institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Preocupó también que, como en otras latitudes, el aparato de seguridad social, más que reformarse, viniera virtualmente a desaparecer, lo que en el contexto mexicano equivaldría a la negación de una identidad histórica de compromiso con las clases trabajadoras.

Por otro lado, destacó la severa crisis financiera por la que atravesaba el Instituto, a pesar de que apenas un año y medio antes se había elevado la cuota del salario de cotización hasta 12.5% en el ramo de Enfermedades y Maternidad.

Esto, dicho sea de paso, en el marco general de un proceso de recortes presupuestarios que se inició a principios de la década de los ochenta y que ha afectado sobre todo a los rubros de salud y bienestar.

Por estas razones, la iniciativa de reforma a la Ley del Seguro Social tuvo repercusiones que sobrepasaron el ámbito de la seguridad social, pues contribuía a aclarar la estrategia general por seguir en la reconstitución de la agenda del desarrollo social de este fin de siglo. Se trata, sin lugar a dudas, de una definición de cómo se espera conjugar el bienestar con la competitividad de nuestra economía, de cómo poder hacer vigentes los objetivos que sustentan nuestro régimen de seguridad social.

**LA INICIATIVA DE REFORMA
A LA LEY DEL SEGURO SOCIAL
TUVO REPERCUSIONES
QUE SOBREPASARON EL ÁMBITO
DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

Antes de puntualizar los objetivos concretos y criterios de la iniciativa, en la siguiente sección se abordan las consideraciones de orden general sobre la dirección

de las reformas y los planteamientos que entraña a la consecución de los objetivos de salud y bienestar en esta larga transición de nuestra economía.

I. Justicia distributiva en la era de la economía global.

En la actualidad, la mayoría de los regímenes de seguridad social en los países industrializados parecen haber llegado a sus límites de sustentabilidad financiera. No sólo los esquemas de atención médica sino los de previsión social enfrentan serios problemas para realizar sus metas distributivas. Los límites han sido impuestos por las presiones hacia un uso cada vez más racional y productivo de los recursos financieros. La tendencia apunta hacia un esquema de seguridad social individualizado, esto es, cuánto se invierte en el bienestar de cada individuo y en consecuencia, cuál es su capacidad de contribución productiva y al bienestar general. La pregunta es obligada en la medida que la atención médica se especializa y se extiende al tratamiento de enfermedades cada vez más caras y complicadas.

Un sistema que debe atender casos de diálisis o inmunodeficiencia Adquirida tiene que hacer previsiones financieras cada vez más específicas. Ante una población cuya expectativa de vida al cumplir 65 años ha aumentado de manera impresionante, tiene también que revisar a profundidad las contribuciones de sus pensionados. Ya no se perciben los fondos de seguridad y previsión social como flexibles e infinitos y esto no sólo por la presión que ejercen los factores económicos por los recursos financieros, sino por la expansión y sofisticación de la atención médica y por el crecimiento imprevisto del grupo de población al que denominamos como la tercera edad.

La multiplicación de las enfermedades crónico-degenerativas y el au-

mento de las expectativas de vida ha planteado serios problemas a los regímenes de seguridad social en todos los países industrializados. La hiper-especialización del mercado laboral que hace obsoletas a categorías laborales, de un día para otro y dificulta y alarga cada vez más el tiempo de reocupación, ha contribuido también a descapitalizar los fondos de pensiones.

Puede decirse que en este contexto la mayoría de los regímenes de seguridad social carecen de respuestas concretas. No las hay, ni siquiera a nivel teórico. ¿Cuál es el límite a la atención de enfermedades crónico degenerativas si los casos se multiplican y requieren recursos cada vez más cuantiosos para su tratamiento? ¿Quién puede asegurar, en el contexto de una población que ha alargado su periodo de vida, que estos tratamientos se mantendrán dentro de los límites financiables?

Por eso la pregunta de cuánto contribuye cada quien y cuánto cuida su dieta, en qué medida evitó el consumo de grasa, qué tanto ejercicio hizo, si fumó o tomó mucho, pues lo único que es previsible es que al margen de un esquema de corresponsabilidad ningún modelo de previsión y seguridad social será viable y no habrá economía que lo resista.

Hemos de asistir en las próximas décadas a una verdadera revolución de la seguridad social. Las primeras repercusiones están a la vista: los paros del gobierno federal estadounidense y las protestas contra los recortes del Primer Ministro francés Alain Juppe. Sigue siendo un asunto de justicia distributiva el que uno cuente con el tratamiento de diálisis si lo requiere y con una pensión digna, así se rebasen los noventa años de

edad, esto, independientemente de lo que se haya alcanzado a cotizar. Sin embargo, de todos modos hay que encontrar un sustento financiero a este principio de justicia, pues tratándose de asuntos de amplia repercusión social, no hay moral sin chequera.

En los países del Tercer Mundo, y particularmente en México, no hay respuestas al problema anterior, en cambio estos asuntos son todavía más complejos. El sistema de previsión y seguridad social cubre apenas a dos tercios de la población, prevalecen condiciones de contribución inequitativas, se registra uno de los índices de accidentes de trabajo más altos del mundo y es uno de los más costosos para tanto para el trabajador como para los empresarios, estando además, al borde de la quiebra financiera. Los problemas son aún más complejos porque a pesar de los límites de su cobertura, las listas de espera para atención en el tercer nivel son bastante abultadas y los servicios de primer nivel dejan mucho que desear. Más aún el 90% de sus contribuyentes perciben tres o menos salarios mínimos.

Sólo teniendo presentes estas dimensiones críticas del régimen de seguridad social es posible reconocer la pertinencia de los objetivos e instrumentos que propone la ley. Algunos quisieran que estos problemas se resolvieran sólo con la elevación conjunta de las contribuciones del gobierno, trabajadores y empresarios. La propuesta, sin embargo, parte del reconocimiento de garantizar la autonomía efectiva de cada ramo de aseguramiento y en el caso específico de

las pensiones propone incluso la individualización de los fondos de retiro.

Prevé, asimismo, aumentar la contribución gubernamental en el ramo de Enfermedades y Maternidad, en casi siete veces respecto a sus aportaciones en el esquema anterior, sobre todo porque es justamente en este ramo en el que es previsible que las aportaciones con base en el salario de cotización, resulten insuficientes para garantizar la expansión de la cobertura de los servicios médicos del Instituto. De no hacerlo así, se afectaría principalmente a quienes perciben tres o menos salarios

mínimos, que forman la gran mayoría de los derechohabientes, por lo que puede reconocerse la voluntad gubernamental de mantener vigente el principio de solidaridad que ha regido siempre la acción institucional del IMSS.

Sin embargo, lo que en última instancia constituye el gran avance cualitativo de la reforma es la reducción del costo de la incorporación obligatoria al régimen del Seguro Social, pues como es de todos conocido, el costo vigente antes de la reforma constituía un gran obstáculo a la ampliación de la población derechohabiente. No sólo propiciaba el abultamiento de la nómina de eventuales y de aquellos que perciben sus ingresos bajo el régimen de honorarios, sino propiciaba también la subdeclaración de ingresos.

Más aún, respecto a nuestros principales socios comerciales, el costo de aseguramiento resultaba poco competitivo y desalentaba la inversión pro-

**EL COSTO VIGENTE, ANTES
DE LA REFORMA, CONSTITUÍA
UN GRAN OBSTÁCULO A LA
AMPLIACIÓN DE LA POBLACIÓN
DERECHOHABIENTE**

ductiva. Mucho hemos criticado el apoyo que ha recibido la inversión especulativa, pero poca atención ha recibido el hacer más atractiva la inversión productiva y el crecimiento del empleo formal. Con esta reforma se promueve la inversión productiva y el empleo permanente y esto último implica la extensión de la cobertura de los servicios y prestaciones del Instituto. Si lo que a todos preocupa es la ampliación de la población derechohabiente, esta es sin duda, la forma más expedita de lograrlo.

En cuanto a la individualización de las cuentas de los fondos de retiro, el objetivo fundamental es informar y dar certidumbre a los asegurados sobre el avance de sus aportaciones, con el propósito de estimular la permanencia en el trabajo a cambio de una remuneración mayor al momento del retiro.

El gobierno prevé asignar una aportación igual a cada uno de los trabajadores, independientemente de sus ingresos en tanto que, al canalizar estos recursos al sector financiero, permite que los fondos individuales de retiro se protejan contra la inflación al tiempo que generen intereses reales. Esta fórmula sin duda mejora las condiciones de retiro respecto a las del régimen anterior cuyos beneficios se reflejaban sólo cuando aumentaba el salario mínimo, mientras que en el esquema propuesto los beneficios aumentarán de acuerdo con el incremento de los intereses.

Algunos han querido ver esta medida como un intento de beneficiar exclusivamente a los inversionistas que tendrían un mayor volumen de recursos financieros a su disposición. Lo que no se toma en cuenta es que los recursos de los trabajadores serían los beneficiarios di-

rectos de la canalización financiera de sus ahorros, algo que no puede ofrecer el sistema de reparto, pues supone que los recursos ya fueron destinados a otros fines que no retribuyen la misma tasa de retorno.

Lo que las anteriores fórmulas plantean es la complementariedad entre políticas de bienestar y el marco de competitividad en el que se inscribe actualmente nuestra economía. No es fácil en las actuales circunstancias lograr situaciones de suma positiva entre bienestar y competitividad, pero las fórmulas contempladas en la actual **iniciativa** aprovechan las **combinaciones posibles** y lo hacen fundamentalmente con el propósito de asegurar la continuidad de los objetivos fundantes de nuestro régimen de seguridad social.

Como señalé antes, esto es un objetivo de la más alta prioridad en circunstancias que los servicios y prestaciones que debe ofrecer el régimen de seguridad social son mucho más amplios y costosos debido a la complejidad de las enfermedades crónico-degenerativas y al aumento de expectativas de vida a los 65 años y más aún si consideramos que nuestro sistema no cubre a la gran mayoría de la población.

Nuestro régimen de seguridad social debe ampliar su cobertura al mismo tiempo que responda de manera adecuada a los cambios que ahora afectan la salud y el bienestar de la sociedad mexicana. La nueva Ley del Seguro Social apuntala las tareas del IMSS, con nuevas fórmulas que ponen al Instituto en condiciones de enfrentar la complejidad de estos retos. El gobierno mexicano no ha respondido a la crisis que enfrenta la seguridad social en el mun-

do con una disminución de los recursos asignados a este renglón, por el contrario, no sólo aumenta sus aportaciones sino además finca las bases para asegurar la continuidad de los principios de justicia distributiva en que se funda la acción institucional del IMSS, y lo hace con fórmulas que optimizan la creación de empleos y el crecimiento de la inversión productiva. Eso no es un defecto sino un mérito, que incluso otros países industrializados no han logrado concretar.

Una vez planteadas la dirección y objetivos de las medidas de la reforma a la Ley del Seguro Social, podemos avanzar hacia la revisión de los beneficios concretos y criterios que constituyen el contenido de las siguientes secciones.

2. Objetivos específicos de la ley.

1.- Ampliación de la cobertura a grupos de trabajadores no asalariados

Ampliar la cobertura de los servicios y prestaciones del Instituto entre la población es uno de los propósitos fundamentales de esta reforma.

Por un lado, se abriría la posibilidad a los trabajadores por cuenta propia y a sus familias de acceder a un seguro de servicios médicos mediante el pago de una cuota mensual de \$ 135, a precios de enero del próximo año, cantidad que sería complementada con una aportación de \$ 84 de parte del gobierno por cada cotizante. Por otro lado, en tanto que el propósito general que anima esta iniciativa es el de ampliar la cobertura entre los trabajadores

del sector formal, se propone reducir los costos de aseguramiento tanto para el trabajador como para la empresa.

Es importante aclarar que no es una reforma que intenta adelgazar el aparato de seguridad social para canalizar los recursos del ahorro a otros rubros.

Tampoco es una reforma que implique el cierre de centros de atención médica o cancele prestaciones o deje la oferta de seguros de retiro o gastos médicos en manos del sector privado. Por el contrario, se trata de una reforma que busca acrecentar y mejorar la capacidad de servicio del Instituto.

2.- Aumento al monto de las pensiones

La presente iniciativa prevé un sistema más transparente, en el que cada trabajador tendrá su propia cuenta individual de retiro y en la que él mismo podrá verificar el crecimiento de sus aportaciones en el tiempo. Con esto se busca generar certidumbre e incentivos para que cada trabajador incremente su cuenta individual de retiro, la cual se inte-

graría con las aportaciones que actualmente hacen las empresas, el gobierno y los trabajadores para Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, el 2% correspondiente al SAR, así como el 5% del INFONAVIT, misma que sería complementada por el gobierno, con una **cuota social** equivalente al 5.5% del salario mínimo vigente en el Distrito Federal y actualizada con los incrementos del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

LA PRESENTE INICIATIVA PREVE
UN SISTEMA MÁS TRANSPARENTE,
EN EL QUE CADA TRABAJADOR
TENDRÁ SU PROPIA
CUENTA INDIVIDUAL

3.- Eliminación de los aspectos inequitativos en los ramos IVCM y enfermedades y maternidad

Aspectos tales como la pérdida de derechos por no cumplir con el periodo mínimo de cotización, fomentan una situación discriminatoria, especialmente en contra de los trabajadores de bajos ingresos y de las mujeres, que son los sectores que tienen mayor probabilidad de perder sus derechos por no cumplir los requisitos necesarios.

Asimismo, los diferenciales mínimos entre las pensiones que corresponden entre 10 y 45 años, es decir, un trabajador de bajo salario tiene todos los incentivos a cotizar sólo durante un periodo reducido, pues el incremento en el tiempo de cotización no aumenta significativamente su pensión.

De igual manera, el establecimiento del salario de referencia a partir de los últimos 5 años de la carrera laboral afecta a los trabajadores.

En estos términos, si el trabajador alcanzó en los primeros 10 años de su carrera laboral los niveles mayores de ingreso y competitividad, estos logros se diluyen si se cuentan sólo los últimos cinco años para fijar la pensión, cuando lo más probable es que su carrera laboral esté en declive.

Estos aspectos, entre otros que la ley propone corregir, plantean condiciones que fincan la **confianza** y la **corresponsabilidad** entre los trabajadores y desestiman las diversas formas de evasión y elusión que han pesado gravemente sobre las finanzas del Instituto.

4.- Desincentivos a la subdeclaración y a la evasión de parte de las empresas

Al mejorarse las condiciones de aseguramiento para los trabajadores y reducirse la tasa de impuestos a la nómina de las empresas, se busca desincentivar las prácticas de subdeclaración de los trabajadores que perciben salarios altos, así como el incumplimiento de dar de alta en el IMSS a los trabajadores, sobre todo en la micro y pequeña empresa.

Para ejemplificar lo anterior, por ejemplo, un trabajador que percibe 10 salarios mínimos por cada nuevo peso de ingreso que obtenga, a la empresa le cuesta 50 centavos adicionales; esto pone de manifiesto que el esquema de aumento de cuotas para resolver el problema financiero del IMSS está agotado. Ello tiene mayor relevancia en el marco de una economía abierta, donde aumentar las tasas impositivas sobre la nómina de las empresas pondría a la economía mexicana en desventaja principalmente frente a sus socios comerciales (Estados Unidos y Canadá).

Por otra parte, se empujaría a más individuos hacia el sector informal de la economía, lo cual incrementaría la desprotección social.

5.- Estímulos a la seguridad industrial

En este renglón se propone distribuir la carga del seguro de riesgos de trabajo entre empresas, tomando la siniestralidad particular de cada empresa como parámetro para fijar la prima, ya que en el sistema actual una empresa no puede cambiar la clase de riesgo en la que cotiza a menos que todas las empresas de su ramo lo hagan, propiciando que las em-

presas que invierten en reducir los riesgos de trabajo subsidien a las que no lo hacen.

De este modo, se busca ofrecer **estímulos** para la modernización de las empresas, así como **incentivos** para la reducción en el grado de riesgo. Los principales beneficiarios de esta medida serán. Los trabajadores, que actualmente sufren los riesgos de un entorno industrial altamente inseguro.

6.- Autonomía financiera del seguro de guarderías

Pese a que la cuota correspondiente del seguro de Guarderías se ha recaudado regularmente, no ha sido aplicada en su totalidad en dicho ramo, si no que se está destinando a cubrir los déficits de otros ramos de seguro principalmente el de Enfermedades y Maternidad.

La consolidación financiera de los ramos de aseguramiento del Instituto permitirá una mayor autonomía del Seguro de Guarderías, lo cual permitiría también que el volumen total de contribuciones al ramo se refleje en el mejoramiento y expansión del servicio, pues esta prestación constituye un factor crucial para la incorporación equitativa de las mujeres en el mercado laboral.

La desviación de recursos para fines distintos ha constituido una forma de obstaculizar el esfuerzo de este segmento del mercado laboral. La presente reforma pondría fin a esta grave injusticia institucional con las mujeres trabajadoras.

3. Criterios generales.

1.- Ampliar la contribución del gobierno en los aspectos en los que el régimen anterior propiciaba iniquidades entre los aportantes

En lugar de financiar parte de los pagos de pensiones con las contribuciones estrictamente progresivas de los cotizantes de alto nivel salarial, el gobierno contribuye con una **cuota social** por día cotizado, cuyo monto es idéntico para cada uno de los fondos individuales. Esta cuota también será la base para ensanchar el diferencial entre periodos de cotización, de tal manera que a periodos más largos de cotización correspondan con mejores términos de retiro.

En el caso de que el trabajador, en el nuevo sistema, no alcance a cubrir una pensión mínima con su fondo de retiro al momento de retirarse, el gobierno aportará la diferencia para cubrirla por el tiempo necesario. Por otro lado, en el caso de que el trabajador no alcance a cotizar el tiempo mínimo señalado podrá disponer, de cualquier modo, de los recursos de su cuenta individual al momento del retiro, evitándose así que pierdan estos recursos.

En lo referente al ramo de Enfermedades y Maternidad el gobierno contribuirá con una cuota fija de \$84 mensuales por asegurado que significa una aportación siete veces mayor de lo que actualmente destina y que se traduce en una disminución del 33% en promedio en las contribuciones de los trabajadores y empresas en este seguro.

LA PRESENTE REFORMA PONDRÍA
FIN A ESTA GRAVE INJUSTICIA
INSTITUCIONAL CON
LAS MUJERES TRABAJADORAS

Por otro lado, los trabajadores que perciban más de tres salarios mínimos seguirán cotizando en un esquema progresivo pero mucho menos oneroso, aportando junto con los patrones una cuota equivalente al 8% de la diferencia entre el salario base de la cotización y 3 veces el salario mínimo general del D.F. De esta contribución, los trabajadores pagarán el 25% y los patrones el 75%. Así, el gobierno compensa lo que los trabajadores de bajos salarios no pueden aportar y que constituyen el 69% de los afiliados al IMSS, disminuyendo significativamente la carga de quienes perciben más de tres salarios mínimos.

2.- Desincentivar la elusión y la evasión y compensar justamente a los contribuyentes

En general, puede considerarse que las reformas son inaplazables no sólo por los riesgos de inviabilidad financiera que enfrenta el Instituto, sino porque las mismas condiciones de acceso al régimen subvierten los esfuerzos de saneamiento financiero al inducir las diversas formas de evasión y elusión. Es por esto que la presente reforma condiciona la corrección de estas iniquidades a la asignación de mayores recursos financieros.

3.- Fomentar una cultura de reciprocidad y corresponsabilidad social con las áreas institucionales del IMSS

El nuevo IMSS no puede fundarse exclusivamente en el compromiso del Estado por asegurar una redistribución más justa de la riqueza, sino en la complementación de estos esfuerzos con el cumplimiento de las disposiciones del régimen de seguridad social de parte de la sociedad. En este sentido, el Estado propone dar el primer paso hacia un esque-

ma racional y razonable para el otorgamiento de los servicios y prestaciones del Instituto, eliminando disposiciones onerosas e incumplibles. Corresponde a todos los mexicanos cuidar del valioso capital social que significa esta institución fundamental y contribuir a su fortalecimiento.

4.- Darle vigencia y viabilidad a los compromisos que dieron origen al IMSS

El IMSS es una institución surgida de la aspiración de una sociedad igualitaria perfilada por el Constituyente de 1917, que es inseparable de nuestra identidad como mexicanos y de nuestro proyecto de Nación. Frente al deterioro actual de nuestra economía y frente a la urgencia de garantizar un entorno de desarrollo social digno para las futuras generaciones, resulta impostergable apuntalar al Instituto en sus funciones.

IV. Herencia y futuro de la seguridad social.

Ante la rapidez y radicalización de los cambios económicos y demográficos por los que ha pasado la sociedad mexicana en las últimas décadas, debemos evaluar nuestras instituciones políticas y sociales fundamentales con espíritu crítico, revisando no sólo los objetivos sino los medios utilizados y las percepciones particulares en las que se enmarcó su acción. Esta tarea es gran importancia si queremos mantener vigentes los objetivos perfilados en el proyecto de reforma social del Constituyente de 1917.

Si el énfasis de la acción del Instituto en sus primeros años fue extender la infraestructura de servicios médicos y otras prestaciones sociales a los trabaja-

dores del sector formal de la República, que sin duda constituía una prioridad en ese momento histórico, ello no descarta reconocer que careció de una fórmula financiera adecuada para llevar adelante sus objetivos de largo plazo en que se contempla la atención para pensionados y jubilados.

En efecto, el haber dispuesto de los recursos destinados a pensiones para la atención médica y otras prestaciones resolvió un problema pero al mismo tiempo creó otro. El que las circunstancias justificaran y que incluso ahora avalemos tal decisión, no reduce el problema que ahora enfrenta el IMSS para hacer frente al compromiso de corresponder con sus cotizantes en materia de pensiones. Tampoco debemos dejar de reconocer que se desatendieron criterios de equidad en las condiciones de cotización en este ramo de aseguramiento que ahora afectan la operación del Instituto.

Si en el pasado la meta de los gobiernos revolucionarios fue mantener la planta productiva y por tanto el empleo, independientemente de las condiciones de productividad y siniestralidad por empresa, el pragmatismo económico que ayer dio forma a un país que emergía de la devastación de la guerra civil, atenta ahora contra la viabilidad y continuidad de la estructura económica y de las mismas aspiraciones de justicia social.

La reforma propone llevar adelante los objetivos que dieron origen al seguro social, *replantando las coordenadas dentro de las cuales han de llevar-*

se a cabo estos objetivos así como los mecanismos de operación. Ante el incremento de la esperanza de vida y sus efectos sobre los esquemas de aseguramiento; ante la incorporación de la economía mexicana a los rigores y posibilidades de la economía global; ante la emergencia de una cultura política que reclama cuentas claras y equidad en la realización de metas colectivas, *deben buscarse nuevos instrumentos y mecanismos de operación para asegurar tanto la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de los servicios, como el establecimiento de condiciones de contribución más óptimas para las empresas y los trabajadores.*

No es una reforma que intente quitar la responsabilidad al Estado

en su compromiso de proveer los recursos que demandan las actuales circunstancias, para darle vigencia y viabilidad al cumplimiento de los objetivos de seguridad social. Habrá un franco aumento en los recursos que se destinarán en esta materia. Lejos está de ser una reforma de desmantelamiento y privatización de los servicios y prestaciones de la seguridad social. Al dejar en manos del sector privado y social la administración de los recursos de las pensiones, el Estado mantiene el control sobre las políticas y las condiciones de acceso y operación, que no sólo serían más flexibles y equitativas que las del régimen actual de seguridad social, sino que abrirían la posibilidad para que el trabajador disfrute una mejor pensión en su retiro.

Debe advertirse que el volumen de recursos correspondiente al ramo de

**EL HABER DISPUESTO DE LOS
RECURSOS DESTINADOS
A PENSIONES PARA LA ATENCIÓN
MÉDICA Y OTRAS PRESTACIONES,
RESOLVIÓ UN PROBLEMA PERO
AL MISMO TIEMPO CREÓ OTRO**

Cesantía y Vejez, sumados a los del SAR, el INFONAVIT y la cuota social que el gobierno otorgará a cada trabajador (el 13.5% de la masa salarial), sería de tal magnitud que, de manejarlos el Instituto de manera exclusiva, le representaría ventajas monopólicas significativas frente al total de los recursos administrados en el sistema bancario. Se estima que anualmente se agregarían a estos fondos recursos equivalentes al 1.5% del Producto Interno Bruto (PIB), por concepto de ahorro de los trabajadores. Esto haría que el IMSS funcionara como entidad financiera de gran escala, lo que claramente escaparía a las atribuciones de su objeto social.

Por ello, se propone un esquema que asegure una distribución más competitiva de estos recursos entre distintas entidades financieras especializadas en el manejo de fondos para el retiro, entre las cuales podría participar también el Instituto e incluso el sector social, a través de su propias administradoras y en los términos que fije la legislación que tendrá que elaborar el Congreso a efecto de regular la operación de este tipo de sociedades de inversión.

Lo que parece estar en juego en la controversia desatada por la iniciativa de reforma es, si podemos asegurar la permanencia de una institución clave de la política social mexicana con las fórmulas de operación y financiamiento con las que fue concebida, propias en el caso del

IMSS, del contexto social y económico de la década de los cuarenta o si podemos *hacerlo con fórmulas adecuadas a nuestro propio contexto*. En este punto, la oposición a la iniciativa es contundente, su respuesta es que los cambios aceptables sólo pueden ser *derivaciones de las mismas fórmulas con las que se puso en operación la actividad del Instituto*. Pero esta posición parte de un dogma de fe, en el que ya no importa si en un esquema alternativo las cosas pueden marchar de mejor manera, sino que se hacen de acuerdo con *ciertas preferencias de políticas*.

Antes de que esta forma de pensamiento nos deje sin tierra firme (y sin futuro también) debemos aceptar el reto de rediseñar nuestras instituciones e impulsarlas a dar el salto hacia el siglo XXI. Entonces nadie nos reclamará que no hicimos las cosas como nuestros antepasados (como en los tiempos de la "construcción nacional"). Nuestros únicos méritos serían, el de habernos ajustado a las condiciones y desafíos del momento histórico y el de haber sabido proyectar nuestras instituciones hacia el futuro. Así actuaron nuestros antepasados.

Pero si mantenemos una *preferencia de políticas* como condición de toda reforma institucional, con base en el argumento de que *así se hicieron las cosas en el pasado*, perderemos la oportunidad de reformar nuestras instituciones bien y a tiempo.

(EL SEGURO SOCIAL MEXICANO PARA EL SIGLO XXI)

UN NUEVO SIGLO

Ricardo Martínez Rojas

I. Introducción.

El objeto principal de este trabajo es analizar las causas que produjeron la reforma a la Ley del Seguro Social y los efectos que ésta producirá en el país, así como un análisis de las normas que han de regir en esta materia a partir de 1997. En general, consideramos que la reforma era absolutamente necesaria para preservar uno de los instrumentos básicos de desarrollo social en el país, ya que de no haberse llevado a cabo, se corría el peligro de perder a tan noble Institución.

II. Antecedentes.

1.- La Ley del Seguro Social que rige en nuestro país establece como su nombre lo indica, un sistema de Seguro Social tendiente a un sistema de seguridad social. La diferencia principal entre uno y otra radica en que la seguridad social es de carácter universal, lo que significa que todos los individuos de un Estado, quedan protegidos bajo el sistema y sus beneficios se extienden a todos y cada uno de los miembros de la sociedad e incluso cubre be-

neficios de previsión social con mayor amplitud a los médicos, procurando el bienestar del individuo en los términos más amplios posibles desde el punto de vista social, cultural y desde luego los servicios de salud.

Por otra parte, el Seguro Social es un sistema más restringido puesto que no beneficia a la sociedad en general sino que protege únicamente a ciertas clases de personas que cumplen determinados requisitos y que participan normalmente cubriendo parte del servicio.

En el Seguro Social, los beneficios no se extienden a toda la colectividad ni se cubren prestaciones de previsión social o de bienestar colectivo, sino que están perfectamente definidas las áreas por cubrir en ese sistema.

También como su nombre lo indica, el Seguro Social Mexicano, de acuerdo con su origen debió funcionar bajo las reglas en que opera cualquier sistema de seguro, esto es, en donde existen ramos específicos que cubren un posible riesgo y además que desde el punto de vista actuarial cada ramo debe tener un sistema financiero único y exclusivo con el que se calculen los ingresos de cada sector para que es-

LA SEGURIDAD SOCIAL ES DE
CARÁCTER UNIVERSAL,
LO QUE SIGNIFICA QUE TODOS
LOS INDIVIDUOS DE UN ESTADO
QUEDAN PROTEGIDOS BAJO
EL SISTEMA Y SUS BENEFICIOS
SE EXTIENDEN A TODOS

tos sean suficientes para cubrir los egresos del mismo como en cualquier seguro, se deben de calcular los posibles gastos a futuro tomando en cuenta la probabilidad de riesgo de cada ramo.

Nuestra Ley así previó el sistema de Seguro Social Mexicano, con ramos específicos y supuestamente cada uno con independencia financiera, para lo cual se crearon inicialmente los ramos de Riesgos de Trabajo, Enfermedades y Maternidad, Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, y posteriormente se crearon los de guarderías y de retiro y como la propia Ley lo establece, cada uno con su propio régimen financiero en el que supuestamente las primas a pagar tanto por los sujetos obligados, como por los asegurados, eran suficientes para cubrir las erogaciones presentes y futuras de cada uno de los ramos.

Cuando se creó el sistema de Seguro Social Mexicano, se pensó que las cuotas o aportaciones deberían ser justas para los tres sectores importantes, Estado, Trabajadores y Patronos y, en principio, la aportación estatal estaba equilibrada con la de los patrones y trabajadores.

Desde luego, en materia de riesgos de trabajo las cuotas siempre han sido íntegramente cubiertas por el sector patronal, ya que por su naturaleza y siguiendo la teoría del riesgo objetivo, se ha considerado que si son los patrones quienes exponen al riesgo al trabajador, siempre deberán resarcir a éste de cualquier enfermedad o accidente provocado por el trabajo, sin que pueda quedar a la solvencia del patrón individual dicho resarcimiento, por lo que se crearon en el mundo laboral los sistemas de seguro social con objeto de que todos los

trabajadores estén perfectamente protegidos sin que su integridad física quede a la posible insolvencia o irresponsabilidad del patrón en lo individual.

En cuanto a los ramos de Enfermedades y Maternidad y de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, las aportaciones siempre han sido tripartitas, ya que los riesgos protegidos por estas ramas se producen cuando el trabajador o su familia por una causa distinta al trabajo sufren una enfermedad, accidente o un estado de invalidez y hasta la muerte, que le impiden percibir su salario temporal o totalmente.

En este caso se ha considerado justo que tanto el Estado como los mismos trabajadores también aporten, ya que el Estado debe procurar el bien común, ello implica cuidar la salud de toda la población por lo que los trabajadores, también tienen la obligación de aportar cuotas por ser los directamente beneficiados por esta cobertura.

Posteriormente se crearon las ramas de guarderías y del Seguro de Ahorro para el Retiro (SAR), que son cubiertas íntegramente por los patrones y que, como se puede apreciar, las mismas tampoco cubren ningún riesgo derivado del trabajo, ya que en la guardería simplemente se dan los cuidados necesarios a los hijos de las aseguradas para que éstas puedan trabajar, y el SAR fue una adición, aportándose un 2% directamente al sistema bancario, que en consecuencia en ningún momento ingresó al Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual tampoco ha tenido injerencia en su administración, supervisión ni regulación.

2.- Con el devenir de los años y sobre todo en la década de los ochenta y noventa, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ha sufrido una crisis económica, administrativa y especialmente en la forma en que presta sus servicios.

Como lo señalamos en el apartado anterior, cuando surgió el IMSS, hace aproximadamente 53 años, no se contaba con la infraestructura suficiente ni con el capital para formar ni para prestar adecuadamente los servicios. En aquella época la expectativa de vida de los mexicanos era por lo menos 20 años menor a la que ahora se tiene. Asimismo se estableció que la obligación del patrón de registrarse ante el Instituto, sólo se daría en aquellos municipios donde se prestaran servicios médicos. En ese momento los seguros a largo plazo, especialmente los de Vejez y Cesantía en Edad Avanzada, no eran exigibles ya que se tenía un menor número de trabajadores dentro de la fuerza laboral del país.

Bajo estas condiciones, el Instituto fue creciendo. Aún cuando desde el principio la Ley señalaba la obligación de mantener en estricto orden actuarial los distintos ramos de aseguramiento, el Instituto tuvo necesidad de ocupar el dinero que ingresaba en los seguros de largo plazo, con objeto de ir formando una infraestructura médica y hospitalaria. Asimismo, y en virtud de que desde un principio no se previó en el Seguro de Enfermedades y Maternidad el costo de los beneficiarios de cada trabajador, sino que únicamente el costo de

los servicios médicos que se calculó fue el de los propios trabajadores, esto provocó desviaciones de los distintos ramos de aseguramiento sin que se respetara el orden actuarial que implica todo seguro.

Además, el IMSS asumió una serie de responsabilidades más de carácter social y con otros sujetos no asegurados que tampoco aportaban cuotas de acuerdo con la Ley, lo que con el paso del tiempo devino en una seria fractura económica del sistema del Seguro Social, además de que en algunos casos los fondos se utilizaron en forma distinta a los fines del Instituto.

EN LA ÚLTIMA DÉCADA,
LA LEY SE HA REFORMADO
POR LO MENOS EN CUATRO
OCASIONES, TODAS ELLAS CON UN
OBJETO DEFINITIVAMENTE
RECAUDATORIO

Así las cosas, en la última década, la Ley se ha reformado por lo menos en cuatro ocasiones, todas ellas con un objeto definitivamente recaudatorio y con el fin de salvar la situación fi-

nanciera del Instituto, agravando en todos los casos la aportación patronal y a veces la aportación obrera, aunque disminuyendo ostensiblemente la aportación del gobierno.

Por otro lado, es del dominio público que los servicios del Instituto día a día han sufrido grave deterioro, a tal grado que actualmente es incapaz de atender adecuadamente a sus asegurados y beneficiarios. Aunado a lo anterior, el Instituto aumentó el número de personal con que opera al punto que ha llegado a tener aproximadamente más de 350,000 trabajadores y mantiene un Contrato Colectivo con altas prestaciones que en gran parte de su clausulado perjudica el buen funcionamiento y correcta administración.

Bajo estas condiciones, es imposible que desde el punto de vista económico la Institución fuera viable y que desde el punto de vista administrativo, siga operando con grave perjuicio de la sociedad en general, ya que los directamente beneficiados del Instituto son los trabajadores y sus familias, los que, desde luego, merecen un sistema de Seguro Social y de previsión social digno, ya que éste es un medio de impulso para el crecimiento de la sociedad en general.

III. La Actual Reforma.

1.- *Proceso*

Con las condiciones apuntadas anteriormente y ante el fracaso de las reformas de los años 1982, 1984, 1986, 1989, 1992, 1993 de la Ley y sus reglamentos, que no pudieron proporcionar un beneficio económico al Instituto, se hacía absolutamente necesario buscar un mejor sistema que pudiera aliviar la situación financiera de éste.

Por otra parte, desde el sexenio del ex presidente Carlos Salinas de Gortari, se vio la conveniencia de modificar el sistema de pensiones que contempla la Ley del Seguro Social, especialmente los seguros de Vejez y Cesantía en Edad Avanzada, ya que desde aquella época se tenía conocimiento de que no se habían hecho las inversiones de capital suficientes para afrontar el pago de las pensiones, pues como dijimos anteriormente, el dinero había sido utilizado o bien para crear infraestructura del Instituto o para fines distintos, sin que se hubiera cumplido la obligación de realizar las inversiones necesarias para pagar las pensiones a los trabajadores, que ahora sí ya tenían derecho a cobrar por los años que habían cotizado ante el Ins-

tituto, además de que al elevarse la expectativa de vida de los mexicanos, se tiene que pagar por un mayor tiempo la pensión, dinero que tampoco tenía el Instituto para cumplir con esas obligaciones.

En esa misma época surgió con gran fuerza el sistema de pensiones chileno, que produjo a dicho país un superávit económico, logrando captar gran parte del ahorro interno, lo que produjo claros beneficios económicos y financieros que han dado base a que la economía chilena sea una de las más fuertes en el continente americano.

Bajo esas condiciones, Carlos Salinas de Gortari intentó modificar la Ley del Seguro Social para que se constituyera un sistema de pensiones individualizado parecido al chileno, sólo que encontró seria oposición sobre todo por parte del sector obrero, quien lo veía como una privatización parcial del Instituto.

En consecuencia, y para evitar un enfrentamiento político, lo único que se logró fue generar un seguro nuevo denominado del Seguro de Ahorro para el Retiro, que se constituyó con el 2% de una aportación al Seguro de Retiro y el 5% ya existente de las aportaciones patronales al INFONAVIT.

Desgraciadamente, no se sabe con exactitud en dónde se encuentran los fondos del Seguro de Ahorro para el Retiro y se tiene conocimiento que sólo han sido utilizados por el gobierno federal, sin que se pueda determinar los rendimientos y beneficios que debieron darse a cada trabajador en su denominada cuenta individual que debió abrir el patrón, en los bancos, para la época de su retiro.

Igual problema presenta el hecho de que no obstante que dicho seguro se llevó a cabo desde el año de 1992, no se han individualizado las cuentas de cada trabajador y lo más grave aún es que no se sabe, como ya se dijo antes, qué ha sucedido con los fondos.

Esta situación también provocó que en el año de 1994 se expidiera la Ley del CONSAR, que crea un organismo así denominado, el que supuestamente debería servir como coordinador de los Seguros de Ahorro para el Retiro, supervisando a los bancos y creando sistemas especiales para identificar las cuentas individualizadas y el destino de los fondos.

Al iniciar su sexenio, el presidente Ernesto Zedillo acudió a la Asamblea General de 1995 del Instituto Mexicano del Seguro Social y solicitó que se elaborara un diagnóstico para conocer la situación por la que atraviesa el Instituto, lo que fue realizado por el propio Instituto, en el cual, en términos generales, sí se reflejan los principales problemas económicos y administrativos de éste y se destaca la ineficiencia de algunas áreas de servicio.

También el presidente Zedillo, al expedir el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, en el capítulo de Ahorro Interno, manifestó la necesidad de fortalecerlo mediante el traspaso de los sistemas de pensiones del Seguro Social hacia los mercados financieros, ya que desde luego la reforma provocaría ahorro a largo plazo, como un supuesto detonante para mejorar la economía interna del país.

Desde ese momento se esbozó dentro del PND la necesidad de crear sistemas de pensiones individualizados y abandonar un sistema de pensiones más solidario como el que mantiene la actual Ley.

Por otra parte, también fue necesario corregir la anomalía de traspaso de fondos de un seguro a otro como sucedía en los Seguros de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, y el de Guarderías que prácticamente han financiado al de Enfermedades y Maternidad.

**CON BASE EN EL DIAGNÓSTICO
ELABORADO POR EL PROPIO
INSTITUTO Y LA NECESIDAD
DE FORTALECER EL AHORRO
INTERNO, SURGIÓ LA NECESIDAD
IMPERANTE DE REFORMAR LA LEY**

Desde luego que, con en base en el diagnóstico elaborado por el propio Instituto y la necesidad de fortalecer el ahorro interno, surgió la necesidad imperante de reformar la ley, y para ello el Presidente de la Re-

pública instruyó al propio organismo a realizar los trabajos necesarios para formular el proyecto de reforma.

El Instituto recibió propuestas de algunos miembros de la sociedad que posteriormente fueron analizadas y modificadas por el mismo para estudiar su viabilidad.

Asimismo, se crearon mesas de trabajo en las que se discutieron algunos de los puntos relevantes que podría tener la reforma, para que finalmente se preparara un documento de 30 puntos que le fue presentado al Presidente de la República por los sectores obrero y empresarial y que supuestamente constituye la base y la ley ahora aprobada.

No obstante lo anterior, al enviarse la iniciativa de reforma a la Cáma-

ra de Diputados, fue de tal manera divergente a lo expresado en los 30 puntos, que provocó serios debates en el seno legislativo.

Es importante hacer notar que algunos aspectos relevantes si fueron tomados en cuenta por la Cámara de Diputados, especialmente el relativo a que las Administradoras de Fondos de Retiro (AFORES) que administrarán los fondos de pensiones, queden debidamente reguladas en la Ley en cuanto a sus requisitos de constitución, funcionamiento, supervisión y destino de los fondos, ya que la iniciativa sólo dejaba estos aspectos al dictado de criterios generales por la CONSAR, señalándose que ella misma supervisaría las funciones de las administradoras de fondos de retiro, situación que nos pareció sumamente grave, ya que se estaba jugando el patrimonio de todos los trabajadores del país.

Las bases de establecimiento y funcionamiento de las AFORES, han quedado sujetas a que se reforme la Ley del CONSAR, por lo que es importante el seguimiento que se dé a dicha reforma para evitar los efectos ya señalados anteriormente.

2.- Modificaciones Importantes.

A) Sujetos de Aseguramiento

Como se comentó en el Capítulo de Antecedentes, uno de los problemas del Instituto fue el que dio acceso a las prestaciones en dinero y en especie a grupos que no eran sujetos de aseguramiento y se permitía de alguna forma que otros grupos de agricultores no sujetos a relación laboral pudieran tener acceso en forma directa a los servicios del Instituto. Con objeto de evitar lo anterior, se

modificó el artículo 12, fracción III de la Ley, excluyendo a los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en un grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola, dicha modificación se realizó para que sólo puedan tener acceso al régimen de aseguramiento las personas que determine el Ejecutivo Federal a través de un decreto, bajo los términos y condiciones establecidos en la propia Ley.

Asimismo, se modificó el Artículo 13, que permitía a los grupos ahí señalados ingresar al sistema de aseguramiento en forma voluntaria siempre y cuando existiera un decreto del Ejecutivo Federal, para que si ahora quieren ser sujetos de aseguramiento tengan forzosamente que realizar un convenio con el Instituto.

Como ya lo dijimos con anterioridad, el Ejecutivo Federal en multitud de ocasiones y sin tomar en cuenta el marco económico, sino solamente el social y político, abría las puertas del Instituto a grupos de aseguramiento sin que se realizaran los debidos cálculos actuariales ni se cubriera el costo de esos nuevos grupos en forma adecuada.

Consideramos que estas normas pueden tener como beneficio el que antes de que se ingrese al régimen del Seguro Social, mediante el estudio del convenio respectivo, se analice con mayor profundidad el costo financiero que esto provoca al Instituto y determina su viabilidad para otorgar el servicio.

En contra de lo anterior, se creó un denominado Seguro de Salud para la Familia que indica que por \$135.00 al mes cualquier persona no estando sujeto a una relación laboral y toda su fami-

lia, tendrán derecho a los beneficios del Seguro de Enfermedades y Maternidad y que además de su familia, que es considerada esposa o concubina, hijos, padre y madre, puedan inscribir a otros sujetos adicionalmente pagando el 65% de dichos \$135.00 por cada uno de ellos.

Si el fondo de la reforma es salvar económicamente al Instituto, parece contrario a dicho objetivo el que se permita el aseguramiento de grupos en los que sobre todo no se está calculando nuevamente el valor por individuo beneficiado, ya que al hablar de seguro de familia, el sujeto podrá asegurar a un grupo indeterminado de personas, lo que seguramente provocará un desfinanciamiento para el Instituto.

La medida podría ser buena si el cobro de la cuota no se calcula por familia, sino por cada sujeto que vaya a recibir el beneficio, ya que de la manera en que se encuentra previsto este seguro, es imposible conocer en forma previa los costos que tendrá el mismo.

Este nuevo seguro también está sujeto a un nuevo reglamento en donde es deseable que por lo menos se limite el número de familiares para evitar nuevamente un descalabro económico.

B) Seguro de Riesgos de Trabajo

El Seguro de Riesgos de Trabajo como lo comentamos anteriormente, es totalmente pagado por los patrones y en las últimas reformas tanto a la ley como al reglamento, se le aumentaron las cuotas ya sea en forma directa o indirecta para dicho sector.

El régimen financiero de la actual Ley se basa esencialmente en dos aspectos para poder calcular el monto de la cuota.

En primer término, existe una clasificación de las empresas que las divide según el riesgo de su actividad en cinco clases, haciendo notar que todas las empresas de una misma clase siempre se mantienen juntas en esa misma clasificación y sólo pueden subir o bajar de clase cuando la totalidad de ellas están en el índice más alto o más bajo del que le corresponde, según sea el caso durante tres años continuos.

Podríamos decir que, el segundo elemento con el que se calcula el monto de la cuota es el comportamiento individual de cada empresa ya que en cada clase existe un grado mínimo, medio o máximo en donde la compañía sí puede anualmente subir o bajar según el número de riesgos de trabajo que tenga y la gravedad de éstos, lo cual es medido con unas fórmulas que deberían medir los índices de frecuencia, gravedad y siniestralidad de la empresa. Es de hacer notar que en los últimos años, estas fórmulas lejos de medir correctamente la siniestralidad de la empresa, han tenido un carácter eminentemente recaudatorio.

Este sistema ha sido fuertemente criticado, pues se considera que pagan justos por pecadores, ya que una empresa en particular al no poder bajar de clase cuando ha hecho esfuerzos importantes para reducir los riesgos de trabajo por los índices de siniestralidad de aquellas que son irresponsables, todas se mantienen

LA MEDIDA PODRÍA SER BUENA

SI EL COBRO DE LA CUOTA

NO SE CALCULA POR FAMILIA,

SINO POR CADA SUJETO

dentro de la misma clase, lo que provoca una injusticia al momento del pago.

Con el sistema propuesto en la nueva Ley, se pretende que desaparezcan las clases y que cada empresa cubra en particular las cuotas en el Seguro de Riesgos de Trabajo según su grado de riesgo, situación que aparece como un acierto si lo vemos en forma general. Sin embargo la ley propone una fórmula que también es eminentemente recaudatoria y que después de haber hecho estudios y aplicarla en un sinnúmero de empresas, provoca definitivamente que todas las empresas tiendan a subir, ya que nuevamente la fórmula no mide correctamente la frecuencia y la gravedad, sino que elimina la frecuencia y solamente concede un peso específico a la gravedad.

Es importante hacer notar que las empresas están en posibilidades de cuidar la frecuencia porque mediante sistemas de seguridad pueden evitar que sucedan los accidentes pero es difícil que el patrón consiga, ya causado el accidente o la enfermedad, limitar sus consecuencias ya que éstas dependerán de la salud y estado físico del trabajador, de la atención médica que reciba y de diversas situaciones que no quedan en manos del patrón controlar y que en muchas ocasiones se agravan por el deficiente servicio que otorga el Instituto.

Por otro lado, desgraciadamente es del conocimiento público que muchas de las *incapacidades y pensiones* que otorga el Instituto, no están justificadas, lo que provoca un mayor costo financiero para los patrones y un daño patrimonial al Instituto.

En términos generales se considera que la fórmula propuesta por la nue-

va Ley, no va de acuerdo con la filosofía que se pretende imponer de que cada empresa tenga su propia siniestralidad, ya que el ánimo de la fórmula es recaudatorio.

Es importante señalar que dentro de las discusiones de la Ley, se logró un artículo transitorio, en el que al terminar el primer año de vigencia de ésta, o sea, para 1998, se puedan revisar los efectos de la fórmula, situación que es de gran importancia para evitar un efecto recaudatorio e incluso las empresas deberán en este año de *vacatio legis* de 1996 comparar los resultados entre la fórmula vieja y la nueva para estar en posibilidades de valorar correctamente sus efectos, ya que de ser solamente recaudatorios, de nada servirá el sistema propuesto que debería implicar una mayor justicia para quienes disminuyan sus riesgos de trabajo.

Dentro de este ramo del Seguro de Riesgos de Trabajo, se modificó también la forma de otorgamiento de la pensión por incapacidad permanente total, que consiste en el pago del 70% del salario base de cotización.

Con la Ley anterior, de los fondos del propio Seguro de Riesgos de Trabajo, se le cubre al trabajador su pensión. Con las normas de la nueva Ley, la pensión se cubrirá con la contratación de una renta vitalicia frente a una aseguradora, que se capitalizará de los fondos que tenga el trabajador en su cuenta individual que proviene del seguro de Cesantía en Edad Avanzada y Vejez y sólo en el caso de que no le alcancen sus fondos, el Instituto pondrá el capital que haga falta para que se pueda cubrir la renta vitalicia y un nuevo seguro de sobrevivencia que servirá para que cuando el trabajador fallez-

ca, sus beneficiarios puedan seguir recibiendo la pensión en los términos de Ley, pensión que antes se transmitía automáticamente a los beneficiarios sin necesidad de este seguro que también es capitalizado de la cuenta individual.

Debemos hacer una crítica severa a este nuevo sistema de pago ya que como lo hemos dicho anteriormente, el sistema

de seguro social al funcionar como un verdadero seguro, no tiene por qué mezclar los fondos de una rama de aseguramiento con otra, si el patrón ya cubre íntegramente la cuota del Seguro de Riesgos de Trabajo, de esos fondos es donde debe pagarse la pensión del trabajador y no tomarlo de una cuenta individual que se ha formado por otra rama de aseguramiento que es de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

En realidad, el trabajador a lo que tendría derecho es a recibir su pensión del Seguro de Riesgos de Trabajo y que por otra parte se le entreguen sus fondos de la cuenta individual que, se generarán con aportaciones del patrón, del propio trabajador y del Estado y que en principio tenían un objeto distinto y que provienen de una rama de aseguramiento que nada tiene que ver con el seguro de riesgos de trabajo

C) Seguro de Maternidades y Enfermedad

Como ya se comentó líneas arriba, este seguro nació desfinanciado porque no se calculó el costo de los beneficiarios, sino sólo de los trabajadores asegurados que ascienden aproximadamente a diez millones y tomando en cuenta a éstos y a sus beneficiarios, se llega a una cifra aproxi-

madamente de treinta millones de personas que debe atender el Instituto. Asimismo, al modificarse el sistema de pensiones, ya no podrá ser financiado este ramo por el de Vejez y Cesantía en Edad Avanzada, por lo que la reforma en este ramo era trascendental.

SURGIERON SERIAS DUDAS

SOBRE LA POSIBLE

CONSTITUCIONALIDAD

DE LA LLAMADA CUOTA ÚNICA

Desde un principio se llegó a la conclusión de que para financiar este seguro, debería pagarse una

cuota suficiente para cubrir el costo de cada asegurado y sus beneficiarios. Así se llegó a la conclusión de que aproximadamente se requieren 2.8 salarios mínimos del Distrito Federal para cubrir el costo de cada individuo y sus beneficiarios en este ramo de enfermedades y maternidad.

En el proceso de discusión, se pensó en establecer una cuota única por trabajador sobre el monto ya indicado, sólo que surgieron serias dudas sobre la posible constitucionalidad de la llamada cuota única en virtud de que los trabajadores que percibían menos de ese ingreso, podrían haber considerado injusto e inequitativo pagar sobre una base salarial que no percibía. También se consideró que los patrones de esos trabajadores podrían considerar inconstitucional tal situación.

Para evitar tales problemas, la Ley establece un nuevo sistema de pago en este tipo de seguro. En primer término, se dividió el régimen financiero por una parte para que éste tuviera los recursos necesarios para cubrir las prestaciones en dinero fijando una cuota del 1% sobre el salario base de cotización, dividiéndose el 60% de dicha cuota a los patrones, el 25% a los trabajadores y el 5% al gobierno federal.

Por otro lado, las prestaciones en especie se cubrirán con una aportación patronal equivalente al 13.9% de un salario mínimo general del D.F., cuando el salario no sea mayor de tres salarios mínimos. Si el salario rebasa los tres salarios mínimos, se pagará una cuota adicional patronal equivalente al 6% del salario base de cotización y otra adicional obrera del 2% sobre la diferencia entre el salario base de cotización y tres veces el salario mínimo citado. Es importante resaltar que si el trabajador no gana arriba de tres salarios mínimos, no pagará cuota alguna y el gobierno federal cubrirá también el 13.9% del salario mínimo del Distrito Federal por cada trabajador, lo que implica una mayor aportación estatal.

Uno de los problemas que se visualizaron antes de la reforma fue la subdeclaración de los patrones frente al Instituto, ya que inscribían a sus trabajadores con un salario inferior al que percibía, con objeto de pagar una cuota menor. Con el sistema que propone la nueva ley, consideramos que se agravará dicha subdeclaración porque los patrones quizás se rehúsen a declarar arriba de los tres salarios mínimos ya que eso tendrá un costo tanto para él como para el trabajador.

D) Nuevo Sistema de Pensiones

Para crear el nuevo sistema de pensiones, la nueva ley dividió el ramo que se denominaba de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, para que quede un nuevo ramo de aseguramiento que se denomina de Invalidez y Vida y otro que se denomina del Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

Es de hacer notar que antes estos rubros de I.V.C.M. estaban en una sola

rama y el Seguro de Retiro conformaba de hecho otra rama de aseguramiento incluso no manejada por el Instituto.

a) Seguro de Invalidez

Este seguro protege el riesgo que ocurre cuando el trabajador se invalida por una causa ajena al trabajo y le es declarada una incapacidad superior al 50%.

El cambio más importante de este seguro es que se eleva el número de semanas de cotización que antes era de 150 semanas, aproximadamente tres años de trabajo, a 250 semanas de cotización, que aproximadamente son cinco años de trabajo. También cambia el sistema para el otorgamiento de la pensión ya que antes la pensión era pagada directamente por el Instituto cumpliéndose los requisitos ya señalados y ahora, el trabajador tendrá derecho a una renta vitalicia cuyo límite mínimo es de un salario mínimo general en el Distrito Federal indexada con el Índice Nacional de precios al consumidor, que será contratada con una aseguradora y cuyo capital para fondearse, será tomado de la cuenta individual que se genera en el Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez. Aunado a eso deberá obtenerse un seguro de sobrevivencia con el mismo capital para que cubra a los beneficiarios la pensión cuando fallezca el pensionado.

En caso de que el capital de la cuenta individual no alcance, el Instituto fondeará el capital suficiente para tal efecto.

En caso de que el trabajador quede inválido y no cumpla con las semanas de cotización que son 250, el trabajador tiene derecho a que se le devuelva el fondo de su cuenta individual.

Por otra parte, si una vez fondeado el capital para la renta vitalicia y la prima del seguro de sobrevivencia, queda dinero en la cuenta individual, el trabajador tiene derecho a aumentar el capital para que la renta vitalicia sea mayor, aumentar la prima del seguro de sobrevivencia o a que se le devuelva el sobrante de dicha cuenta.

Por otra parte, existe un caso de excepción con respecto a las 250 semanas de cotización ya que si el trabajador tiene una incapacidad superior al 75%, sólo necesitará de 150 semanas de cotización.

Nuevamente hacemos la crítica de que al ser ramos independientes, el de Invalidez y Vida, con el de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, no tiene porque tomarse la cuenta individual para cubrir la pensión de este ramo, ya que el régimen financiero de éste precisamente sirve para cubrir estas contingencias debiéndose entregar al trabajador en forma independiente su cuenta individual que fue generada por aportaciones del patrón, del propio trabajador y del Estado en otro ramo.

b) Vida

Desde luego, en este seguro se protege al asegurado cuando fallece para poderle otorgar a sus beneficiarios una pensión cuyo monto mínimo también es de un salario mínimo general del Distrito Federal indexado con el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Se requieren de 150 semanas de cotización por parte del asegurado para que los beneficiarios que son la esposa o concubina, hijos hasta de 16 años o hasta 25 cuando se encuentran estudiando o incapaces totales, y el padre y la madre cuando dependen económicamente del asegurado, puedan tener derecho al mismo.

En este caso también tienen derecho a una renta vitalicia que igualmente se constituye frente a una aseguradora y se capitalizan con el dinero de la cuenta individual al igual que en el Seguro de Invalidez, salvo que en este caso ya no se requiere la prima para el seguro de sobrevivencia por obvias razones.

Es de notar que rigen las mismas reglas del Seguro de Invalidez, en caso de que el trabajador fallezca y no cumpla con los requisitos para la pensión o tenga un capital mayor del necesario para fondear la renta vitalicia.

Tanto para el Seguro de Invalidez como para el de Vida, el monto de la pensión será del 35% del promedio de los salarios correspondientes a las últimas

500 semanas de cotización anteriores al otorgamiento de la misma, actualizadas conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

c) Seguros de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez

El cambio más trascendental de la reforma puede considerarse el que se genera en esta rama, ya que cambia totalmente

**EL CAMBIO MÁS TRASCENDENTAL
DE LA REFORMA PUEDE
CONSIDERARSE COMO EL QUE SE
GENERA EN EL SISTEMA DE
PENSIONES A UN SISTEMA DE
PENSIONES INDIVIDUALIZADO**

el Sistema de Pensiones a un sistema de pensiones individualizados.

Para lograr lo anterior, se crea una cuenta individual que a su vez tendrá las subcuentas de retiro, que es un 2% pagado por el patrón sobre el salario base de cotización, la subcuenta de Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, que tendrá el 4.5% cubierto por el patrón, el trabajador y el Estado, el 5% del INFONAVIT una vez que se reforme la ley correspondiente y una denominada cuota social adicional que pagará el gobierno consistente en el 5.5% del salario mínimo general para el D.F., por cada día de salario cotizado y que se depositará en la cuenta individual de cada trabajador asegurado, lo que también indica un aumento de la cuota estatal.

Como lo indicamos anteriormente, el gobierno federal tiene la esperanza de que este sistema ayudará al ahorro interno del país como se prevé en el Plan Nacional de Desarrollo y además podrá hacer frente a las nuevas pensiones que se generen.

Al igual que como ya lo mencionamos en el seguro de invalidez, se aumentan el número de semanas de cotización en estos seguros que antes era de 500 semanas (aproximadamente 10 años), por mil 250 semanas de cotización (aproximadamente 25 años). Como se puede apreciar, es más de un 100% en el que se incrementa el requerimiento en la nueva ley.

Al igual que en los seguros antes comentados, una vez que el trabajador cumpla con los requisitos que son 60 años en el Seguro de Cesantía en Edad Avanzada y 65 años en el de Vejez y tiene

las mil 250 semanas de cotización, éste tendrá derecho a la renta vitalicia que se capitalizará con los fondos de la cuenta individual y deberá cubrirse de la misma, la prima del seguro de sobrevivencia.

Adicionalmente en este seguro el trabajador puede optar en vez de la renta vitalicia, por retiros programados, siempre y cuando el monto de su cuenta permita que dichos retiros programados sean por lo menos equivalentes a la pensión mínima garantizada de un salario mínimo general del D.F., indexado y la prima del Seguro de Sobrevivencia.

En caso de que el trabajador no cumpla con el requisito de las mil 250 semanas de cotización, tendrá derecho a que se le devuelva los fondos de su cuenta individual y para el caso de que tenga 750 semanas de cotización, tiene derecho a que únicamente se le otorgue el servicio médico por parte del Instituto.

También en el caso de que tenga un capital mayor al necesario para constituir la renta vitalicia, el trabajador tendrá derecho o a aumentar el capital de ésta o a incrementar la prima del Seguro de Sobrevivencia o bien, a que se le devuelva el sobrante.

En caso de que el capital de la cuenta individual no sea el suficiente para establecer la renta vitalicia, el trabajador sólo podrá tener derecho a optar por el Sistema de Retiros Programados, caso en el que, al agotarse el capital del trabajador, el Instituto tendrá la obligación de continuar aportando los fondos para que se siga dando la pensión, situación con la que nos parece que el gobierno queda totalmente cubierto ya que puede darse el caso de que el trabajador

fallezca antes de que tenga que utilizar los recursos del gobierno.

Finalmente y como una innovación acertada de la nueva ley, el asegurado podrá retirarse en forma anticipada a los 60 ó 65 años de edad si con su cuenta individual tiene el capital suficiente para recibir retiros programados de por lo menos un salario mínimo del D.F. indexado, más un 30%.

d) AFORES

Como lo hemos comentado anteriormente, las Administradoras de Fondos de Retiro serán las instituciones que manejen la cuenta individual de cada trabajador. Dichas AFORES, señala la ley, podrán ser públicas, privadas o sociales y su constitución, funcionamiento y regulación, quedarán plasmadas en la reforma que se haga a la Ley del CONSAR, situación que nos parece adecuada ya que la iniciativa original indicaba que dicho organismo otorgaría reglas administrativas de funcionamiento y supervisaría su funcionamiento.

Cada trabajador tendrá derecho a escoger la AFORE que le maneje su cuenta, pudiendo cambiar una vez al año, lo que nos parece administrativamente difícil para las empresas, por lo que se deben buscar mecanismos adecuados para ello.

Por otra parte, se logró que la CONSAR rinda un informe semestral al Congreso de la Unión reportándole sobre las comisiones, número de afiliados y situación financiera de los fondos para el retiro y asimismo se logró que expresamente se señale que los recursos de los fondos no podrán ser jamás utilizados

para el financiamiento de partidos políticos.

Ambas situaciones nos parecen correctas ya que es necesario preservar dicho patrimonio en beneficio de la sociedad mexicana en general.

e) Mejora de Servicios

Desgraciadamente en toda la ley no se señala cuáles serán las obligaciones del Instituto para mejorar su servicio y ser más eficiente desde el punto de vista administrativo.

IV. Conclusiones.

1.- La Reforma a la Ley del Seguro Social, era absolutamente necesaria en virtud de que desde el punto de vista económico, el Sistema de Seguro Social era insostenible y no podría a mediano y largo plazo cumplir con sus obligaciones en ninguno de los ramos.

2.- A pesar de lo anterior, consideramos que la reforma no tiene la profundidad necesaria y hay fuertes contradicciones en virtud de que se están admitiendo grupos de aseguramiento, como lo establece el Seguro de Salud para la Familia que no se encuentran debidamente sustentados desde el punto de vista actuarial al no cobrarse la cuota por individuo, sino por familia, por lo que es deseable que el reglamento limite el número de familiares que queden cubiertos por el mismo. Tampoco se dieron normas para mejorar el servicio y la administración del Instituto.

3.- Pese a que el Presidente de la República prometió que no habría aumentos de cuotas, en el Seguro de Ries-

gos de Trabajo, conllevará a un aumento toda vez que la fórmula que se pretende utilizar, es recaudatoria y el límite máximo de cotización de dicho seguro, se eleva de un 10% a un 15% sobre los salarios base de cotización.

Además de que en los ramos de Invalidez y Vida y Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, se aumenta el límite del salario base de cotización de 10 a 25 veces.

4.- En el Seguro de Enfermedades y Maternidad, si bien se trató de corregir los errores de financiamiento al cubrirse el valor del costo por asegurado y con una mayor aportación estatal, lo cual resulta benéfico, puede originar una subdeclaración en virtud de que cuando se rebase un salario mayor a tres salarios mínimos, se aumentará la cuota patronal y los trabajadores empezarán a cotizar.

5.- Por lo que hace al sistema de pensiones, nos parece totalmente inequitativo, arbitrario e injusto que la pensión por incapacidad total permanente de riesgos de trabajo, de invalidez y la del seguro de vida, sean capitalizadas con los fondos de la cuenta individual, ya que se repite, por ser un sistema de seguro. Cada ramo es independiente y por ello, la prima de cada ramo cubre la pensión correspondiente, por lo que en estricta justicia las pensiones de dichos ramos deben cubrirse con las aportaciones ya hechas en cada uno de ellos y no pagarse de la cuenta individual que pro-

viene del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vida.

6.- En cuanto al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vida que constituyen el nuevo sistema de Pensiones Individualizadas, lo más importante es que verdaderamente los fondos que se constituyan ayuden para el ahorro interno del país y para mejorar en términos generales la economía del pueblo mexicano, destinándose a otorgar crédito a la población en general para que haya un detonante económico y que no sirva únicamente para financiar al gobierno federal o a los actuales grupos financieros.

Por la forma en que está previsto el Sistema Nuevo de Pensiones no se vislumbra a ciencia cierta en dónde está el mejoramiento de las pensiones a que se ha

hecho referencia por parte del Instituto, ya que la pensión mínima garantizada de un salario mínimo general del Distrito Federal, se conserva igual que en la Ley vigente y es imposible actualmente determinar el cálculo de cualquier pensión que se vaya a otorgar con la nueva Ley, que desde luego estará sujeta en mucho al devenir económico del país y al manejo honesto y cuidadoso que lleven a cabo las AFORES.

7.- Finalmente será de suma importancia vigilar estrechamente la reforma a la Ley del CONSAR, para que de ella pueda surgir la que se genere el ahorro interno y a la vez mejore el Sistema de Pensiones.

**POR LA FORMA EN QUE ESTÁ
PREVISTO EL SISTEMA NUEVO
DE PENSIONES, NO SE VISLUMBRA
A CIENCIA CIERTA EN DÓNDE
ESTÁ EL MEJORAMIENTO
DE LAS PENSIONES**

LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL

Sergio Valls Hernández

El 19 de noviembre pasado el presidente Ernesto Zedillo presentó a la consideración del Congreso de la Unión una Iniciativa de Nueva Ley del Seguro Social, en la cual propuso un cambio radical de la seguridad social en el que, respetando los principios originales de la misma, se actualiza su contenido valorativo a las circunstancias actuales. Las formas concretas de otorgar la seguridad social, se dijo, deben cambiar para hacer efectivos los principios de solidaridad, universalidad, redistributivos y tutelares de los derechos de los trabajadores.

La iniciativa fue objeto de un intenso debate en el seno de las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social y Seguridad Social. Durante los trabajos de análisis y discusión se hicieron alrededor de 60 modificaciones, propuestas por los diferentes grupos parlamentarios. La participación de la diputación obrera del Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue especialmente importante.

En el Pleno, la discusión fue profunda y exhaustiva. Desde las diferentes

ópticas ideológicas los legisladores manifestaron su preocupación por mantener las conquistas de los trabajadores en materia de seguridad social y hacerlas efectivas mediante una reforma profunda del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Todos expusieron sus inquietudes ante la crítica situación financiera por la que atraviesa la seguridad social y manifestaron la necesidad del cambio.

Intentaré exponer las razones que hacen a la Nueva Ley del Seguro Social la opción viable para la transformación de los seguros que integran el esquema de protección que otorga el IMSS.

Ante una situación crítica, la nueva Ley propuso una organización y financiamiento para garantizar que en los próximos años se mejore la atención, amplíe la cobertura en guarderías y primordialmente se cuente con recursos suficientes para cubrir las pensiones derivadas de los seguros de Riegos de Trabajo, Invalidez, Viudez y Vida, así como Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

**DESDE LAS DIFERENTES
ÓPTICAS IDEOLÓGICAS, LOS
LEGISLADORES MANIFESTARON
SU PREOCUPACIÓN POR
MANTENER LAS CONQUISTAS DE
LOS TRABAJADORES**

En este sentido, con base en cuatro apartados: "Una seguridad social para

el futuro". "Una seguridad social pública". "Una seguridad social más amplia" y "Una seguridad social más justa", expondré mi punto de vista sobre este trascendente y sensible asunto de interés nacional.

I. Una Seguridad Social para el Futuro.

El largo plazo es una de las dimensiones que la crisis nos ha hecho olvidar a los mexicanos. La mayoría vivimos para resolver lo urgente. Lo importante, lo diferimos en espera de tiempos mejores. Sin embargo, asumir esta misma actitud en lo que se refiere a la seguridad social sería irresponsable frente a nuestros hijos y egoísta ante los jóvenes que constituyen la mayor parte de la población.

El Seguro Social se creó en 1943 como una expresión concreta de las demandas de los trabajadores. A partir de esa fecha y gracias al proceso de industrialización del país, el IMSS creció en cobertura, ingresos e instalaciones médicas. Los primeros años fueron de consolidación y las décadas de los sesenta y setenta de franca expansión, sobre todo en lo que se refiere a la construcción de centros hospitalarios y clínicas. Esto fue posible en la medida que la relación población laboral activa-pasiva era favorable y el seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte era superavitario, lo que produjo recursos suficientes para financiar el déficit de origen del seguro de Enfermedades y Maternidad.

La ley autorizaba que los recursos de los diversos seguros se utilizaran indistintamente para financiamiento de cualquiera de los otros, por lo que se decidió crear una infraestructura hospitalaria, que se convirtió en la envidia de algunas naciones hermanas de Latinoamérica. Tan sólo en México un parto atendido por especia-

listas y en condiciones de higiene y seguridad para la madre y el hijo puede tener el costo de \$ 769, alrededor de 100 dólares, que es bajísimo si se le compara con los estándares internacionales. Este hecho explica que uno de cada tres mexicanos nazcan en instalaciones del IMSS.

Otro fenómeno que se derivó de esta decisión gubernamental de financiar con recursos previsionales las prestaciones de salud, fue el incremento de la esperanza de vida de los mexicanos que aumentó de 43 a 72 años de edad promedio de 1943 a la fecha. Los estudios de esperanza de vida establecen distinciones entre niveles socioeconómicos, pero estoy seguro que si hubiera un análisis de cómo ha aumentado ésta entre las personas de menores ingresos obtendríamos resultados que nos admirarían y serían motivo de orgullo nacional.

Este gran éxito médico del IMSS se convierte, paradójicamente, en una de sus debilidades financieras por dos razones:

La primera consiste en que, el sistema pensionario basado en el principio de reparto resulta insuficiente para asegurar el pago de una pensión digna a los cotizantes jóvenes, puesto que la relación trabajador activo-pasivo tiende a disminuir. Esto sucede en todo el mundo, basta leer la prensa respecto a las reformas del sistema de seguridad social de Francia. En México, el acelerado crecimiento de la esperanza de vida, un éxito de la seguridad social, aunado a los esfuerzos por reducir la tasa de natalidad de las últimas décadas, conducen a que en breve esa relación sea similar a la de países como Uruguay, Argentina y Chile y más cercana a las europeas, es decir a una estructura poblacional en que haya "más viejos" que "jóvenes".

La segunda es que la extensa red de instalaciones destinadas a la atención de salud ha sido construida con recursos del seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, lo que redujo las posibilidades para hacer frente a las nuevas condiciones demográficas y ello ha puesto en crisis actuarial al sistema pensionario.

Aquí conviene hacer una disgresión: el déficit actuarial consiste en que los

recursos aportados por los trabajadores activos serán insuficientes, en el mediano plazo, para cubrir las prestaciones que ofrece el sistema a los pensionados, es decir, ocultarlo o permanecer impávidos ante la evidencia que arrojan estos cálculos es negarle la posibilidad de obtener una pensión digna a los jóvenes, quienes ahora contribuyen solidariamente pero cuando lleguen al momento de pensionarse no habrá suficientes recursos para retribuirles su esfuerzo en igual proporción en la que contribuyeron.

De ahí que las dos razones expuestas, ampliadas con la disgresión, imponen la necesidad de un cambio por lo que sería irresponsable jugar al avestruz, bajo el argumento de que todavía hay algunos recursos -Seguro de Ahorro para el Retiro (SAR)- que pueden ser sumados a este sistema de reparto o, lo que es peor, suponer que la nómina puede aún soportar más carga tributaria. Aplazar las soluciones a un problema que atañe a las generaciones jóvenes es afectar el bienestar futuro de la sociedad mexicana. Hubiera sido egoísta proponer un paliativo al déficit financiero, porque solamente se traslada a las generaciones venideras la responsabilidad

de reformar sustancialmente el sistema pensionario.

Entonces, la desidia es irresponsable y egoísta. Lo cómodo es trasladar el problema y los que vengan que le hagan como puedan, aunque los cálculos adviertan sobre el aumento del costo fiscal de la reforma por cada año que se difiera ésta. No haber hecho nada le hubiera costado más al país. En esta coyuntura había dos opciones: la desidia, fundada en el miedo al cambio y la defensa de privilegios o en su caso la acción valiente y responsable. El Gobierno de la República atinadamente prefirió actuar.

Esta problemática motivó al presidente Zedillo a emprender una reforma

de la seguridad social. Bajo las circunstancias actuales, el mejor esquema para el sistema de pensiones, es el de capitalización individual, porque asegura a los futuros cotizantes una pensión digna financiada con su esfuerzo y con la contribución solidaria de los demás, plasmada en la aportación social y la pensión garantizada. Los fondos previsionales para financiar un ingreso en el retiro, la cesantía en edad avanzada y la vejez se integran bajo el principio de la corresponsabilidad, en la que los patrones y el Estado ponen la mayor parte de los recursos monetarios y el asegurado contribuye con su trabajo, primordialmente.

El derecho de propiedad que se adquirirá sobre la cuenta individual asegura una pensión mínima y que las cotizaciones que se realizan a favor del trabajador no se pierdan en subsidios ocultos, que existen en la ley vigente, y que perjudican a los grupos de menores ingresos y, en forma espe-

**BAJO LAS CIRCUNSTANCIAS
ACTUALES, EL MEJOR ESQUEMA
PARA EL SISTEMA DE PENSIONES
ES EL DE CAPITALIZACIÓN
INDIVIDUAL**

cial, a las mujeres trabajadoras. Estos recursos se podrán utilizar en inversiones productivas que reactiven la economía.

No hay que perder de vista que sin empleo no hay seguridad social, porque no habría quien la pague. Por ello, si se utilizan esos recursos en la promoción del empleo, se estarán destinando a la ampliación de la cobertura de la seguridad social.

El objetivo es, entonces, garantizar los derechos de los cotizantes futuros. Hay que enfatizar que en la Nueva Ley del Seguro Social se plantea que ésta se aplicará plenamente a quienes empiecen a cotizar a partir de su entrada en vigor, primero de enero de 1997; sin embargo, esto no exime la responsabilidad adquirida con los cotizantes actuales, los pensionados y quienes se encuentran en periodos de conservación de derechos. Por ello, la ley incluye un esquema de transición en el que se respetan en forma absoluta no sólo los derechos adquiridos, sino las expectativas de derechos.

En síntesis, como sociedad tenemos el derecho a no cambiar y a conservar el sistema pensionario de reparto, que existe de hecho, y optar por una reforma que permita sobrellevar la situación hasta el año 2015, fecha en que los menores de cuarenta años aún no llegarían a la edad de pensionarse.

Pero también tenemos la oportunidad de sentar las bases para un nuevo sistema de pensiones que asegure el bienestar de los jóvenes y de nuestros hijos. Este fue el camino que eligió el Congreso de la Unión cuando aprobó la Iniciativa de Nueva Ley del Seguro Social y definió una seguridad social para el futuro.

II. Una Seguridad Social Pública.

Un recurso de la retórica, muy utilizado por los demagogos, consiste en utilizar palabras huecas, que carecen de contenido actual y susceptibles de ser empleadas con ambigüedad. Estas palabras, a fuerza de repetirse adquieren una connotación social determinada al mismo tiempo que pierden significado real. Un ejemplo vívido de este fenómeno son los vocablos "privatización" y "neoliberal", que ahora los emplean quienes consideran que una acción colectiva o gubernamental es contraria a sus intereses, como recurso para descalificar o satanizar; quien la usa pretende que el contenido de lo que él ya desestimó no sea analizado, busca evitar el análisis serio. El estudio de la Nueva Ley del Seguro Social debe estar más allá de la retórica y de las frases vacías.

¿Qué es privatizar? Si consultamos el Diccionario Ilustrado de la Lengua Española nos percatamos que el verbo no existe y la palabra privado es "un adjetivo para calificar una acción que se ejecuta a la vista de pocos, familiar y domésticamente, sin formalidad ni ceremonia alguna o lo personal y particular de cada uno". De la segunda acepción puedo inferir que privatizar es la acción por la cual un bien se vuelve particular y personal de cada uno. (También se consultó el Tesoro de la Lengua Castellana o Española, el Corominas y la Enciclopedia del Idioma).

Ahora bien, cabría preguntarse qué sentido le otorgan a esta palabra quienes la emplean para evitar que se realice un estudio profundo de la Ley, del diagnóstico que motivó una reforma a la seguridad social en los términos que se presentó al Congreso de la Unión. Un cuestionamiento difícil de contestar, toda vez que el uso del

término tiene trasfondo ideológico, una carga negativa y discutir esto sería caer en la trampa de la logomaquia, es decir, en la discusión estéril que atiende a las palabras y no al contenido.

Por ello, más que rebatir los calificativos de "privatizadora" y "neoliberal" que algunos han pretendido atribuir a la reforma del IMSS es preferible precisar por qué en ésta, la seguridad social mantiene su naturaleza pública y se conserva la tutela estatal de los derechos de los trabajadores.

Los principios y objetivos de la Ley son aquellos que inspiraron la creación del IMSS, en 1943, y se ratifican en los primeros artículos de la Nueva Ley. Las modificaciones, entonces, se presentan en los procedimientos y en las formas de financiamiento y administración de los diversos seguros que integran la seguridad social, puesto que los principios permanecen intactos.

Esta es una premisa fundamental para entender el espíritu de la propuesta del Ejecutivo. El Estado no pretende despojarse de su responsabilidad frente a la sociedad, sino crear nuevas fórmulas que le permitan cumplir con ella.

Cierta discusión ideológica de la última década se ha enfocado, a mi parecer equivocadamente, en discernir sobre cuál es la dimensión óptima del Estado. Unos proponen un Estado administrador y otros un Estado meramente policiaco. Unos luchan porque el Estado intervenga hasta en la fabricación de casimires y otros porque solamente administre justicia y legisle.

Ambas posiciones son extremas y contrarias al sentido del Artículo 25 Constitucional que establece la economía mixta, en la que se prevé una participación de los sectores público, social y privado.

Aquí hay que preguntarse: ¿Cuál es el papel del sector público en la economía? La respuesta se encuentra en la propia Constitución: planearla, conducirla, coordinarla y orientarla, conforme al Artículo 25 y fungir como tutelador de los derechos de la parte desfavorecida en la relación laboral. Ambos presupuestos los recogió la Iniciativa del Ejecutivo, hoy convertida en Ley.

El primero se encuentra en la facultad del IMSS de establecer, mediante reglamento, la operación de los servicios médicos que presta directamente y la supervisión de aquellos en los que lo hace indirectamente, todos y cada uno de los requisitos que

debe reunir quien los recibe, así como la calidad del servicio que se tiene que otorgar. Los principios de no discriminación entre derechohabiente e integridad de la atención, son los rectores de cualquier prestación que otorgue el Instituto por sí o por medio de un tercero. Aquí conviene aclarar que desde 1949 se permite la reversión de cuotas y la subrogación de servicios.

Lo segundo se amplía con la Nueva Ley, ya que ahora con la llamada aportación social se propone imponer la obligación al Estado de asegurar, con recursos fiscales si es necesario, una pensión garantizada y de contribuir con un nuevo peso por cada día de cotización en la cuenta individual del trabajador en el nuevo seguro

LA SEGURIDAD SOCIAL MANTIENE
SU NATURALEZA PÚBLICA
Y CONSERVA LA TUTELA
ESTATAL DE LOS DERECHOS
DE LOS TRABAJADORES

de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez: la llamada aportación social. Asimismo, se incrementa la contribución estatal en el seguro de Enfermedades y Maternidad, que beneficia tanto a los trabajadores sujetos a una relación formal como a los trabajadores independientes y del campo.

Las facultades de vigilancia y control también se refuerzan, especialmente en lo relativo a la operación de las cuentas individuales de los trabajadores, por el interés que representa para la sociedad que los recursos acumulados no se expongan a la especulación ni se desvíen de su destino final que es financiar pensiones dignas.

Los aspectos de reversión de cuotas y la creación de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) fueron un campo fecundo que creó confusiones y polémicas, ya que el calificativo "privatización" se utilizó con mayor ligereza, sin que ello se apoye en un estudio profundo de la Nueva Ley.

En cuanto a la operación de las cuentas individuales por las AFORES hay que hacer las siguientes precisiones: la Constitución establece un régimen de economía mixta y el Artículo 25 regula la conveniencia de los sectores público, social y privado en actividades económicas, con lo que el propio Estado a través del IMSS, conforme a la legislación que se expida, también podrá constituir una AFORE. Con ello se otorga al trabajador el derecho de que elija quien le administrará sus recursos y ya no será una persona única. Quien lo haga mejor, seguramente, será el que administre la mayor parte de los recursos. Pero independientemente de esto, el Estado garantiza el pago de una pensión digna a todo aquél que cumpla con los requisitos legales, lo que representa un avance.

Otra forma de tutelar los derechos de los trabajadores es ratificando la facultad del IMSS del cobro coactivo y la fiscalización respecto a las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, con el beneficio de que los recursos que se causen por el pago impuntual de las mismas se abonará a la cuenta individual del trabajador.

Por los argumentos expuestos y otros más, es evidente que se confirma y fortalece la naturaleza pública de la seguridad social. Esto no es una reminiscencia del pasado, sino una preocupación de la sociedad que se quiere recoger en la propuesta de Ley, puesto que la materia que nos ocupa es altamente sensible porque afecta directamente al bienestar de las personas. El Estado, por ello, debe ser y seguirá siendo el garante de la seguridad social.

¿Cómo se garantizará una seguridad social en el futuro, más amplia y más justa? ¿Cómo se evitará que ésta se deteriore en épocas de crisis? Muchas de las respuestas se encuentran en la Nueva Ley del Seguro Social, pero algunos no la quieren ver. Sus razones han de tener para no reconocer que la Nueva Ley reforza y garantiza una seguridad social a cargo del Estado, una seguridad social pública.

III. Una Seguridad Social más Amplia.

El trabajador es la figura de este siglo, como el burgués en el siglo pasado. En torno a aquél se crearon las grandes instituciones de bienestar colectivo, entre las cuales se cuenta la seguridad social. El trabajador es el símbolo del esfuerzo convertido en riqueza social, riqueza compartida entre un mayor porcentaje de las poblaciones de los Estados nacionales. En México, nuestra

Revolución hizo más evidente esta verdad que en otros países, pero no se reconoció sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Este cambio del centro orientador de la acción colectiva exige que se luche por imponer la idea de que sin una vida digna de los trabajadores es imposible el desarrollo económico. Este es uno de los compromisos que asumió el Estado mexicano y por ello promovió la creación de organismos tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Sin embargo, los conceptos políticos y jurídicos cambian su contenido valorativo con el transcurso del tiempo. No son abstracciones ahistóricas, ni lechos de Licurgo válidos en cualquier circunstancia o lugar. Estos se nutren de una realidad dinámica, que difícilmente se deja apresar por los cuadros sinópticos de los académicos o los "cartabones" ideológicos, inmunes a los cambios y con pretensiones de eternidad. Esto ocurrió con el concepto de trabajador, que cuando se promulgó la legislación del incipiente Estado de bienestar mexicano, éste era el individuo que desempeñaba una tarea sujeto a una relación de subordinación. Ahora este concepto es más amplio, pues es todo aquél que contribuye con su esfuerzo físico e intelectual en una comunidad determinada, sin importar si previamente ha establecido una relación formal de trabajo. Bajo esta premisa, la seguridad social, que tiene un origen eminentemente laboral -Artículo 123 de la Constitución Política-, tiene que ampliarse para abarcar este nuevo concepto de trabajador. Esta redefinición del grupo social a proteger ya

se encontraba en germen en la aspiración de cobertura universal, que posee la seguridad social.

En la búsqueda de esta universalidad subyace el consenso social indispensable para emprender una acción gubernamental como la iniciativa de Nueva Ley, pero este tipo de buenas intenciones para convertirse en realidad necesitan de determinados condicionantes y crearlos es hacer política. El objetivo social es claro y legítimo: extender la protección de la seguridad social a todo aquél, cuyo esfuerzo personal es la fuente primordial de su ingreso, e incluir en ella a

su núcleo familiar, sin embargo, los medios no existían, de ahí la necesidad de modificar la Ley del Seguro Social, tanto en la forma de financiamiento como en la definición de los sujetos de aseguramiento en el origen de éste.

Las preguntas son sencillas: ¿Cómo ampliar la seguridad social? ¿Cómo

pasar de la buena intención a la realidad financiera? ¿Cómo allegarse recursos en forma equitativa y segura para el futuro y hacer realidad la extensión de la seguridad social? Las propuestas son múltiples, pero las respuestas son pocas, porque los recursos, lamentablemente, son escasos y más escasos aún en épocas de crisis económicas.

Estas interrogantes han sido el motor de un debate que se ha desarrollado en todo el mundo. México no ha sido la excepción. A lo largo de la discusión se han planteado diversas soluciones. Por ejemplo, una de ellas ha sido el aumento de las

EL OBJETIVO SOCIAL ES CLARO

Y LEGÍTIMO: EXTENDER

LA PROTECCIÓN DE LA

SEGURIDAD SOCIAL A TODO

AQUÉL, CUYO ESFUERZO

PERSONAL ES LA FUENTE

PRIMORDIAL DE SU INGRESO,

E INCLUIR EN ELLA A SU

NÚCLEO FAMILIAR

contribuciones a la seguridad social, que en nuestro país es un camino equivocado.

Actualmente la carga fiscal elevada que soportan las nóminas de las empresas, que es más del 33%, provoca que sólo obtengan los beneficios de la seguridad social quienes tuvieran una relación formal de trabajo. Tan sólo el 35% de la población ocupada recibe esta protección.

Otra solución es reestructurar la relación financiera entre los diversos seguros que integran la seguridad social y hacer efectivo el compromiso estatal con las clases más desprotegidas. Este fue el camino elegido por el gobierno mexicano.

Lo primero era establecer un nuevo concepto de trabajador. Si el rumbo es claro, ¿para qué cambiar?, después se tenía que precisar el ¿cómo hacerlo? Esta práctica política ortodoxa, que elimina el pragmatismo oportunista, es la que permitió fincar bases sólidas para el desarrollo futuro sano de la seguridad social. Efectuadas las definiciones políticas se procedió a las técnicas. Así en el seguro de Enfermedades y Maternidad se sustituyó el principio financiero que vinculaba los ingresos institucionales al comportamiento de la masa salarial. Con la Ley de 1973, la disminución del empleo y la caída del salario real afectaba los ingresos de este seguro. Este efecto negativo se acentúa en las épocas de crisis crónica como la que hemos padecido en México y, en general, en Hispanoamérica.

En contraste, la nueva Ley propone una cuota fija cubierta exclusivamente por el empleador para aquellos trabajadores que perciban hasta tres salarios mínimos. Esta cuota se calcula conforme a los costos de prestación de los servicios médicos, con lo que ahora lo importante son los costos.

Los salarios superiores al límite mencionado pagarán un porcentaje sobre el excedente, con lo que quienes reciben más contribuyen con una mayor cantidad. La cuota fija desgrava al trabajador de menores ingresos y es menor a lo que actualmente se cubre en todos los casos. Esto es posible por el incremento sustancial de la aportación gubernamental por cada trabajador cotizante.

Disminuir el costo de la afiliación es un incentivo al empleo y, por ende, a la ampliación de la cobertura. Lo anterior es un ejemplo de cómo es posible acercarnos al ideal de universalidad de la seguridad social mediante la modificación de un criterio técnico, que en este caso fue la forma de calcular las aportaciones a un seguro.

Hay otras estrategias que hacen que la seguridad social sea más amplia en la nueva ley. Por ejemplo, el Seguro de Salud para la Familia y el Seguro para el Campo, mediante el compromiso estatal de pagar una cantidad fija por cada asegurado y la figura del tercer aportante, se podrá incorporar a quienes obtienen sus ingresos de su esfuerzo personal pero no están sujetos a una relación de subordinación y a los sujetos del campo. Ambos seguros son una oportunidad para que núcleos importantes de la población puedan acceder a los servicios médicos institucionales a un bajo costo. Mediante el pago del 23.4 % de un salario mínimo general diario para el Distrito Federal un trabajador de la economía informal podrá recibir atención médica, en consulta, hospitalización y especialidad, tanto para él como para sus familiares.

Otra figura novedosa que permite ampliar la cobertura, es la del familiar adicional que facilita la extensión de la protección al pariente que viva con el asegurado y dependa económicamente de

éste, pagando solamente el 65% de la cuota establecida para el Seguro de Salud para la Familia. Otros sujetos beneficiados para este esquema son el trabajador migrante y su familia.

El sistema de la cuenta individual del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, que hace dueño al asegurado de los recursos acumulados en la misma, facilita a los trabajadores no asalariados el acceso al goce de una pensión al final de su vida productiva, puesto que su incorporación ya no depende exclusivamente de la preexistencia de una relación laboral, sino que cualquier individuo puede acudir ante una Administradora de Fondos para el Retiro a abrir una cuenta para conformar un ahorro previsional.

El principio de universalidad de la protección de la seguridad social acompaña a ésta desde sus orígenes. Sin embargo, hacerlo realidad implicó una evolución técnica y una acumulación de activos en favor de la salud de los trabajadores. Las innovaciones en el aspecto financiero y la mayor aportación estatal no hubieran sido suficientes para ampliar la cobertura. Un punto de partida importante de la Nueva Ley es la extensa red hospitalaria que hemos venido construyendo con el esfuerzo de trabajadores, patrones y gobierno. Con la Nueva Ley del Seguro Social se avanza en el principio de universalidad, se consolida una seguridad social más amplia.

IV. Una Seguridad Social más Justa.

La Nueva Ley del Seguro Social propone una seguridad social más amplia, que sigue siendo pública y se proyecta al futuro, pero ninguna de estas características justifica-

rían la reforma realizada si no fuera más justa. El cambio financiero en sí mismo sería intrascendente si éste no tuviera como fin otorgar mejor cobertura a los sectores más desprotegidos de la sociedad.

Esto es así porque extraer el sentido redistributivo del ingreso o de justicia social a la labor del IMSS sería condenar a muerte a su esfuerzo en pro de la salud y la vida digna de los mexicanos, que han llevado a cabo dos generaciones. Por ello una de las principales preocupaciones, que se apuntaron en el diagnóstico presentado a la comunidad del IMSS por el director general, Genaro Borrego Estrada, era la necesidad de eliminar las inequidades que contiene la ley de 1973.

Los principales efectos de "solidaridad regresiva" que se detectaron fueron:

a) Los sectores de menores ingresos y las mujeres, que no pueden mantenerse en el mercado formal de trabajo con la misma oportunidad que otros, subsidian a quienes eventualmente obtienen una pensión.

b) Los que cotizan con mayor constancia y tiempo subsidian a quienes cotizan los mínimos que establece la ley. Esto fomenta la subdeclaración.

c) El 86% de las mujeres que solicitaban la prestación del servicio de guarderías sin obtenerlo subsidian al 14% que sí lo recibe, porque la expansión del sistema está limitada en virtud de que los recursos excedentes se emplean para cubrir el déficit del seguro de enfermedades y maternidad.

d) Las empresas eficientes en la prevención de enfermedades y accidentes de trabajo subsidian a las ineficientes, porque el sistema de Clases no incentiva a las empresas a disminuir sus costos por conceptos de este tipo de eventualidades.

e) Los patrones y trabajadores que cotizaban en el régimen obligatorio subsidian a los esquemas modificados de aseguramiento, con lo que sujetos ubicados en un mismo nivel de ingreso pagan distinta cuota.

Estas inequidades fueron las que provocaron el cambio. Hacer más justa la seguridad social fue el principio rector de la reforma.

Bajo esta premisa se elaboró un esquema de financiamiento de los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, guarderías y prestaciones sociales, así como un sistema pensionario basado en la capitalización individual.

Las principales modificaciones son:

Riesgos de Trabajo.

a) La nueva Ley dispone que las empresas paguen su prima conforme a su siniestralidad particular (Artículo 72).

b) Se sustituye respecto de las empresas ya inscritas, la aplicación de la tabla estructurada en clases, por una fórmula sencilla de aplicar (Artículo 72).

c) El nuevo sistema establece que la empresa atendiendo a su siniestralidad puede bajar o subir un punto porcentual respecto de la prima que cubría sin impor-

tar la clase a que pertenezca (Artículo 74, segundo párrafo).

d) La nueva Ley deja igual el porcentaje de la pensión que recibirá el pensionado (Artículo 58).

Enfermedades y Maternidad.

a) Una cuota fija gubernamental equivalente al 13.9% del salario mínimo general vigente para el Distrito Federal actualizado conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, que beneficia más a los trabajadores de menores ingresos (Artículo 106).

b) Una mayor aportación estatal.

c) En todos los niveles de salarios hay una disminución de cuotas obrero patronales que desgrava la nómina y que se financia con un aumento de las aportaciones gubernamentales. El promedio de la disminución es un 33%.

d) Los trabajadores que reciben menos de tres salarios mínimos quedan desgravados del pago de las cuotas de este seguro.

Invalidez y Vida.

a) Se establece, como novedad, que el inválido que no reúna las semanas de cotización antes aludidas, podrá retirar del saldo de su fondo individual la cantidad que le corresponda en una sola exhibición. (Artículo 122 segundo párrafo).

b) Continúan vigentes en este seguro las pensiones que se otorgan a los beneficiarios del asegurado o pensionado fallecido y que hubieran cumplido los tiem-

pos de espera que señala la Ley (Artículos 127, 129, 130, 134, 135, 136 y 137).

c) Permanecen, por cuanto hace a este seguro, las ayudas asistenciales y las asignaciones familiares para los pensionados (Artículo 138).

d) Se establece la cuantía de la pensión de invalidez en el treinta y cinco por ciento del promedio de los salarios correspondientes a los cinco años anteriores al otorgamiento de la misma actualizada al Índice Nacional de Precios al Consumidor (Artículo 141).

e) Se establece en la nueva Ley que el monto de la pensión de invalidez no podrá ser inferior al salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y las mismas serán incrementadas conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (Artículo 141, segundo párrafo).

f) En la Nueva Ley del Seguro Social se aumenta el monto pensionario porque la base para calcularlo cambia en beneficio del trabajador.

Dicha Ley propone utilizar los últimos cinco años de cotización actualizados conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, con lo que se eliminan los efectos negativos de la inflación que actualmente afectan al pensionado (Artículo 141).

g) El hecho de permitir la complementariedad con el seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, es decir, que la cuenta individual sirva para financiar parte de la pensión, favorece a los trabajadores que tienen un monto significativo acumulado en su cuenta individual, pues éstos tendrán el derecho

de recibir, (una vez calculada la renta vitalicia y el seguro de sobrevivencia), en una sola exhibición el excedente, aumentar el monto de la pensión otorgada o incrementar el que les correspondería a sus beneficiarios (Artículo 120, fracción II).

h) Se fija una cuota del 2.5% sobre el salario base de cotización para financiar las pensiones de invalidez y vida (Artículo 147).

Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

a) En la Nueva Ley del Seguro Social se establece un régimen financiero, en el cual cada trabajador tendrá su propia cuenta individual, la que se integrará con las aportaciones que realicen trabajadores, patrones y Estado a las subcuentas de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, de vivienda y de aportaciones voluntarias (Artículo 159, fracción I).

b) Los recursos de las cuentas individuales del seguro de Retiro, Resantía en Edad Avanzada y Vejez, con excepción de los correspondientes a la subcuenta del Fondo Nacional de la Vivienda, serán invertidos en Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro. La inversión de dichos recursos tenderá a fomentar ahorros a largo plazo que beneficien a los sectores productivos del país (Artículos 159, fracción I y 188).

c) El mecanismo de funcionamiento de este nuevo seguro es el siguiente:

-Las aportaciones serán tripartitas (Artículo 167).

-El Estado aporta además de su cuota legal, una cuota social, consistente

en un nuevo peso diario, por cada uno de los trabajadores asegurados (Artículo 168, fracción IV).

-Se da creación a las administradoras de fondos para el retiro (AFORE), las cuales administrarán, individualizarán e invertirán los recursos que conformarán el fondo individual de cada trabajador (Artículo 175).

-Estas administradoras tendrán una doble función, ya que por una parte se encargarán de la recepción, individualización y administración de los recursos correspondientes a las cuentas individuales de los trabajadores, y por otra parte actuarán como operadoras de las nuevas Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (Artículos 175 y 188).

-Se establece la posibilidad para que el IMSS pueda constituir legalmente una AFORE (Artículo 251, fracción XXII).

-Al momento en que el trabajador cumpla las edades y términos respectivos para disfrutar de una pensión, la AFORE podrá contratar con los fondos del trabajador y con la aseguradora que corresponda, una renta vitalicia para el trabajador o bien, según opte éste, la misma administradora podrá ofrecerle un sistema de retiros programados, atendiendo en ambos casos al monto de los fondos acumulados por el trabajador (Artículos 157 y 164).

d) En la nueva Ley se establece la modalidad en el sentido de que al momento en que el trabajador pueda acceder a los recursos que integran el fondo individual

con cargo a los mismos se adquiera un seguro denominado de sobrevivencia, el cual, protegerá a sus beneficiarios (Artículo 159, fracción VI).

e) Se establece en la nueva Ley que para el caso de que el trabajador cesante o que hubiera ingresado al supuesto de vejez ambos por edad, no hubiera reunido las semanas de cotización que marca la Ley, podrá retirar el saldo de su fondo individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir las semanas necesarias para que opere su pensión, quedando asimismo amparado por el seguro de enfermedades y maternidad, para el caso de haber cubierto 750 semanas de cotización (Artículos 154 y 162).

f) Como una innovación trascendental respecto de la participación del Estado en el otorgamiento de las pensiones, se prevé dentro de este seguro, la existencia de una pensión garantizada por el mismo, para aquellos asegurados cuyos recursos acumulados en su cuenta individual no sean suficientes para la adquisición de una renta vitalicia o retiro programado, siempre y cuando se cumplan los requisitos previstos por la Ley (Artículo 170).

g) Se conservan en este seguro las asignaciones familiares y ayudas asistenciales (Artículo 155 fracciones III y IV).

h) La nueva Ley introduce un elemento redistribuidor que es la cuota social que el gobierno aporta directamente a cada una de las cuentas individuales, esta aportación beneficia más a los grupos de menores ingresos (Artículo 168, fracción IV).

**LA NUEVA LEY INTRODUCE
UN ELEMENTO REDISTRIBUIDOR,
QUE ES LA CUOTA SOCIAL
QUE EL GOBIERNO APORTA
DIRECTAMENTE A CADA UNA
DE LAS CUENTAS INDIVIDUALES**

Seguro de Guarderías y Prestaciones Sociales.

a) El avance consiste en que la Ley que entrará en vigor en 1997 se obliga a destinar el 0.8 del 1% sobre el salario base de cotización a las guarderías, con lo que esta actividad institucional contará con los recursos suficientes para atender la demanda de este servicio (Artículo 211).

b) Un avance importante es la incorporación de programas de atención integral a los jubilados y pensionados, quienes no habían sido considerados en estos tér-

minos en otras leyes del Seguro Social (Artículo 209, último párrafo).

c) Los hijos de los viudos y divorciados que conservan la custodia de los mismos podrán recibir el servicio de guarderías.

No sólo hay una reforma profunda a la Seguridad Social si no que con la nueva Ley del Seguro Social se dan las bases para una seguridad social para el futuro, que sigue siendo responsabilidad del Estado al mismo tiempo que se amplía y transita con firmeza hacia la universalidad y se transforma en un esquema más justo.

ESTADO BIENESTAR Y REFORMA

JURÍDICA

Adolfo Riva Palacio Neri

1.- Estado Bienestar vrs. Estado Policía.

El Estado es una organización indispensable para poder convivir socialmente en comunidades complejas como en las que hoy vivimos. Los individuos se ven en la necesidad de resolver el problema de la supervivencia, por lo que en forma organizada tienen que decidir cuáles serán las relaciones entre ellos mismos, cómo van a cooperar y cómo se estructurarán las relaciones de mando-obediencia.¹

Existen diferentes concepciones sobre el Estado, así como un debate sobre cuáles serían las tareas del mismo. Encontramos enfrentados el Libertarismo con el Estado bienestar. La pregunta es: ¿Cuáles son las funciones del

Estado? La discusión se centra en las tareas que tienen que realizar los gobiernos.

Por un lado, los partidarios del Libertarismo sostienen que al gobierno debe corresponder "exclusivamente la protección policial, la vigilancia del contrato y la defensa nacional"², por el otro, los partidarios del Estado bienestar buscan que el gobierno no sólo realice las funciones que sostienen los libertarios, sino que propicie más igualdad social y vigile que ningún individuo se encuentre por debajo de un nivel mínimo de bienestar.³

¿CUÁLES SON LAS FUNCIONES DEL ESTADO? LA DISCUSIÓN SE CENTRA EN LAS TAREAS QUE TIENEN QUE REALIZAR LOS GOBIERNOS
--

Desde nuestro punto de vista, los objetivos de los Estados nacionales respecto a los individuos que los conforman, serían la protección de la vida, crear las condiciones de libertad para que los seres humanos de ese Estado histórico se desarrollen, es-

¹ Murray Forsyth, en *Enciclopedia del Pensamiento Político*, dirigida por David Miller, Alianza Editores, Madrid, 1989, pp. 176-179.

² Op. Cit. pp. 353-354

³ David Miller, Op. Cit. p. 180.

tablecer políticas de bienestar sobre alimentación, salud, vivienda y educación, y crear determinadas condiciones de justicia e igualdad. Detrás de esta posición se encuentran los valores de la vida: libertad, justicia y propiedad. El problema práctico es cómo combinar todos ellos, o cuál prevalecerá en el momento en que la realización de uno afecta a otro. Estos casos sólo se pueden resolver individualmente, después de una discusión racional en donde prevalezca el mejor argumento, el más razonable.⁴

No obstante, el embate del neoliberalismo y su triunfo sobre el socialismo real, racionalmente hablando, no podemos regresar al Estado policía; este tipo de Estado sólo sirve como modelo analítico, pero aceptarlo, aplicado a un Estado histórico, sería tanto como negar los avances de la inteligencia humana en la lucha por la existencia. Por supuesto que si observamos a la naturaleza, encontramos a cada paso la desigualdad y la injusticia, la supervivencia y el predominio del más apto o el más afortunado, pero precisamente, la cualidad específicamente humana es la inteligencia, es el arma natural que poseemos para sobrevivir y con ella hemos logrado transformar el medio ambiente natural para adaptarlo a nosotros, y nada nos impide seguir utilizándola para eliminar la desigualdad humana y crear condiciones sociales de justicia y libertad. El que no hayamos podido resolver los problemas del Estado bienestar, no significa que el camino recorrido sea un rotundo fracaso. El problema actual es redefinir ese Estado bienestar, no eliminarlo. Tenemos que buscar sus

límites funcionales y limitarlo a las áreas donde realmente sea inviable o innecesario, pero habrá otras donde no sólo lo tendremos que mantener, sino mejorarlo o ampliarlo.

2.- El Estado Mexicano.

Los diferentes gobiernos mexicanos después de la Revolución de 1910, en un primer momento crearon la infraestructura gubernamental y las instituciones necesarias para iniciar el desarrollo económico; posteriormente adoptaron el modelo del Estado bienestar, fundamentalmente en materia de salud, educación y vivienda. Más tarde terminaron en los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo en un Estado empresario, inmerso en una profunda crisis de falta de recursos para sostener un enorme aparato ineficiente y disfuncional. A partir del gobierno de Miguel de la Madrid, hemos vivido el retorno al Estado mínimo, sin poder dejar atrás las crisis, que se han hecho recurrentes.

México vive en la actualidad no sólo la crisis del Estado bienestar, sino que el gobierno ha llegado al extremo de volverse incapaz de cumplir con una de las funciones esenciales de todo Estado, la de proteger la vida, libertad y propiedad de sus ciudadanos, la crisis también se encuentra ubicada en una de las áreas tradicionales e insustituibles del Estado, la de la procuración e impartición de justicia, así como en la relación autoridad ciudadano. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 reconoce la existencia de problemas de inseguridad pública, acceso de la población a órganos de justicia,

⁴ Para consultar sobre un modelo de sociedad justa y las acciones razonables, véase Rawls, John, *Teoría de la Justicia*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

desconfianza de la ciudadanía ante las instituciones y los responsables de la procuración e impartición de justicia frente al crimen organizado e inseguridad jurídica.⁵

Ante la magnitud del problema que vivimos, sólo se le podrá resolver si lo combatimos a un mismo tiempo en todos los frentes. En este punto no podemos ser gradualistas, ofrecer un primer paso y prometer los siguientes, porque de esta manera se pierden los esfuerzos iniciales y nunca se concluye la reforma.

Durante los sexenios de José López Portillo a Carlos Salinas de Gortari, no se evaluó en su dimensión exacta el tamaño y crecimiento de los problemas en los órganos y leyes sobre impartición y procuración de justicia. Debido a nuestra situación, es necesario efectuar una reforma jurídica que incluya todas las ramas del derecho en sus aspectos sustantivos y adjetivos. Esta sólo se podrá realizar con el compromiso, impulso y decisión del Presidente de la República, quien es el que cuenta con los recursos humanos y materiales para coordinar una reforma de esta magnitud y con la participación responsable del Congreso de la Unión.

Al inicio de este sexenio, el Presidente intentó fortalecer el Estado de derecho y, desde su perspectiva, propuso el primer paso de una reforma profunda en

la impartición y procuración de justicia con la iniciativa de reformas a los Artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismas que fueron aprobadas por los órganos que establece la Constitución y que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994.

Si bien es cierto que la reforma tiene algunas modificaciones positivas, existen otras que atentaron contra la autonomía y fortaleza del Poder Judicial Federal. Sin embargo, esto sería materia de otro estudio, lo que nos interesa ahora es reflexionar sobre el hecho de que el gobierno, con la iniciativa antes citada, se enfocó esencialmente en una parte muy reducida del aparato de justicia: la Suprema Corte, tribunal que por sus características no tiene contacto con el pueblo. En su lugar tendría trascendencia reformar to-

das aquellas instituciones que afectan directa y cotidianamente a la población. Las modificaciones a los tribunales de menor jerarquía que la Corte y a las Procuradurías en cuanto a su relación entre el Ministerio Público y las personas que tienen que acudir a las agencias investigadoras, sigue pendiente.

La Reforma Jurídica sólo se podrá lograr si partimos de un enfoque en el que

**LA REFORMA TIENE ALGUNAS
MODIFICACIONES POSITIVAS,
EXISTEN OTRAS QUE ATENTARON
CONTRA LA AUTONOMÍA
Y FORTALEZA DEL PODER
JUDICIAL FEDERAL**

⁵ Véase el **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**, en especial el punto número 2, denominado "Por un Estado de derecho y un país de leyes", Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995, pp. 19-38.

se incluya no sólo una de las partes, sino todo el aparato y su contexto social.

3.- Procedimiento para la Reforma.

Para tener éxito en una tarea como la que se propone, es muy importante el procedimiento para alcanzar la reforma ¿cómo la vamos a realizar? ya que si nuestro método de trabajo es equivocado, las buenas intenciones y energías puestas en marcha se perderán en una interminable discusión que no conduciría a nada.

La tarea es titánica, por lo que se necesita la intervención de un considerable número de expertos y la consulta con diversos grupos representativos de la sociedad.

La mecánica propuesta es, pues, la siguiente:

1.- Crear el número de comisiones necesarias para igual número de leyes que se van a reformar de acuerdo con la materia.

2.- Las comisiones tienen que ser pequeñas para que puedan funcionar. Su integración no debe efectuarse con base en un criterio político, se requieren personas que conozcan a profundidad la materia, para que puedan aportar su experiencia y conocimientos. Cada comisión estará compuesta por tres académicos, tres litigantes y tres jueces o servidores públicos encargados del área administrativa que se pretende modificar y contará con el número de auxiliares que requieran.

Estas comisiones trabajarán en privado para agilizar el esfuerzo, pero se

tendrán las versiones estenográficas de todas las reuniones para consulta posterior.

Con este tipo de comisiones, se pretende evitar la práctica de que algún despacho, en forma secreta, elabore el proyecto de Ley y no sepamos quiénes son los creadores, pero sobre todo cuál fue su criterio jurídico o las razones por las que se tomaron determinadas decisiones; en cambio, si es una comisión la que trabaja en privado, con la grabación de sus discusiones, conoceremos los motivos que los llevaron a establecer determinadas normas, además de que estas personas podrían acudir al Poder Legislativo cuando sean requeridos por los legisladores.

3.- Las comisiones tendrán un plazo de seis meses para instalarse y allegarse la información necesaria y un año para presentar el proyecto de Ley.

4.- El Presidente de México presentará las iniciativas de Ley a la Cámara de Diputados, cuyos miembros además de analizar en lo personal las mismas, consultarán públicamente a personas afectadas e interesadas en cada iniciativa, entre quienes pueden participar barras de abogados, empresarios, obreros, grupos de ecologistas, etc. Para cada iniciativa se determinará qué grupos o expertos se consultarán. El objetivo de estas consultas es discutir abierta y profundamente lo más posible todas las leyes.

Las consultas serán sólo sobre los proyectos, en donde se podrán proponer artículos concretos o modificaciones a las iniciativas, pero se evitarán las opiniones en lo general que no conducen a ningún lugar.

5.- Con base en la consulta y el debate del Congreso se aprobarán las leyes y el Ejecutivo tendrá la obligación de aplicarlas inmediatamente.

4.- Democratización de la Justicia.

Es necesario definir qué tipo de justicia queremos, cuál es el criterio rector de todas las leyes, cuáles son los valores que perseguimos al reformar las normas legales. El primer problema es saber al servicio de quién están las leyes, los tribunales y órganos de gobierno. Se tiene que crear conciencia de que las leyes y los trabajadores judiciales y administrativos están al servicio del hombre, del individuo, del humano de carne y hueso que está frente a ellos, es decir: se tienen que desechar los términos abstractos frente a la sociedad; para efectos de resultados, si decimos que protegemos los intereses sociales no decimos nada concreto, al final de la sociedad sólo existen individuos; el sustento, lo real, lo material de la sociedad son los seres humanos que la conforman, por lo que las leyes y los tribunales tienen que establecerse para beneficio de esos individuos y luego, en consecuencia, de la sociedad en su conjunto.

Como un principio elemental, el ciudadano debe tener la posibilidad real de actuar en los tribunales y de entender lo que le está sucediendo y porqué.

Pero también en un principio ético tendríamos que establecer en la Constitución el elemento rector de que todas las autoridades deben actuar de buena fe, pero aquí se da la primera gran influencia del contexto social y lo que en la realidad se presenta es que en gran medida las autoridades actúan con apatía o

mala fe. En los tribunales, una considerable cantidad de los litigantes y particulares actúan a partir de intereses creados ajenos a la ética profesional y en busca de su propio beneficio. Es patente, entonces, nuestra crisis de valores: ni muchos jueces, ministerios públicos, policías, litigantes o particulares se preguntan qué es lo justo en la situación en la que están involucrados, quién actuó bien o quién mal, cuál es el verdadero sentido de la Ley. Lo cotidiano es tratar de manipular a la Ley para obtener una resolución favorable. De tal suerte, es indispensable hacer leyes que busquen erradicar este tipo de actitudes.

Para ello, se podría comenzar, por ejemplo, con erradicar la discrecionalidad de las autoridades. Se tienen que hacer leyes que regulen hasta el más mínimo detalle.

Tenemos que desechar los tecnicismos pues lo que se intenta es obtener resultados, eliminar corrupción, prepotencia y soberbia de jueces, secretarios, ministerios públicos, peritos, mecanógrafos, actuarios, policías, autoridades administrativas y burócratas en general. Sin duda es más fácil tener una buena ley que tener buenos hombres.

Otro principio que merece ser modificado el de "La ignorancia de las leyes no excusa su cumplimiento". Esto habrá que matizarlo ya que la complejidad en cuanto al contenido de la legislación y la diversidad de ordenamientos, hacen imposible que un ciudadano común pueda conocer todas las leyes. Habrá que buscar un mecanismo para que el incumplimiento de las leyes, en un primer momento, no sea considerado como si el particular quisiera violarlas, cuando no sabe cómo cumplirlas.

Deben explorarse formas para que las personas conozcan las leyes y puedan cumplirlas, buscar que los ordenamientos jurídicos no sean redactados en un lenguaje hipertécnico porque de esa manera nadie lo entiende, como sucede en materia fiscal. El derecho no puede ser una ciencia oculta a la que sólo tienen acceso los iniciados, se debe buscar que la legislación sea un instrumento accesible a la mayoría.

Se tienen que eliminar todos los formalismos en los procedimientos y sólo fijar los menos -exclusivamente como requisitos esenciales- para que puedan desarrollarse los procesos. Al elaborar las leyes procesales se tiene que pensar en el ciudadano común y no en el experto. En este aspecto, tenemos que acabar con el tabú tecnocrático de que la ley no regula detalles, no existe una razón lógica que lo impida. Es decir, la legislación procesal tiene que ser exhaustiva para eliminar lagunas y discrecionalidad, pero sencilla para la comprensión de todos.

Es urgente eliminar arcaísmos en el desarrollo de las audiencias. Estas tienen que ser más fluidas y menos formales, deberán establecerse para buscar la verdad y no ser actos en el que los abogados tengan que hacer malabarismos para superar todas las trabas legales o criterios judiciales.

En materia procesal tenemos que llevar a cabo investigaciones científicas realizadas por médicos y psicólogos a fin de saber realmente cómo deben ser los testimonios y cómo valorarlos, ya que actualmente si un testigo real no se

acuerda de detalles o tiene ciertas contradicciones, se puede desconocer su testimonio. En esta materia existe un círculo vicioso, los abogados preparan a sus testigos y declarantes. Esto lo saben los jueces, por lo que se produce un juego implícito que desnaturaliza esta probanza. De entrada existe una desconfianza -fundada- a este medio probatorio.

En la Constitución se tiene que establecer muy claramente que todos los procesos judiciales son públicos, esto es que, cualquier ciudadano puede acudir a escuchar las audiencias y que cualquiera de las partes en forma expedita, a bajo costo, puede obtener copias del expediente, así como fijar las obligación del Poder Judicial de dar información a la prensa sobre los procesos que se llevan a cabo.

La reforma integral presupone poner orden en los distintos órganos que imparten justicia. Si estudiamos la Constitución Federal, observaremos que existen muchos órganos que formalmente no dependen del Poder Judicial aunque realizan funciones jurisdiccionales, tal es el caso de los tribunales agrarios, administrativos, laborales y electorales.

En la nueva organización del Poder Judicial, todos los jueces, magistrados y ministros serán propuestos por el Presidente de la República y ratificados por la Cámara de Diputados, quienes serán los encargados de cuidar que a la Judicatura accedan sólo personas capaces y honorables.

<p>EN LA CONSTITUCIÓN SE TIENE</p> <p>QUE ESTABLECER MUY</p> <p>CLARAMENTE QUE TODOS</p> <p>LOS PROCESOS JUDICIALES</p> <p>SON PÚBLICOS</p>
--

Otra queja cotidiana es la de que la aplicación de la justicia ni es expedita, ni es gratuita. Quien no tiene para pagar a un abogado generalmente pierde sus juicios; muchos trámites en los juzgados cuestan mucho dinero, independientemente del señalado por la Ley. Algunos abogados han señalado como opción que una parte de los juzgados tenga un costo económico y otro sea gratuito. La idea es que el dinero que se obtenga sea para pagar buenos sueldos a todo el personal del Poder Judicial, tanto los de tribunales gratuitos como a los que laboren en órganos jurisdiccionales con cobro. De esta manera se mejoraría el funcionamiento de los órganos de justicia y la persona pagará de acuerdo con sus recursos.

En la reforma se incorporará a las leyes todo aquello que los jueces citan como de explora de derecho. Si esto es real, como lo dicen los jueces, será muy fácil agregarlo a la Ley. Asimismo, para facilitar la consulta de las leyes se tendrá que incorporar hasta donde sea posible, la jurisprudencia en los códigos sustantivos y adjetivos, así como incorporar índices temáticos a todos los ordenamientos jurídicos.

Desde mi punto de vista, es tiempo ya de redactar separadamente las leyes del Distrito Federal y las federales. Si se realiza esta acción, facilitaríamos el conocimiento y consulta de las personas interesadas en dichas materias.

Independientemente de que a los abogados, como gremio, les incomode la existencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es necesario que esta institución se fortalezca y tenga competencia para conocer asuntos relacionados con el Poder Judicial, ya

que si bien es cierto que no deberá valorar el sentido o criterio de las resoluciones, sí puede investigar negligencias en los trámites, corrupción durante el desarrollo de los juicios o dictaminar que una sentencia es notoriamente anti-jurídica o que dicha resolución fue dictaminada por un juez notoriamente incompetente. Su dictamen no cambiaría el fallo, pero sí podría dar origen a un juicio de responsabilidad administrativa o penal en contra del servidor público.

En relación con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se tiene que modificar su competencia para que sea un verdadero tribunal de vigilancia constitucional y no fundamentalmente un tribunal de legalidad fiscal. Con la competencia actual de la Suprema Corte, ésta es, de hecho, un órgano jurisdiccional para la élite, ya que resuelve aproximadamente un 80 por ciento de asuntos tributarios y quienes tienen acceso a esta institución son, fundamentalmente los empresarios, primero por el tipo de asuntos y segundo porque a los abogados y contadores que manejan estos problemas son costosos. De hecho se podría crear una sala especial para conocer sobre estos asuntos y sólo por excepción resolverlos el pleno.

Por otro lado, para que nuestro tribunal más importante conozca asuntos que afectan directamente al pueblo se tiene que convertir en un tribunal dual, es decir, de derecho en lo general y de justicia para verdaderos casos de excepción, por lo que se otorgaría a la Suprema Corte una facultad de atracción de cualquier asunto de jurisdicción federal o local que sea de interés de la Nación o en donde se está cometiendo una verdadera injusticia. Esta facultad de

atracción se ejercería cuando lo acordaran las dos terceras partes de los miembros de la Suprema Corte y tendría que proporcionar públicamente las razones por las que adoptaron esa decisión. Una vez bajo su competencia, podría resolver el asunto no sólo con miras en la Ley sino con base en la justicia y la equidad, en otras palabras, tendrían facultad para aplicar la Ley o resolver en justicia. Asimismo, cuando en algún asunto de su competencia normal, la solución del caso fuera notoriamente injusta, podría resolver en justicia, siempre y cuando el proyecto fuera aprobado por unanimidad de sus integrantes y no solamente por los presentes en la sesión.

Existe una noción equivocada sobre el perfil de quienes deben integrar la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se ha hecho mucho énfasis en que quienes la integren sean de extracción del mismo Poder Judicial, sin embargo la realidad en nuestro medio es de que a la mayoría de las personas que siguen una carrera judicial se les forma un criterio estrecho y formalista, perdiendo la dimensión social, política y de justicia al resolver los asuntos. Por lo anterior, la integración ideal para permitir el intercambio de ideas y analizar un asunto desde distintas perspectivas, sería la de que la Corte estuviera integrada por personas de la Judicatura, el foro, la política y la academia.

En materia de amparo tenemos que eliminar el principio de estricto derecho y revisar con detalle las causas de sobreseimiento e improcedencia. Es indispensable acabar con los tecnócratas

del derecho que ponen por encima de las personas a la técnica jurídica.

También es necesario eliminar los efectos nocivos para el pueblo, de la relatividad de las sentencias de amparo. Esto se podría hacer obligando a la Corte y Tribunales Colegiados a que envíen al Congreso una comunicación de que por determinación jurisprudencial (por lo menos cinco casos) se ha declarado inconstitucional determinado artículo o Ley y el Congreso tendría la obligación de reformarlos en el siguiente periodo de sesiones. Si no lo hace, quedarían automáticamente derogados.

Otro problema que retrasa y niega la justicia a los ciudadanos son las sentencias para efectos. Este tipo de resoluciones tienen que desaparecer. Se debe obligar a los Tribunales revisores a resolver el fondo del problema y que sólo se devuelva un expediente al inferior, cuando se tenga que practicar alguna diligencia que por su naturaleza no la pueda llevar a cabo el Tribunal de apelación.

En materia penal es muy importante cambiar la concepción de que un delito repercute exclusivamente a la sociedad, porque en realidad se afecta al individuo, a su familia y, potencialmente, a la sociedad.

Desde mi punto de vista, las acciones que se tienen que seguir son:

1.- Dar intervención en la agencia investigadora y en el proceso al ofendido. Reglamentar estos aspectos proporcionándole copia de la averigua-

**OTRO PROBLEMA QUE RETRASA
Y NIEGA LA JUSTICIA A LOS
CIUDADANOS SON LAS
SENTENCIAS PARA EFECTOS**

ción, poder solicitar que se admita una prueba, solicitar un documento, citar testigos, etc. Todo debe estar muy bien regulado.

2.- Reglamentar las actuaciones del Ministerio Público durante la averiguación previa, es necesario hasta donde sea posible, quitar la discrecionalidad al Ministerio Público.

3.- Crear recursos para impugnar los actos del Ministerio Público durante la integración de la Averiguación Previa.

4.- Toda resolución o acuerdo del Ministerio Público debe ser razonado y fundado, y lo de trámite estar de acuerdo con la Ley.

5.- Crear la posibilidad de impugnar judicialmente los acuerdos de reserva.

6.- Crear un mecanismo práctico y efectivo para arraigar a presuntos responsables de determinados delitos.

7.- Reglamentar detalladamente las situaciones de los detenidos en el Ministerio Público. Que los abogados y familiares puedan ver a los detenidos, pero que expresamente se prohíba aconsejarlos. Crear un mecanismo de visita.

8.- Diferenciar a los detenidos de acuerdo con el delito y a la reincidencia, para encauzarlos de manera distinta. Existen delincuentes a los que se debe tratar con extremo rigor, pero hay casos en los que un ciudadano común, sin que represente peligrosidad alguna, por imprudencia comete un delito, por lo que

parece injusto un trato similar al del delincuente peligroso.

9.- La creación del archivo nacional de antecedentes penales para uso exclusivo de la policía, el Ministerio Público y las autoridades judiciales.

10.- Es muy importante crear un sistema de seguridad social especial, similar al del Ejército, para policías y ministerios públicos. Aumentar sus sueldos y fomentar el respeto social hacia su actividad.

11.- Reglamentar el costo de las actuaciones del Ministerio Público y la policía judicial, para evitar la corrupción.

12.- Separar en dos órganos diferentes e independientes a los encargados del combate al narcotráfico y a los encargados de las otras funciones de la Procuraduría General de la República a fin de combatir la corrupción.

13.- Que el ofendido tenga mayor participación en el proceso, que pueda escoger entre el Ministerio Público o un abogado particular para que actúe durante el juicio. En caso de que fuera un particular, el MP sólo actuaría para proteger el interés del Estado sin bloquear al abogado particular.

14.- Establecer en la Ley la libertad de los jueces de allegarse todas las pruebas que juzguen oportunas. Solamente hay que cuidar los tiempos en los procesos para que no se prolonguen demasiado.

15.- Obligar a los jueces a admitir todas las pruebas que ofrezca el

procesado sin desecharlas por inconducentes y crear un mecanismo para que, si después de cierto tiempo no se han desahogado, se declaren desiertas.

16.- Diferenciar la responsabilidad penal de los menores. Si estos cometen ciertos delitos como son homicidio intencional, robo con violencia, asociación delictuosa, violación tumultuaria, etc. deben ser considerados como mayores de edad; pero si cometen otro tipo de delitos menores, deben ser considerados con el régimen especial.

17.- Establecer la asistencia forzosa de los jueces a las audiencias.

18.- Establecer con claridad qué preguntas no se admiten en las audiencias, que la Ley defina lo que es inconducente e impertinente y que al hacerlo no se convierta en un obstáculo para encontrar la verdad.

19.- Que los informes policiacos reflejen la verdad de los hechos y sean firmados por el comandante que realizó

físicamente la investigación y los elementos que realmente participaron.

Se tiene que asentar quién detuvo a los infractores y cómo fue. Asimismo enviar ante el juez a estos elementos policiacos para ratificar su informe y la ampliación de declaraciones.

20.- Definir cuáles averiguaciones previas tienen que ser secretas y cuáles no.

21.- Definir claramente hasta dónde puede llegar la facultad del MP para valorar las pruebas que existen en la averiguación previa, a fin de que no se arroge la función de juez.

Todos los anteriores puntos de vista tienen que ver con la intención de que debemos estar conscientes de que la crisis que vive México no sólo incluye a las áreas correspondientes al Estado bienestar, sino que las encontramos también en las áreas insustituibles del Estado, por lo que se tiene que modificar radicalmente la relación de todo el orden jurídico con los ciudadanos para poner a su disposición el derecho y el Estado.

LA CRISIS QUE VIVE MÉXICO

NO SÓLO INCLUYE A LAS ÁREAS

CORRESPONDIENTES AL ESTADO

BIENESTAR, SINO QUE LAS

ENCONTRAMOS TAMBIÉN

EN LAS ÁREAS INSUSTITUIBLES

DEL ESTADO

EL NUEVO PENSAMIENTO RESPECTO AL DESARROLLO

Jagdish Bhagwati

Hace casi tres décadas escribí respecto a un "dilema cruel" que en ese entonces parecía gobernar la relación entre la democracia y el desarrollo económico.¹ Ahora es de mi agrado admitir que esta visión, basada en un argumento que en breve mostraré, fue muy pesimista y desalentadora, pero ahora debo dar a conocer una visión más optimista de esta relación que ha reemplazado al viejo pensamiento. La nueva visión es que uno no tiene que escoger entre hacer algo bueno y hacer algo bien o, en pocas palabras, que la democracia no obstaculiza el desarrollo y, estando en las circunstancias correctas, incluso lo puede promover.

De este modo, la búsqueda de la virtud política y civil en la forma de una democracia palpable no necesita surgir a expensas del impulso para el desarrollo económico. En

algunas ocasiones, las cosas buenas pueden ir juntas, así como descubrimos que el alfabetismo es bueno en sí mismo y favorece al desarrollo y que la educación femenina emancipa a la mujer y al mismo tiempo disminuye el crecimiento de la población y aumenta la posibilidad de una mayor prosperidad económica para grupos más pequeños.

La nueva visión no es una teoría distinta sino una revisión que afirma que la democracia no constituye una base necesaria o contundentemente mejor para el desarrollo, sino que puede promoverlo si las circunstancias son las adecuadas. No obstante, es preciso recordar el comentario formulado por Edward Evans Pritchard, antropólogo social de la Universidad de Oxford, quien afirma que la única generalización válida en las ciencias sociales es que no se puede generalizar o la observación propuesta por Joan Robinson, economista de la Univer-

LA DEMOCRACIA NO ES

NECESARIA O

CONTUNDENTEMENTE MEJOR

PARA EL DESARROLLO, SINO

QUE PUEDE PROMOVERLO SI

LAS CIRCUNSTANCIAS

SON LAS ADECUADAS

Este ensayo se publicó con autorización de *The Journal of Democracy* (The Johns Hopkins University Press), según convenio. Traducción de *Crónica Legislativa*/Rosalba Guzmán y Gerardo Yong.

¹ Jagdish Bhagwati, *The Economics of Underdeveloped Countries* (Londres: Weidenfeld y Nicolson, 1966). Citando esta obra, Atul Kohli, *Democracy and Development* en las ediciones de John Lewis y Valeriana Kallab, *Development Strategies Reconsidered* (Washington, D.C.: Concilio de Desarrollo Extranjero, 1986), ha bautizado a esta "vieja" visión como la tesis del "dilema cruel."

sidad de Cambridge, respecto a que en la economía, el todo y su opuesto son verdaderos mientras se hallen los fundamentos necesarios en alguna fuente o periodo histórico que apoye cualquier proposición.

Al analizar la historia de las naciones subdesarrolladas en lo que va de la segunda mitad del presente siglo, uno se ve muy presionado por hallar una estrecha relación entre la democracia o su ausencia en un país determinado y su índice de desarrollo económico. En la actualidad, la democracia se ha extendido a casi todo el mundo subdesarrollado: en las dos décadas pasadas, casi 40 países se volvieron democráticos.

Durante todo el periodo posterior a la Guerra Fría, sólo la India, Costa Rica y Sri Lanka mantuvieron la democracia por largo tiempo y sus índices de crecimiento estuvieron lejos de ser apremiantes. Asimismo, los países no democráticos también reflejaron un amplio rango de rendimiento que iba desde lo espectacular en el Lejano Este, hasta lo increíble en gran parte de África. Debido a eso, difícilmente podría concluirse que los países subdesarrollados del periodo posterior a la guerra hayan registrado un retraso en su desarrollo. Por el contrario, si echamos un vistazo a los países del mundo desarrollado, podemos apreciar que las democracias han superado de manera arrolladora a las dictaduras socialistas, que felizmente se han desvanecido de nuestro panorama, al menos por el momento.

De este modo, para apoyar la versión antigua que afirma que la democracia necesariamente obstaculiza el desarrollo mientras que el autoritarismo la favorece, es necesario que los argumentos se fundamenten en hechos que permitan dar cuenta de los factores y diferencias que afectan el desarrollo en un país modelo.²

De hecho, el autoritarismo y la democracia representan sólo una dimensión en la que los países y su rendimiento de desarrollo difieren; para explicar la nueva teoría que propone que la democracia es compatible con el desarrollo y en ocasiones favorable al mismo, procederé de manera cualitativa y directa para señalar las razones del porqué tal simbiosis es una probable realidad.

No obstante, incurriría en un error si sugiriera que la antigua, funesta y determinista visión está completamente superada. A menudo se pueden escuchar los ecos amplificadas por los gobiernos no democráticos que hacen alarde de sus procesos de desarrollo exitosos. El antiguo mandatario de Singapur, Lee Kuan Yew, por ejemplo, ha criticado con frecuencia a la democracia porque fomenta medidas "indisciplinadas" y atribuye a su propio gobierno autoritario "moderado" el mérito de salvar a su ciudad-Estado de los efectos colapsantes de la democracia, al grado que no vacila en asegurar que "lo que un país necesita para desarrollarse es disciplina más que democracia. La práctica democrática conduce a la indisciplina y pro-

² Una serie de estudios estadísticos y cuasi estadísticos realizados por economistas tales como John Helliwell y científicos políticos tales como Atul Kohli han dicho que mientras las pruebas no apoyen la visión de que relación entre la democracia y los índices de crecimiento es negativa, tampoco apoyarán lo contrario. Cf. Kohli, *Democracy and Development*; y John Helliwell, *Empirical Linkages Between Democracy and Growth* (Permiso oficial de trabajo No. 40066, Agencia Nacional de Investigación Económica, Cambridge, Mass., 1992).

mueve desorden, que son enemigos del desarrollo."³

De hecho, las proezas económicas de países como Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong, ninguno de los cuales es una democracia en el sentido real, ha logrado convencer de que la antigua teoría fue acertada a fin de cuentas, sobre todo cuando se comparan estas hazañas con el desempeño económico deficiente de la India, que mantuvo durante más de tres décadas dentro del marco democrático.

Quienes aseguran que el autoritarismo agiliza el crecimiento económico (sirviéndose de otras medidas políticas adecuadas tales como las reformas de mercado en el lugar apropiado) defienden también el enfoque adoptado por los países subdesarrollados y postcomunistas, que sostienen que "los mercados primero, la democracia después" y no dudan en afirmar que Rusia pasó de ser una superpotencia a un Estado ascendente como resultado, al menos en parte, de anteponer la glasnost a la perestroika, mientras que los chinos, quienes introdujeron mercados antes que democracia, optaron por una mejor elección.

La noción de que la perestroika debía preceder a la glasnost tenía dos fundamentos. El primero se apoyaba en la vieja teoría que señala que la democra-

cía obstaculiza el desarrollo. El segundo se basaba en la experiencia histórica y desempeño actual de Corea del Sur y otros países económicamente exitosos, respecto a que el crecimiento permitía el desahogo paulatino de demandas reales de democracia.

Las pruebas históricas que apoyan a este último son persuasivas y del mismo estilo que el análisis sobre Alemania efectuado por Ralf Dahrendorf o como la demostración clásica que realiza Barrington Moore sobre cómo el surgimiento de la burguesía condujo a la democracia.⁴

Aquellos que defendieron la teoría antigua de que la democracia y el desarrollo son totalmente opuestos, ahora fueron superados en número por quienes asumieron la nueva visión. No obstante, esto no quiere decir que los últimos estén en lo correcto y los primeros no. Los científicos sociales podrían estar tan ciegos como cualquier persona al grado que falsearían los hechos que se contraponen a sus creencias particulares, de la misma forma en que el éxito de la nueva teoría sea conyuntural en momentos en que la democracia es más apreciada que la dictadura como nunca antes. Por ello, es probable que nosotros estemos viendo ventajas en la democracia de la misma manera como un nómada ve espejismos en el desierto.

**ES PROBABLE QUE NOSOTROS
ESTEMOS VIENDO VENTAJAS
EN LA DEMOCRACIA DE LA MISMA
MANERA COMO UN NÓMADA VE
ESPEJISMOS EN EL DESIERTO**

³ Citado en *The Economist*, el 27 de agosto de 1994, 15. Ver también la fascinante entrevista del Primer Ministro Lee con Fareed Zakaria en *Foreign Affairs* 73 (marzo-abril 1994): 109-26.

⁴ Ralf Dahrendorf, *Society and Democracy in Germany* (Nueva York: Doubleday, 1996); Barrington Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy* (Boston: Beacon Press, 1996).

Sin embargo, en realidad estoy convencido de que las premisas que sustentan a la teoría antigua fueron expuestas como falsas; sobre todo porque el pensamiento predominante al respecto se ha vuelto más enfático y preciso.

La teoría antigua.

La teoría antigua expresó una forma de ver el desarrollo que estaba de moda durante la década de los 50 y de los 60. El aspecto más importante que llamó la atención de los analistas económicos en esa época fue la contienda establecida entre los dos "despertares gigantescos" de China e India.

En ese entonces, China era un régimen totalitario mientras en la India imperaba un gobierno democrático; nada ha cambiado en la actualidad. La comparación tuvo lugar bajo la sombra de la Guerra Fría y el resultado fue que el modelo indio demostró su superioridad frente a su contrincante chino y de este modo fortaleció a las naciones del Tercer Mundo proccidental en su lucha contra el comunismo.

Es importante mencionar que la competencia se llevó a cabo entre dos naciones con objetivos de desarrollo económico distintos, lo que impidió que se prestara poca atención al problema político y que se efectuara una mala compa-

ración de las metas a seguir por los gobiernos democrático y autoritario. Antes que nada era preciso plantearse: ¿qué sistema político está más cerca de considerarse como prioridad al desarrollo económico? En su lugar, se concedió mayor interés a un problema secundario: ¿qué tipo de régimen perseguiría de manera más efectiva el objetivo ya elegido de desarrollo económico?

La respuesta a esta pregunta requiere un modelo del proceso de desarrollo, sin importar si está formulado de manera explícita tal como lo haría un economista o simplemente de manera implícita. El modelo empleado por quienes planificaron el desarrollo de manera activa durante las primeras décadas posteriores a la guerra, fue creado por el economista británico Sir Roy Harrod y su colega estadounidense Evsey Domar.

El modelo de Harrod-Domar analizó el desarrollo basado en dos parámetros: el índice de inversión y la productividad del capital.⁵ Este último fue considerado, como de costumbre, por los proyectistas tecnócratas como un fundamento fijo, considerando únicamente al índice de inversión como un elemento auxiliar de la política.⁶ Este planteamiento centrado en la inversión y respaldado por economistas de la corriente principal coincidió con el enfoque marxista de la "acumulación primitiva" como el móvil principal de la

⁵ R.F. Harrod, *Towards a Dynamic Economics* (London: Macmillan, 1954); Evsey Domar, *Expansion and Employment*, *American Economic Review* 37 (marzo 1947): 34-55.

⁶ Es bueno hacer notar que algunos economistas, incluyendo al sueco ganador del premio Nobel, Gunnar Myrdal, pensaron en su momento que los países socialistas estarían en posibilidades de crecer de manera más rápida que los países capitalistas debido a que también serían capaces de aumentar la productividad de la inversión, reduciendo el capital requerido para producir resultados a través de la innovación tecnológica en cosas tales como la vivienda prefabricada. Qué mal estaban Myrdal y los otros: no consideraron el problema de los incentivos para innovar y producir de manera eficiente en los regímenes que no gozan de mercados ni de democracia.

industrialización y con los complicados pero influyentes modelos cuasimarxistas elaborados por el economista británico Maurice Dobb y sus seguidores.

Con la mira puesta en la acumulación de capital y con la productividad considerada como un supuesto, resulta lógico asumir que los regímenes autoritarios serían capaces de obtener un mayor excedente de sus pueblos a través de la fijación de impuestos e "ingresos", y como consecuencia, serían capaces de aumentar el ahorro y la inversión interna a niveles más altos que las democracias. Pese a todo, estas últimas lograron persuadir a los electores para que pagaran los impuestos requeridos y efectuar otros sacrificios necesarios. Eso fue lo que me indujo a escribir sobre "la elección cruel entre la expansión rápida (automantenimiento) y los procesos democráticos" a mediados de la década de los 60.⁷

No obstante, los acontecimientos demostraron que esta tesis era falsa. El hecho de que el Estado generara los ahorros incrementados por el desarrollo a través del producto tributario no se apego a la verdad: los ahorros del sector público no figuraban entre los motores del crecimiento, ya que el libertinaje presupuestario y los déficits y no la prudencia fiscal y excedentes habían sido la norma.

Además, los índices de ahorro del sector público, que en algún momento se pensó que no eran tan importantes, aumentaron sustancialmente sugiriendo

que en los lugares donde la inversión subió, también incrementó los ahorros requeridos para explotar aquellas oportunidades. Este círculo condujo al ahorro y a la inversión a niveles más altos tanto en países democráticos (incluyendo la India) como autoritarios (tales como los tigres asiáticos, cuyos índices de ahorro privado son sustancialmente más altos que los de la India).

**PARA LA DÉCADA DE LOS 80,
SE DEMOSTRÓ QUE EL MARCO
POLÍTICO DE UNA NACIÓN
ERA LA CAUSA DETERMINANTE
DE LA PRODUCTIVIDAD
DE LA INVERSIÓN**

Por último, las divergencias en funcionamiento de un país a otro resultaron ser una variante inferior en los índices diferenciales de inversión en comparación con las registradas en los índices de pro-

ductividad de la misma. A su vez, la productividad dejó ver con mucha precisión la eficiencia del marco político dentro del cual se emprendió la inversión.

Para la década de los 80, se demostró que el marco político de una nación era la causa determinante de la productividad de la inversión (y posiblemente el ahorro y la inversión, que se incrementaron por sí mismos como consecuencia de una política de incentivos). Los ganadores y los perdedores surgieron de acuerdo con el modelo que decidieron adoptar al respecto. El proceso se desarrolló de manera totalmente diferente de lo que las expectativas basadas en la inversión nos habían hecho creer en la década de los 50.

Los incentivos que promovían el desarrollo, y no la capacidad de forzar la paz a través de la acción rigurosa del Estado, se convirtieron en los objetivos de

⁷ Bhagwati, *Economics of Underdeveloped Countries*, 204

un cambio importante. Al menos en principio, la democracia pareció tener una clara ventaja, ya que ¿quién dudaría de que los regímenes democráticos liberales vincularían el desarrollo económico con el bienestar del pueblo, basados en una política de incentivos y no en las compulsiones? Sin embargo, este sólo puede ser el punto de partida de una investigación sobre la relación entre la democracia y el desarrollo; un problema que en la actualidad parece ser más complejo de lo que alguna vez se pensó cuya respuesta, aunque incierta, resultó ser más favorable para la democracia de lo que habíamos sospechado.

A grandes razgos, la respuesta consta de tres proposiciones reales:

1) Por razones tanto ideológicas como estructurales, la democracia puede superar al autoritarismo en calidad de un sistema político que genera desarrollo económico.

2) La democracia produce mejores posibilidades de desarrollo en general, dependiendo del grado de efectividad que muestre el país democrático en cuestión.

3) los dividendos de la democracia política tienen probabilidad de ser incrementados si se alternan con los mercados: la combinación de la democracia y los mercados es un motor poderoso del desarrollo.

Estas proposiciones están estipuladas en términos de probabilidad más que de certeza ya que, en el mundo real, otros factores pueden distorsionar u oscurecer la relación entre la democracia y el desarrollo. Por ejemplo, aun cuan-

do la democracia sea capaz de generar más y mejor desarrollo, un país con una política autoritaria puede disfrutar de las condiciones iniciales del crecimiento económico que supera a sus vecinos democráticos. Este pudo ser el caso de las supereconomías asiáticas ante las cuales, además del autoritarismo, heredaron reformas de la tierra igualitarias e índices altos de alfabetismo, dos factores que son determinantes para estimular el desarrollo.

Ideología de la democracia.

La democracia abarca tanto una ideología como una estructura. El principio fundamental de la democracia como una ideología es el gobierno por consentimiento. El sistema de prácticas e instituciones a través del cual se lleva a cabo este principio constituye la estructura de la democracia, que por lo general, esta estructura abarca el derecho al voto y crea gobiernos más responsables; un poder judicial independiente, libertad de expresión y una prensa enérgica. Se puede decir que tanto la ideología como la estructura de la democracia contribuyen al desarrollo, aunque también existen algunos puntos en contra.

Existen dos argumentos fuertes en favor de que la democracia propicia el desarrollo debido a su contenido ideológico. Uno de los argumentos, para el que no existen pruebas sustanciales, es que los países democráticos rara vez, o quizás nunca, se declaran la guerra uno a otro. La segunda y más aventurada, es que los regímenes autoritarios "reprimen" los problemas mientras que las democracias permiten el desahogo de los mismos. El aparente caos de la democracia es de hecho una válvula de escape que fortale-

ce antes que socavar al Estado, y proporciona la estabilidad final que se necesita para el desarrollo.

Si los países democráticos no se declaran la guerra uno a otro, y sólo pelean con los no democráticos, que a su vez también pelean entre ellos, cualquier democracia tiene la mínima probabilidad de verse involucrada en una contienda armada. A su vez, eso podría significar que los países democráticos tienen más probabilidades de proporcionar un gobierno que aliente a la paz y, por consecuencia, a la prosperidad y a la reducción de gastos en guerras y maniobras militares.

Los científicos políticos no han establecido casualmente que, en casi dos siglos, los países democráticos "rara vez se han inmiscuido en conflictos violentos y (por algún criterio razonable) nunca han peleado entre sí en una guerra internacional sin restricciones."⁸

En *Paz Perpetua*, un ensayo publicado hace 200 años, Immanuel Kant explica porqué las repúblicas democráticas serían por naturaleza más prácticas. El hábito inherente del respeto a los demás que adoptarían dichas repúblicas, aunado al interés personal reflejado

por sus ciudadanos, quienes se constituyen tanto en el soberano como en el cuerpo del Estado, estimularía la paz y anularía cualquier intento de guerra, pues para emprenderla la sociedad civil tendría que arriesgar su propia vida y riquezas en las conflagraciones que declarara.

De este modo, Kant pensó que la ideología de la democracia, englobada en la idea de gobierno por consentimiento, tendría un efecto en las naciones y en su interrelación con las demás.

Los países acostumbrados a dirigir sus asuntos internos a través del poder de persuasión y del ajuste, naturalmente emplearían las costumbres de concesión y debate al tratar con vecinos que tienen gobiernos similares; por consecuencia, el diálogo y la resolución pacífica de los problemas sería la norma entre las repúblicas.⁹

No obstante, Kant sostuvo también que la estructura de la democracia, o lo que llamaríamos intereses, detendría las guerras ya que, los dirigentes democráticos (a diferencia de los monarcas, quienes mandaban sobre sus súbditos) tendrían que persuadir a los ciudadanos partidarios para que pelearan:

⁸ Zee Maoz y Bruce Russett, *Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946-1986*, *American Political Science Review* 87 (septiembre 1993): 624-38. Como siempre, existe un gran debate entre los científicos políticos respecto a si la observación es sólida. Algunos han dicho que la proposición es exagerada por cierto tipo de caracterización somera de los países seleccionados en la información establecida, mientras que otros (por ejemplo, Henry Farber y Joanne Gowa en *Politics and Peace, International Security* 20 [otoño de 1995]: 123-46) han dicho que la prueba para esta relación entre la democracia y la paz es menos forzada antes de la Segunda Guerra Mundial, y que la paz entre las democracias desde 1945 se ha originado debido a intereses políticos compartidos expresados en las alianzas políticas (una contención que por sí misma puede ser rechazada como un requisito a partir de que las alianzas a su vez pueden simplemente estar reflejando una cortesía preexistente entre las democracias).

⁹ El renacimiento más impresionante y original del argumento de Kant es Kant, *Liberal Legacies and Foreign Affairs: Part I*, de Michael Doyle, *Philosophy and Public Affairs* 12 (verano 1983): 205-35.

Si se necesita del consentimiento de los ciudadanos para pedir que se declare la guerra (y en esta constitución no puede ser la excepción) nada es de extrañarse que serían muy precavidos al comenzar dicho juego desfavorable que desataría para ellos mismos todas las calamidades de la guerra. Entre esto último, tendrían que pelear, pagar los costos de la guerra con sus propios recursos, reparar la devastación que deja la guerra y para colmo de males, cargar ellos mismos con la pesada deuda nacional que agravaría a la paz en sí misma y que nunca puede ser liquidada debido a las constantes guerras futuras. Sin embargo, en una constitución que no es republicana, y en la que los súbditos no son ciudadanos, una declaración de guerra es la elección más sencilla de hacer en el mundo, debido a que las guerras no requieren de un gobernante, quien es el propietario y no un miembro del Estado que no necesita sacrificar su poder, sus días de caza, sus casas de campo o sus funciones en el tribunal, entre otras. Como consecuencia, puede tomar la decisión de declarar una guerra por razones puramente triviales y con la mano en la cintura deja que el cuerpo diplomático dé la justificación que la decencia exige, por desgracia, dicho cuerpo siempre está listo para dar dicha justificación.¹⁰

No está del todo claro qué argumento, si el ideológico o el estructural es el que predomina en la explicación del sosiego democrático; pruebas empíricas

recientes sugieren que el que predomina es el ideológico.¹¹ Quizás esto es lo que uno debería esperar: la costumbre de la mente y los patrones de comportamiento formados por las normas internas de una sociedad, con seguridad restringirán y moldearán acciones dirigidas a otros más allá de la nación-Estado.

El "respeto" a los demás propuesto por Kant como el punto de contraste que diferencia a la república democrática del régimen autoritario, conduce al diálogo y al debate, que con frecuencia se pueden volver apasionados e incluso vociferantes. En ocasiones, los críticos malinterpretan el estrépito como una señal del caos debilitado y mutilado, cuando de hecho es tan sólo el ruido de una democracia que se robustece.

La virtud principal del debate público surge cuando diferentes grupos, clases, tribus o castas luchan por tener voz y representación y se propone un foro donde al principio todos pueden ser escuchados. Los ganadores obtienen la satisfacción del éxito, mientras que los perdedores pueden recibir consuelo tanto de la experiencia que adquirieron por haber participado en un debate abierto como de su derecho a mantener su punto de vista a través de todos los medios posibles. Por el contrario, los regímenes autoritarios tienden a evitar los conflictos abiertos. Sin embargo, esto puede significar que los descontentos se acumulen en espera del momento para hacer explosión.

¹⁰ Immanuel Kant, *Perpetual Peace*, en Peter Gay, ed., *The Enlightenment* (Nueva York: Simon and Schuster, 1974), 790-92.

¹¹ Cf. Maoz y Russett, *Democratic Peace*, 636. Algunos científicos políticos tienen sus reservas respecto a la investigación de Maoz-Russett. Consultar a Christopher Layne, *Kant or Cant: The Myth of the Democratic Peace*, *International Security* 19 (otoño 1994): 5-49; y a David Spiro, *The Insignificance of the Liberal Peace*, *International Security* 19 (otoño 1994): 50-86.

La estabilidad a largo plazo mostrada por algunos regímenes autoritarios del Lejano Oriente se debe en gran parte, creo yo, tanto a su fase inicial de igualdad de ingresos que ha hecho que los conflictos entre clases sean menos apremiantes como a su homogeneidad racial y religiosa (Singapur es la excepción) que los ha liberado de una serie de tensiones entre comunidades. Es muy poco probable que hubieran tenido tanto éxito si estas condiciones favorables no hubiesen estado presentes.

Estructura de la democracia.

La estructura de la democracia con sus instituciones y el derecho al voto, una prensa libre y un poder judicial independiente capaz de limitar a los poderes Legislativo y Ejecutivo en nombre de la ley fundamental, lo separa del mandato autoritario. Las restricciones al poder arbitrario son vitales si se quiere mantener el desarrollo, pero una democracia en operación puede también conducir a lo que el periodista estadounidense Jonathan Rauch ha denominado "demosclerosis", término empleado para definir a la parálisis que aflige a las democracias que se encuentran infestadas de camarillas de cabilderos.¹²

Se podría decir que los gobiernos autoritarios están en favor del despilfarro y los excesos, inhibiendo de esta

SE PODRÍA DECIR QUE
LOS GOBIERNOS AUTORITARIOS
ESTÁN EN FAVOR DEL
DESPILFARRO Y LOS EXCESOS,
INHIBIENDO DE ESTA FORMA
EL DESARROLLO

forma el desarrollo, debido a que no hay quién los detenga. Además, como señala Arthur Lewis, un nativo de Santa Lucía de las Indias Occidentales galardonado con el Premio Nobel de Economía y frecuente consejero de los regímenes unipartidistas en África, los dirigentes de esos gobiernos con frecuencia logran engañarse a sí mismos de que los monumentos que construyeron para ellos mismos son verdaderos regalos para la prosperidad, igualando la indulgencia personal con la gloria social.

Una vez más, tomando en cuenta desde mediados de los 70 y gran parte de los 80, justo antes y después de que la crisis de deudas hiciera su aparición en el mundo, los gobiernos no democráticos de Latinoamérica y del mundo socialista acumularon rápidamente enormes deudas imposibles de pagar, por lo que es posible concluir que los autócratas están cerca de opinar lo mismo que Keynes en el sentido de que "a la larga todos moriremos," y después ignoramos a la posteridad para obtener resultados inmediatos. Por el contrario, las democracias tienen la posibilidad de ser dirigidas por quienes aprecian, de manera más natural, la continuidad del interés nacional más allá de su propio gobierno.

El economista Mancur Olson, con un argumento diferente, también apoya a la democracia como una forma de gobierno con posibilidades de ayudar al

¹² Jonathan Rauch, *Demosclerosis: The Silent Killer of American Government* (Nueva York: Times Books, 1994).

desarrollo.¹³ Sostiene que los dictadores, al tener interés sólo por sí mismos, tienen más posibilidades de excederse en lo que respecta a las ganancias que obtienen de sus súbditos. Estos últimos, al sentirse inseguros en cuanto a sus propiedades, tendrán menos incentivos para producir, ahorrar e invertir.¹⁴ Por el contrario, la estructura de la democracia impone restricciones en las "ganancias." Los derechos de propiedad son parte de los preceptos de la ley y puestos en práctica por tribunales independientes; los dirigentes corruptos y derrochadores pueden ser excluidos; existe una prensa libre que puede enfocar la atención crítica en la voracidad y los excesos del Estado.

Pero la democracia también trae consigo oportunidades estructurales para el gasto inútil y la parálisis del Estado conocido como "cuello de botella." La libertad, que es uno de los mayores alardes de la democracia, significa que el sinnúmero de intereses especiales pueden organizar y cabildear sin restricción alguna. Para ver cómo el cabildeo puede conducir, de manera indirecta, a la destrucción, imaginemos que el secretario de Comercio restringe las importaciones y al mismo tiempo autoriza licencias de importación.

Cualquiera que pueda obtener una licencia, puede ganar un premio

grande que consistiría en la "renta" pagada a la escasez políticamente creada. En consecuencia, usted y yo cabildearemos para obtener estas licencias, ya que nos podemos volver ricos gracias a los beneficios súbitos que éstas acarrearán.

El economista Anne Krueger, quien destacó este fenómeno, describió la situación de la gente que trata de obtener estas licencias como "búsqueda de renta," mientras que yo lo he denominado "búsqueda improductiva de beneficios".¹⁵ En suma, los recursos que producen bienes y servicios son usados para cabildear. Dicha búsqueda de renta merma los recursos de manera tan rápida y segura como si el gobierno los disminuyera de forma directa a través de la construcción de elefantes blancos.

Los cabilderos entregados a la búsqueda de renta, o incluso a la creación de renta (como hubiera ocurrido en el ejemplo, el secretario sobornado o persuadido para adoptar las restricciones de las importaciones), son una presencia endémica y de hecho creciente en las sociedades democráticas. Esto no quiere decir que los cabilderos nunca hagan algo bueno, con toda seguridad, las diferentes expectativas políticas que proporcionan a menudo son importantes para la toma de decisiones.

¹³ Mancur Olson, *Dictatorship, Democracy and Development*, *American Political Science Review* 87 (septiembre 1993): 567-76.

¹⁴ Teóricamente, este argumento puede ser anulado si el dictador ahorra más que los ciudadanos, lo que implica que el dictador ve hacia el futuro en lugar de complacerse a sí mismo. Debido a esto, Olson debe estar asumiendo de manera implícita que el dictador es despilfarrador más que ahorrador, suposición que a su vez debe ser justificada tal como yo lo hice anteriormente.

¹⁵ Anne Krueger, *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*, *American Economic Review* 64 (junio 1974): 291-303; y Jagdish Bhagwati, *Directly Unproductive Profit-Seeking (DUP) Activities*, *Journal of Political Economy* 90 (octubre 1982): 988-1002.

Sin embargo, los costos de la búsqueda de renta pueden sobrepasar dichos beneficios. Los economistas no concuerdan en qué tan grandes pueden ser estos costos, pero no dudan en que incurrir en el proceso democrático. También es posible que dichos costos sean inferiores en las dictaduras, donde el punto central de la búsqueda de renta, por lo regular, se limita a compromisos tales como emparentarse con la familia del dictador para estar en mejor posición a la hora de lanzarse a la caza de los beneficios que surgen de la cercanía al poder y que no se extienden hacia el cabildeo organizado masivo.

Por otra parte, la parálisis provocada por el cabildeo, que es otro de los grandes defectos asumidos por el gobierno democrático, es una amenaza muy exagerada. Muchos de los análisis de los temores al cuello de botella surgen de un caso notable aunque raro: Estados Unidos. En el sistema político estadounidense el presidente, electo de manera popular, debe tratar con 535 miembros del Congreso, electos de idéntica manera, quienes están sujetos a una escasa o ausente disciplina de partido y a su vez se ven en la completa libertad para negociar con el Ejecutivo.

Tal como ha señalado David Broder del *Washington Post*, Estados Unidos tiene 536 presidentes. A su vez, los senadores y representantes de Estados Unidos sirven como respuesta a sus electorados y en consecuencia a los

cabilderos en un grado muy diferente al que cualquier otra democracia lo hace. O como diría un bromista: un miembro del Congreso le daría de desayunar a un elector un canival misionero si éste se lo pidiera.

La "demosclerosis" que afecta a Estados Unidos es el producto de una estructura institucional específica en un país democrático más que una enfermedad inherente de la democracia misma. Nada de esto se ve en los sistemas parlamentarios tipo Westminster, en el que los caudillos de un partido y los miembros del gabinete son electos por la mayoría legislativa. En consecuencia, no creo que la "demosclerosis" sea una calamidad que la democracia deba aceptar de manera inherente.

Sin embargo, si uno no cree esto, entonces un autoritarismo benigno o "suave" suena como una maravillosa alternativa hasta que uno se pregunta si los gobernantes autoritarios tendrán los incentivos para proporcionar el desarrollo a sus súbditos a través de la elección de las alternativas correctas. El hecho de que pocos lo hicieron, como se puede ver en el caso del Lejano Oriente

durante el periodo de la postguerra, cuando de hecho en numerosos países del mundo socialista y en muchas naciones de Africa y Sudamérica no fue así, difícilmente es una prueba de que ésta sería la tendencia principal de los gobernantes autoritarios. De hecho, los análisis y pruebas posteriores sugieren todo lo contrario.

EN EL SISTEMA POLÍTICO
ESTADOUNIDENSE EL PRESIDENTE
DEBE TRATAR CON 535
MIEMBROS DEL CONGRESO,
QUIENES ESTÁN SUJETOS A UNA
ESCALA O AUSENTE DISCIPLINA
DE PARTIDO Y A SU VEZ SE VEN EN
LA COMPLETA LIBERTAD PARA
NEGOCIAR CON EL EJECUTIVO

Calidad de la democracia.

Cualquier análisis sobre el impacto de la democracia en el desarrollo debe tomar en cuenta la importancia de la estructura institucional que la democracia proporciona. Adam Smith sabía esto: para comprender de manera correcta su argumento del *laissez-faire* en lo que respecta a los asuntos económicos, uno debe recordar que la democracia en Inglaterra en el siglo XVIII se basaba en el sufragio determinado por los títulos de propiedad, por lo que ni Smith ni el gran filósofo David Hume pudieron votar. Los gobiernos electos bajo esta forma restringida de democracia reflejaron los intereses de la oligarquía y, debido a esto, surgieron las políticas económicas a las que Smith catalogó como ineficientes e indeseables por la sociedad. Smith abogó por el *laissez-faire* como una mejor alternativa a la del gobierno económico creado por dicha democracia oligárquica.

La enseñanza de la crítica de Smith es que la calidad de la democracia afecta en gran medida la calidad de desarrollo. El desarrollo tiene muchas facetas; no es sólo un asunto de desarrollo paulatino. Las verdaderas necesidades sociales tales como la salud pública, la protección del medio ambiente y la eliminación o auxilio de la pobreza extrema no se pueden enfrentar a menos que los gobiernos tengan los recursos que sólo el crecimiento puede generar. Sin embargo, el empleo de estos recursos para dichas necesidades públicas no podría realizarse de manera automática si los sistemas políticos no proporcionan los

medios e incentivos para convertir esas necesidades en peticiones efectivas.

Los regímenes democráticos que proporcionan voz política y acceso a esos grupos, muchos del círculo económico, que esperan sacar lo que más puedan de los programas sociales, son los que tienen más posibilidades de traducir esas necesidades sociales en demandas reales.

Podemos observar qué tan importante es la naturaleza de los sistemas políticos democráticos al tomar en cuenta el argumento de Amartya Sen de que la democracia, debido a que disemina mejor las noticias, ha fomentado el control de las hambrunas en India. Sen señala que, gracias a la prensa libre de India, las hambrunas como la que azotó al estado de Bihar en 1967 se convirtió en una noticia; por el contrario, la enorme hambruna que abatió a la China de Mao de 1959 a 1961 no salió a la luz pública debido a su mano de hierro y de ahí que no se hiciera nada por ayudar.¹⁶

Sin embargo, el argumento de Sen es muy simplista y no logra convencer. La información respecto a algo tan serio como lo es una gran hambruna tenderá a diseminarse incluso en un país autoritario. Pero, incluso si dicha difusión de información, ya sea de provincia a provincia o de dirigente a dirigente, es inadecuada o restringida, la realidad de la hambruna es conocida en los sitios donde ocurre. La gente hambrienta de Bihar no necesitó periódicos para informarse de que la comida escaseaba y nin-

¹⁶ Jean Dreze y Amartya Sen, *Hunger and Public Action* (Oxford: Clarendon Press, 1989). Respecto a la hambruna china, consultar el interesante artículo de Thomas Bernstein, *Stalinism, Famine, and Chinese Peasants: Grain Procurements During the Great Leap Forward, Theory and Society* 13 (mayo 1984): 339-77.

gún propagandista pudo haber persuadido a los aldeanos hambrientos de China de que ellos tenían suficiente comida.

Debido a que los partidos afectados siempre tienen conocimiento directo de su penuria, la pregunta crítica es saber si la democracia hace bien en permitirles insistir en que se haga algo. Aquí llegamos a las razones reales de porqué a una democracia le iría mejor que a una dictadura al centrar su atención en las hambrunas graves. La movilización de los ciudadanos a través de mítines, marchas, manifestaciones y peticiones es con toda seguridad difícil si no es

que imposible en las dictaduras. Incluso si la movilización fuera posible en dicho tipo de régimen, el incentivo para llevarla a cabo también sería menor debido a que la posibilidad de afectar la política de dicho dictador a través de esos medios sería menor (y el riesgo de retribución por nuestras labores sería sustancialmente mayor) que en una democracia.

La habilidad y el incentivo para movilizar, para hacerse escuchar y para votar son los mediadores a través de los cuales la calidad de la democracia de un país afecta la calidad de su desarrollo. Un gobierno que sistemáticamente excluye a los pobres o a la mujer o a las minorías no es lo suficientemente bueno.

Un sistema judicial que proteja *habeas corpus* es bueno, pero uno toda-

vía mejor es uno como el de India, el cual proporciona un soporte real a los pobres a través de la litigación de interés público (dando apoyo en los tribunales a los "grupos de acción social", es decir las organizaciones no gubernamentales (ONG) para poner remedio a los males que aquejan a los no privilegiados). Una prensa libre es importante, pero lo es aún más el tener una prensa que también refleje los intereses de un mayor número de personas y no sólo los de la élite.

Casualmente, la democracia no sólo se ha difundido cada vez más en todo el mundo en los últimos años, sino que su calidad ha aumentado.

La difusión de ideas para que las prácticas de la democracia sean mejores ha sido muy rápida en la actualidad: la litigación del interés público traspasa las fronteras de la India; la revisión judicial que se origina en Estados Unidos está llegando a las naciones europeas.¹⁷

Dos factores han dirigido este progreso firme en lo que respecta a la extensión y calidad de la democracia: la revolución de la tecnología de la información y, ayudada por esta, la proliferación de las organizaciones no gubernamentales. Los medios de comunicación instantáneos hacen que la represión o exclusión sistemática de los grupos periféricos sea más difícil, y un número cada vez mayor de ONG coadyuvan a aumentar la representación de dichos grupos en el campo político.

**LA HABILIDAD Y EL INCENTIVO
PARA MOVILIZAR, PARA HACERSE
ESCUCHAR Y PARA VOTAR SON
LOS MEDIADORES A TRAVÉS DE
LOS CUALES LA CALIDAD DE LA
DEMOCRACIA DE UN PAÍS AFECTA
LA CALIDAD DE SU DESARROLLO**

¹⁷ Consultar a Bruce Ackerman, *What kind of Democracy? The Political Case for Constitutional Courts* (documento presentado para el Simposio Nóbel sobre "Democracy's Victory and Crisis, Universidad de Uppsala, Uppsala, Suecia, 27-30 de agosto de 1994).

George Orwell en 1984 y Aldous Huxley en *Brave New World* se imaginaron a la tecnología como el enemigo número uno de la libertad y como el instrumento del totalitarismo, sin embargo la historia ha dicho lo contrario. La tecnología electrónica moderna supuestamente hacía omnipotente al Gran Hermano, quedando nosotros en la sumisión; en cambio, nos ha permitido ver al Gran Hermano en la impotencia.

Los faxes, los videocasetes y la CNN han plagado y paralizado a los dictadores y a los tiranos acelerando la desintegración de su gobierno. Y como un buen juicio ha señalado, la PC (computadora personal) ha tocado la marcha fúnebre del PC (partido comunista).

Al mismo tiempo, la tecnología moderna ha iluminado el lado oscuro de la pobreza y la pestilencia, impulsándonos en dirección de un mejor desarrollo. De este modo, la tecnología moderna de la información produce la intensa empatía que puede dar origen a una democracia mejor. Sin embargo, al hacer del hogar el principal lugar de trabajo, amenaza con aislarnos en las terminales de nuestra computadora ligándonos a larga distancia con otros que viven y trabajan en alguna otra parte.

Actualmente, las economías que van a obtener beneficios gracias al trabajo realizado bajo un techo (del cual Adam Smith habló y la Revolución Industrial sacó utilidad al construir fábricas que

reemplazaran al anterior sistema de producción "extinguido") están retrocediendo. Esto puede originar menos ataduras y más alineación al mismo tiempo que otras tecnologías promueven una extensión de la empatía. De este modo, bien podemos ver tanto lazos débiles dentro de las comunidades como ataduras fuertes entre ellas.¹⁸

El reciente surgimiento de las ONG transnacionales, que atraviesan las fronteras para emprender tareas tales como la protección del medio ambiente y de los derechos de los trabajadores, se puede ver como un esquema de la cantidad de empatía producida por las causas y movimientos internacionales.¹⁹ Estas ONG son un nuevo fenómeno institucional poderoso que sirve para que las voces de la periferia de cada nación sean más perceptibles debido a que dichas voces se ejercitan al unísono con otras voces similares.

De suma importancia ha sido también la reciente hostilidad tan marcada que los gobiernos del mundo subdesarrollado han albergado contra las actividades de instituciones extranjeras que operan dentro de sus fronteras, entre ellas las ONG. Esto es un cambio de rumbo desde los primeros años de la postguerra, cuando los países subdesarrollados celosamente cuidaron de su soberanía y se preocuparon por el neocolonialismo abarcando, si acaso, al mundo Occidental. Una vez más, tal como Kant probablemente lo hubiera

¹⁸ El fenómeno anterior parece surgir en Estados Unidos, por esta y otras razones, tal como lo hace constar Robert Putman en *Bowling Alone: The Decline of America's Social Capital*, *Journal of Democracy* 6 (enero 1995): 65-78.

¹⁹ Lester Salomon en *The Rise of the Nonprofit Sector*, *Foreign Affairs* 73 (julio-agosto 1994): 109-22, registra el surgimiento de las ONGs nacionales e internacionales, denominándolo la "revolución de asociación" global y analizando algunos de sus aspectos culturales y políticos.

predicho, las democracias del mundo subdesarrollado son las que más han abierto sus puertas en esta forma: una vez más, el contraste entre India y China es ilustrativo.

Democracia y mercados.

Más allá de la crítica de la tesis del "dilema cruel" podemos ver algo más sobre la relación entre la democracia política y el desarrollo económico. Tanto la teoría como las pruebas empíricas nos muestran que, aunque todo lo demás siga igual, los mercados que funcionan bien conducen al desarrollo. Algunas veces dichos mercados están presentes en las democracias, algunas veces no. Lo mismo se aplica para los países autoritarios. Con eso podemos decir que hay cuatro tipos de países:

AUNQUE TODO LO DEMÁS SIGA IGUAL, LOS MERCADOS QUE FUNCIONAN BIEN CONDUCE AL DESARROLLO

1) Democracias de mercado. En general, se trata de las democracias occidentales, que tuvieron fuertes indicadores de desempeño hasta la crisis de la OPEP de 1973; por lo general también presentan buenos indicadores de bienestar social.

2) Democracias de no mercado. India es el principal ejemplo, acumulando registros pobres después de la independencia tanto en el desempeño económico como en los indicadores sociales.

3) Autoritarismos de mercado. En la última década China y desde la década de los 60 los países del Lejano Oriente pertenecen a esta categoría; tuvieron éxito al disminuir la pobreza y sus indicadores sociales no son malos.

4) Autoritarismos de no mercado. Son los países ex comunistas y representan fallas enormes en cuanto al crecimiento y a los indicadores sociales.

¿Qué podemos aprender de esta clasificación? Con el debido cuidado de los defectos de esta preferiblemente cruda clasificación, la cual descarta muchos de los puntos relacionados con diversos sistemas políticos y económicos, permítanme sugerir tres clases generales pero sostenibles.

La primera es que en los lugares donde ni la democracia ni los mercados funcionan, los incentivos para la producción y la innovación serán muy débiles en lo que respecta al deterioro de la productividad y el crecimiento. La segunda es que los mercados pueden originar crecimiento con o sin democracia. La tercera es que la democracia sin mercados no tiene posibilidades por sí misma de originar un crecimiento significativo.

La última proposición, la cual naturalmente se refiere a la experiencia de India después de la guerra hasta las reformas actuales, es quizás la más interesante y que merece un comentario posterior. ¿Por qué la relativa falta de mercados que funcionan bien debe anular los posibles efectos favorables en cuanto al desarrollo de la democracia? La respuesta brota de las páginas de la historia moderna de India.

La democracia, con sus derechos civiles y políticos incluyendo la libertad de viajar, estudiar y trabajar en el extranjero, ha permitido a la élite de la India, la

cual ha tenido acceso a la educación moderna por más de un siglo, superar e incluso mejorar las tecnologías e ideas innovadoras de todas partes. Sin embargo, la capacidad de los indios de traducir la experiencia en innovación real y eficiencia productiva fue seriamente obstaculizada por la serie de restricciones impuestas por los partidarios del estatismo, que por mucho tiempo sujetaron con fuerza la toma de decisiones en cuanto a los asuntos económicos.

De este modo, mientras los cirujanos indios fueron hábiles para realizar una operación de corazón abierto, la incapacidad de importar equipo médico sin tener que superar los estrictos controles de intercambio, incluso cuando las donaciones estaban en discusión, impidieron la difusión efectiva de la tecnología a la India a una escala en proporción con sus habilidades. De igual forma, los incentivos para producir e innovar se vieron seriamente comprometidos debido a que los rendimientos de dicha actividad no pudieron ser cuantiosos cuando había grandes restricciones en lo con-

cerniente a la producción, las importaciones y la inversión.

Por el contrario, los autoritarismos de mercado de Asia Oriental sacaron mucho provecho de la difusión de la tecnología que sus mercados internos e internacionales sustancialmente más libres, permitieron y facilitaron. Las intervenciones económicas del gobierno de India, después de los primeros años posteriores a la guerra de políticas de crecimiento y promoción más satisfactorias y menos restrictivas, se transformó rápidamente en una serie de "negativas" que ataron con fuerza las decisiones económicas de los ciudadanos.

Por otra parte, las economías del Lejano Oriente trabajaron con una serie de "afirmaciones" que dieron mucho espacio a la libertad para producir, innovar y experimentar con nuevas tecnologías provenientes del extranjero. La principal lección bien puede ser que la democracia y los mercados son los pilares gemelos sobre los que descansa la prosperidad.²⁰

²⁰ En cuanto a esto, también debo citar un estudio estadístico realizado por el economista Surjit Bhalla, titulado *Libertad y Crecimiento Económico: ¿un Ciclo Virtuoso?* (documento presentado para el Simposio Nóbel sobre *Democracy's Victory and Crisis*, Universidad de Uppsala, Uppsala, Suecia, realizado del 27 al 30 de agosto de 1994). Bhalla trabajó con 90 países de 1973 a 1990. Sus conclusiones son muy sustentadoras, aunque concluye de manera más fuerte que la prueba estadística muestra un impacto favorable de la "libertad política" (ejemplo, la democracia) cuando se trata de una manera que nos permite diferenciar entre los términos de cuán democráticos son en diferentes dimensiones. Su definición del desarrollo también se extiende más allá de los índices de crecimiento para incluir dos variables sociales: matriculación en la escuela secundaria y descenso en la mortalidad infantil. El trabajo de Bhalla es único entre algunos estudios estadísticos recientes en lo que respecta a la observación de la libertad económica y política y en la exploración de la relación entre la democracia y el desarrollo.

LOS CUATRO MODELOS POLÍTICOS DE LATINOAMÉRICA

Kurt Weyland

La ola democrática que ha recorrido a Latinoamérica desde mediados de la década de los 70 plantea algunas interrogantes importantes: ¿De qué forma los pensadores de la región adaptaron los principios de la democracia para resolver problemas y necesidades específicas del Continente subdesarrollado? ¿Qué modelos de democracia han producido los teóricos latinoamericanos? ¿Qué fuerzas políticas y sociales han adoptado estos diferentes modelos y cómo trataron de instituirlos? Y, por último, ¿qué modelos han prevalecido en la mayoría de los países que recientemente experimentaron una transición a la democracia?

La manera en que se conteste a estas preguntas determinará la calidad y las expectativas a largo plazo de las nuevas democracias de Latinoamérica. Con base en el trabajo de Philippe Schmitter y Terry Karl, este ensayo analiza los retos espe-

cíficos que enfrentan actualmente las democracias de la región y posteriormente se realiza una clasificación de los modelos de democracia, cada uno de los cuales enfrenta estos retos de una manera distinta. Las oportunidades y restricciones en dicha clasificación dan lugar a debates entre los teóricos de la democracia y condicionan a las instituciones y prácticas que de hecho prevalecen en esos países.

Estos temas importantes no han recibido la atención debida por parte de los investigadores. La mayoría de los estudios sobre las recientes transiciones democráticas en Latinoamérica aplicaron una noción minimalista de la democracia, mientras que la ciencias políticas analizaron con gran profundidad las variantes de la democracia prevaleciente en el Primer Mundo.¹ Esta definición, que se enfoca sólo en la distinción básica entre el gobierno autoritario y el democrático, se utilizó para el análisis del cambio de régimen. Sin embargo,

LA MAYORÍA DE LOS ESTUDIOS
SOBRE LAS RECIENTES
TRANSICIONES DEMOCRÁTICAS
EN LATINOAMÉRICA, APLICARON
UNA NOCIÓN MINIMALISTA
DE LA DEMOCRACIA

Este ensayo se publicó con autorización de *The Journal of Democracy* (The Johns Hopkins University Press), según convenio. Traducción de *Crónica Legislativa*/Rosalba Guzmán y Gerardo Yong.

¹ David Held, *Models of Democracy* (Stanford: Stanford University Press, 1987).

en el presente, después de que se establecieron las reglas básicas de la democracia, la pregunta sobre el tipo y calidad de la democracia adquiere mayor importancia. Los analistas necesitan ver más allá de la distinción minimal entre el gobierno autoritario y el democrático para averiguar qué tipos de democracia se están considerando y estableciendo en Latinoamérica.

¿Acaso los intelectuales y los actores políticos de la región diseñaron sus propias variantes de la democracia adaptando las nociones desarrolladas en el Primer Mundo para enfrentar las necesidades de los países subdesarrollados? Dos retos importantes que encara la democracia en Latinoamérica podrían impulsar dichas modificaciones. El primero es planteado por las fuertes desigualdades sociales y la pobreza extrema de la región, mientras que el segundo surge de la influencia excesiva de los grupos de poder conservadores, en especial los intereses del sector privado y de los militares.

Dos Retos que Debe Enfrentar la Democracia.

En Latinoamérica, el nivel de desigualdad de ingresos y el grado de exclusión de la tendencia principal de desarrollo ("marginalidad") han sido mucho más altos que en el Primer Mundo en periodos similares. Como consecuencia, las peticiones de reforma social surgen junto con la instauración de la democracia, en especial porque la prosperidad del Primer Mundo aumenta las expectativas entre los sectores más necesitados ("los sectores populares"). De este modo, la pobre-

za y la desigualdad plantean problemas más urgentes para la estabilidad democrática. También es necesaria la inmediata extensión de la protección social para asegurar totalmente a la ciudadanía.

Sin garantías sociales, muchos pobres se ven obligados a someterse a la voluntad de las élites, quienes en recompensa por su apoyo proporcionan beneficios mínimos. La calidad de la democracia y de hecho su supervivencia en el largo camino, requieren que la pobreza se reduzca y que se satisfagan las expectativas de mejoras sociales. ¿Qué mecanismo políticos podrían propiciar el aumento en la equidad social?

Los actores sociales más importantes (partidos, asociaciones civiles, movimientos sociales y dirigentes políticos) enfrentan un cabildeo difícil. Entre más grande sea el apoyo popular para un esfuerzo de reforma, menor será la fuerza organizacional. Mientras exista una gran cantidad de gente pobre en el sector informal, más difícil será organizar a muchos de ellos que pertenecen tanto a la zona urbana como a la rural. En comparación con los marginados, los trabajadores del sector formal tienen una capacidad de organización mucho más elevada, son mucho menos en cantidad y "relativamente privilegiados".²

En consecuencia, los teóricos de la reforma deben escoger entre tres segmentos diferentes del estrato menos próspero cuando buscan apoyo para los esfuerzos que se hacen por aumentar la equidad: trabajadores del sector formal,

² Alejandro Portes, *Latin American Class Structures*, Latin American Research Review 20 (1985): 12, 22-23.

ligados a los sindicatos; activistas del sector informal, quienes participan en movimientos sociales; y la gran masa de pobres, quienes siguen desorganizados.

Debido a los cabildeos entre la extensión y la fuerza organizacional de apoyo para el cambio social, los partidarios de la democracia en Latinoamérica difieren entre ellos mismos respecto a la estrategia en el combate a la desigualdad. Por ejemplo, no se ponen de acuerdo sobre si la tentativa social democrática, en la que los sindicatos y los partidos de los trabajadores pelean por la reforma redistributiva, puede tener éxito.³ Los partidos socialdemócratas y sindicatos europeos incluyen una gran parte de los estratos más pobres; en cambio sus contrapartes latinoamericanas abarcan sectores relativamente privilegiados que en cualquier momento pueden ejercer presión para obtener beneficios en su favor y no para la gente más pobre; desacuerdos similares son motivos de discusiones sobre el papel que desempeñan los movimientos sociales. Mientras puedan lograr que algunos de los sectores pobres sean escuchados, dichos movimientos limitan la fuerza organizacional y con frecuencia se enfocan a los problemas locales más que a una reforma estructural a nivel nacional.⁴

LOS DIRIGENTES POPULISTAS
PUEDEN, INCLUSO, MOVILIZAR
A LOS SECTORES POBRES
DESORGANIZADOS;
SIN EMBARGO, POR LO REGULAR
FRACASAN EN LO QUE
RESPECTA A LA CREACIÓN
DE ORGANIZACIONES SÓLIDAS

Por último, los dirigentes populistas pueden incluso movilizar a los sectores pobres desorganizados; sin embargo, por lo regular fracasan en lo que respecta a la creación de organizaciones sólidas.⁵

El asunto de la reforma de incremento de equidad se complica por el segundo reto de la democracia en Latinoamérica, el cual surge del peso excesivo que ejerce un número pequeño de fuerzas muy poderosas como los ejércitos y las empresas. ¿Cómo se pueden integrar estos en el marco democrático? Estas fuerzas dirigen capacidades de poder, tales como la coerción organizada y los recursos económicos concentrados, que son excesivos para su fuerza numérica.

Los lazos transnacionales estrechos que unen a las empresas extranjeras y a los gobiernos, fomentan su influencia cada vez más, y los grupos de poder son renuentes a aceptar las "oportunidades no mermadas" para que todos los ciudadanos "tengan sus preferencias al mismo nivel en lo que respecta al manejo del gobierno", un ideal apropiado para que la democracia lo reconozca.⁶ ¿En favor de qué concesiones a estos grupos de poder (o, en otras palabras, de qué

³ José Goñi, ed., *Democracia, desarrollo y equidad* (Caracas: Nueva Sociedad, 1990).

⁴ Carlos Nelson Coutinho, *Democracia e socialismo no Brasil de Hoje*, en Francisco Waffort et al., *A democracia como proposta* (Rio de Janeiro: IBASE, 1991), 100-101.

⁵ Roberto Mangabeira Unger, *A alternativa transformadora* (Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1990), 57-58.

⁶ Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971), 2.

restricciones en las reglas básicas de la democracia) abogan los pensadores latinoamericanos para ganar aquiescencia en al menos algunos procedimientos democráticos?

Para contener los intereses de las empresas y de las fuerzas armadas, los teóricos democráticos de la región han propuesto garantías para los intereses básicos y autonomía de la intervención gubernamental. Algunos incluso han elaborado esquemas para la institucionalización de la participación privilegiada de las empresas y del ejército en la toma de decisiones. Los círculos en los que los actores políticos importantes comercian con sus respectivas capacidades de autoridad, pueden servir para estos propósitos.

Sin embargo, sólo las fuerzas populares con organizaciones bien definidas, por ejemplo, las "asociaciones cupulares" de trabajadores, pueden participar en dichas instituciones. El incremento de los movimientos sociales y de los pobres desorganizados, siguen siendo excluidos, inclinando la balanza de la influencia en favor de las élites socio-políticas. De este modo, las empresas privilegiadas y el ejército crean importantes obstáculos adicionales a la reforma redistributiva. Mientras la oportunidad de impulsar la igualdad requiere de la movilización de grandes masas de pobres, los grupos de poder, en cambio, demandan el reconocimiento de sus capacidades de poder especial.

De esta manera, los pensadores latinoamericanos se enfrentan con mucha urgencia a un dilema básico en la democracia moderna: cómo reconciliar la participación política fundamentada en números (masas) con la participación basada en la influencia o "intensidades" especiales.⁷ Mientras los ideales de la democracia piden tomar en cuenta los intereses de cada uno de los ciudadanos por igual, la prudencia dicta la concesión de influencias más fuertes para los sectores numéricamente pequeños pero poderosos.

La profunda desigualdad social, así como la fuerza particular de los grupos de poder, que jugaron un papel crucial en el derrocamiento de muchas democracias en Latinoamérica, agravaron este problema. Mientras la profunda desigualdad puede impulsar los esfuerzos radicales en el cambio social, el poder de los intereses establecidos crea una necesidad de precaución y de límites en el logro de normas democráticas básicas.

Estadísticas e Influencias, Dirigentes y Ciudadanos.

De las diversas formas en las que los teóricos latinoamericanos analizan este dilema, surgen distintos modelos de democracia, en los que prevalecen las cifras o la influencia especial e intensidades. Un segundo aspecto influye en este problema: ¿Se les permite a los dirigentes políticos y a las élites sociales predo-

⁷ Robert Dahl, *A Preface to Democratic Theory* (Chicago: University of Chicago Press, 1956), ch. 4; Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries* (New Haven: Yale University Press, 1984), chs. 1-2; Philippe Schmitter y Terry Karl, *The Types of Democracy Emerging in Southern and Eastern Europe and South and Central America*, en Peter Volten, ed., *Bound to Change* (New York: Institute for East-West Studies, 1992), 55-68.

minar en la política o también atribuyen a los ciudadanos comunes una influencia considerable? Por ejemplo, ¿las reformas para el impulso de la equidad son mejores si surgen de iniciativas que parten de arriba hacia abajo o a través de la presión que se ejerce de abajo hacia arriba?

Desde el punto de vista de los pensadores latinoamericanos, estas dos dimensiones son totalmente independientes. Mientras que con frecuencia las élites se apoyan en la influencia y los ciudadanos comunes en sus estadísticas, los dirigentes políticos también pueden basar su poder en la movilización de un gran número de ciudadanos, y los sectores populares y los movimientos de masas pueden ganar influencia como resultado de preferencias muy fuertes.

La combinación de estas dos dimensiones desemboca en cuatro diferentes tipos de democracia sobre los que se enfocan los debates recientes de las nuevas democracias de Latinoamérica: liberalismo, populismo, basismo y concertación.⁸

El liberalismo y el populismo toman en cuenta a todos los ciudadanos por igual. Sus defensores consideran a las cifras como el criterio principal para la suma de intereses y la toma de decisio-

nes. Sin embargo, estos dos modelos difieren sobre si la iniciativa política debe ser destinada principalmente a los ciudadanos individuales o a un dirigente político.

Desde el punto de vista liberal, que aplica el principio de soberanía de consumo para la política, los ciudadanos individuales son los participantes actores principales. Los dirigentes políticos orientan sus esfuerzos para lograr el apoyo de una mayoría de electores para ganar poder. Debido a que esta competencia hace a estos representantes responsables para con los ciudadanos, los electores no necesita estar involucrado directamente en la política. De este modo, los liberales no admiten influencia especial, y su modelo no requiere de preferencias muy fuertes.⁹

A diferencia del enfoque del liberalismo sobre los ciudadanos, el populismo atribuye gran importancia a la movilización de masas encabezadas por un dirigente para que las estadísticas en el proceso político sean predominantes y para acabar con la opresión de las élites sociopolíticas de gran influencia. Desde este punto de vista, el dirigente establece una relación cuasipersonal con un gran número de seguidores pasando por alto a las organizaciones intermediarias. Tal como enfatizan los defensores del

EL LIBERALISMO Y EL POPULISMO
TOMAN EN CUENTA A TODOS
LOS CIUDADANOS POR IGUAL

⁸ Esta clasificación se centra mucho en la de Schmitter y Karl, *Types of Democracy...*, 54-68; sin embargo, adapta su esquema a Latinoamérica. Los cuatro modelos son tipos ideales que con frecuencia son aceptados en su totalidad por teóricos y que nunca se llevan por entero a la práctica.

⁹ José G. Merquior, *Algunas reflexões sobre os liberalismos contemporaneos* (Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1991); Hernando de Soto, *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World* (New York: Harper and Row, 1989); José Piñera, *Camino nuevo* (Santiago de Chile: Economía y Sociedad, 1993); Celso Lafer, *Ensaio Liberalis* (Sao Paulo: Siciliano, 1991), 79-90.

populismo, un dirigente carismático puede ser decisivo en Latinoamérica para convertir a los pobres, quienes con frecuencia están sujetos a las estrategias de la élite dominante, de subordinados pasivos en participantes activos; sólo de esta manera "el pueblo", hablando de mayoría numérica, puede salir victorioso.¹⁰

Por el contrario, la concertación y el basismo reconocen influencia e intensidades especiales, cada uno desde su propio enfoque. Los teóricos de la concertación conceden a los grupos de poder mucha más influencia sobre la creación de políticas de lo que sus mínimas cifras de afiliados. La negociación mediada por el Estado, en especial entre las organizaciones de interés, se supone que sirve para lograr acuerdos a pesar de las aptitudes de poder heterogéneas que controlan diferentes actores. El predominio del compromiso y no el de la mayoría favorecido por el liberalismo y el populismo constituye la espina dorsal del proceso de toma de decisiones, lo que otorga a las élites el poder implícito de veto, pero limita el cambio social.

Debido a que los sindicatos que pueden participar en estas negociaciones de alto nivel porque abarcan a los segmentos que se encuentran en mejores condiciones de los sectores populares, los partidarios de la concertación consideran decisivos al gobierno y a los partidos políticos que recurren a las clases marginadas emergentes para representar a los segmentos más pobres.¹¹

Por el contrario, el basismo se contrapone a las élites a través de la movilización autónoma de los marginados y de las clases sociales bajas y medias bajas, quienes tienen preferencias electorales fuertes para orientar su esfuerzo en favor de su causa. Al incluir a los marginados, el basismo trata, en la pirámide social de extender hacia abajo la estrategia del incremento de poder colectivo y provocar la presión que desde un principio se basó en los movimientos de la clase trabajadora.

La democracia social radical de Europa la empleó con mucho éxito.¹² Sin embargo, este esfuerzo enfrenta claras limitaciones, ya que los que participan en

¹⁰ Unger, *A alternativa transformadora*, 57-58; consultar también a Sergio Zermeño, *Crisis, Neo-liberalism, and Disorder*, en Joe Foweraker y Ann Craig, eds., *Popular Movements and Political Change in Mexico* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1990), 172-178.

¹¹ Edgardo Boeninger, *La concertación política y social* (Santiago de Chile: CED, 1984), 37-38; consultar también a Mario dos Santos, ed., *Concertación política-social y democratización* (Buenos Aires: CLACSO, 1987); Angel Flisfisch, *La política como compromiso democrático* (Santiago de Chile: FLACSO, 1989).

¹² En general, consultar a Coutinho, *Democracia e socialismo*, y a Walter Alarcón, Carlos Franco y Manuel Montoya, *¿De qué democracia hablamos?* (Lima: CEDEP, 1992). Mientras el basismo profundiza en la estrategia empleada por la temprana democracia social en Europa, la concertación modifica su enfoque neocorporativista después de 1945. Partiendo de que los movimientos laborales en Latinoamérica son relativamente débiles y tienen una base social limitada y de que los comerciantes son poderosos, el papel del gobierno y de los partidos sosteniéndolo es crucial para establecer un equilibrio entre estas fuerzas que compiten y para representar los intereses de la masa de pobres desorganizada. De este modo, la concertación en Latinoamérica es más "pesada en su cima" que en Europa.

los movimientos sociales son en su mayoría habitantes de la ciudad en donde constituyen una minoría.

En Latinoamérica, la autoridad colectiva es a duras penas una vía posible para un gran número de gente pobre, especialmente en el área rural. De esta forma, los movimientos sociales en la región son menos populares de lo que aseguran ser. Tal como advierten algunos observadores, pueden incluso correr el riesgo de convertirse en grupos con intereses especiales actuando en beneficio de los sectores de la clase baja y media que se encuentran relativamente en mejores condiciones.¹³

Estos cuatro modelos de democracia tienen diferentes representantes prototípicos, los ciudadanos individuales (liberalismo), el dirigente y su masa de seguidores (populismo), las organizaciones de interés (concertación) y los movimientos sociales (basismo). Todos estos modelos también dependen mucho de la organización central en la democracia moderna y del partido político, el cual asume diferentes características y roles en cada esquema.

En el liberalismo los partidos pragmáticos que carecen de compromisos ideológicos fuertes, suman pero no definen los intereses de los ciudadanos. En el populismo, un partido personalista

sirve como vehículo del dirigente para la movilización de apoyo. En el basismo, un partido del sector popular (el sustituto latinoamericano del partido de clase europeo) transforma las peticiones de los movimientos sociales en un llamado para el cambio profundo. En la concertación, los partidos organizados y orientados por medio de programas definen los parámetros de las negociaciones y representan las necesidades básicas de los sectores más pobres que carecen de asociaciones poderosas.

Los cuatro modelos sugieren soluciones diferentes para el dilema de la reforma del incremento de equidad *versus* la adaptación de los grupos de poder. Los liberales, quienes no conceden influencia especial a éstos, protegen sus intereses básicos al declararse fuera de la esfera de la acción legítima del gobierno. Los defensores del liberalismo restringen el cambio del incremento de equidad, pero enfatizan en la importancia de la libertad individual, limitando el desarrollo de organizaciones colectivas sólidas que serían instrumentos importantes de los sectores pobres para equilibrar el poder y retar a los privilegios de las élites. De este modo, el liberalismo tiende a preservar el orden socioeconómico establecido con sus desigualdades.

Los dirigentes populistas tratan de obtener poder con la promesa de restringir los privilegios de la élite y distri-

**LOS CUATRO MODELOS SUGIEREN
SOLUCIONES DIFERENTES PARA
EL DILEMA DE LA REFORMA
DEL INCREMENTO DE EQUITAD
VERSUS LA ADAPTACIÓN
DE LOS GRUPOS DE PODER**

¹³ Unger, *A alternativa transformadora*, 381-382; Francisco Weffort, *Brasil: Condenado a la modernización*, en Roberto Da Matta et al., *Brasileiro: Cidadão?* (Sao Paulo: Cultura, 1992), 196.

buir beneficios entre su masa de seguidores.¹⁴ El intento por extender su propia autonomía política conduce a los dirigentes populistas a distanciarse de los grupos de poder e impugnar la influencia de la élite. Sin embargo, su base de apoyo desorganizada y sin cohesión alguna limita su capacidad para incrementar la equidad.

Otros obstáculos surgen de las fuertes restricciones fiscales que actualmente prevalecen en Latinoamérica agobiada por las deudas. Sin embargo, estas dificultades económicas pueden ser una excusa para posponer el cambio del incremento de equidad.

Si los dirigentes populistas se proponen primero combatir la crisis económica, entonces tratan de lograr una conciliación más cercana con los grupos de poder.

Los partidarios del basismo rechazan el poder piramidal de arriba hacia abajo, así como la manipulación de las masas por parte del populismo y apoyan a los sectores pobres en su lucha por el cambio social a través de su propia acción colectiva. Desde su punto de vista, el incremento de poder político permite a los no privilegiados hacer que la sociedad sea más igualitaria. Sin embargo, muchos sectores pobres son difíciles de organizar y movilizar para desafiar a las élites.

Como consecuencia, los movimientos sociales frecuentemente excluyen a los sectores más necesitados y se

abocan a los grupos con intereses especiales. En los lugares en los que la presión que surge desde abajo es fuerte, enfrentan determinada oposición de los grupos de poder. Los conflictos que surgen de esta contraposición pueden provocar fracasos y retrocesos importantes en lo que respecta a los esfuerzos por lograr el incremento de equidad.

Los partidarios de la concertación asignan a los grupos de poder la última palabra en la toma de decisiones para evitar riesgos en lo que respecta a la supervivencia de los mecanismos de la democracia (por ejemplo, la "poliarquía", para emplear el término de Robert Dahl). En consecuencia, la igualdad política sigue siendo limitada y el cambio social sólo se puede dar de manera gradual y con precaución.

Sin embargo, al aumentar la equidad sin provocar la hostilidad de las élites, la concertación minimiza el peligro de retroceso y puede llevar a cabo la reforma. De este modo, a la larga puede ser la estrategia más prometedora para el cambio redistributivo. No obstante, debido al elevado índice de pobreza y desigualdad en los países latinoamericanos, la reforma gradual puede parecer dolorosamente lenta y los sectores populares pueden estar tentados a desertar de la concertación.

De esta manera, los cuatro modelos poseen puntos fuertes y débiles en sus esfuerzos por combinar la reforma social con la estabilidad democrática. El populismo y el basismo buscan un cam-

¹⁴ Incluso los dirigentes populistas que terminan por lanzar programas neoliberales de estabilización, como los de Carlos Menem, Fernando Collor de Mello y Alberto Fujimori hacen dichas promesas en sus campañas electorales y Menem y Fujimori las repitieron recientemente para ganar la reelección.

bio radical, aun cuando corren el riesgo de fracasar. Por el contrario, el liberalismo se conforma con reformas limitadas y la concertación aboga en favor de mejoras quizá más graduales pero firmes. Sin embargo, el liberalismo puede ser muy limitado y la concertación muy lenta en su intento por ayudar a los sectores pobres y evitar que opten por alguna de las otras dos estrategias que prometen más cambio en el incremento de equidad en poco tiempo, pero que también acarrearán más riesgos. Ante estos cabildeos ¿cómo les ha ido a estos diferentes modelos en la transición de Latinoamérica?

Opciones Prácticas.

Para el realismo y percepción de los pensadores democráticos de la Latinoamérica contemporánea, es evidente que los cuatro modelos también parecen definir las opciones básicas para las prácticas políticas de las nuevas democracias. De hecho, estos modelos tienen partidarios entre las fuerzas sociopolíticas importantes de la región. La derecha moderada en Chile (Renovación Nacional) y dirigentes empresariales han adoptado el liberalismo político, el cual también ha encontrado un apoyo cada vez mayor en círculos similares de Argentina y Brasil. Muchos movimientos sociales y partidos políticos izquierdistas han adoptado el basismo, en especial el Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil, el Partido Comunista en Chile (PCCH)

y la Izquierda Unida (IU, ahora desunida) en Perú.

EL LIBERALISMO Y EL BASISMO

HAN PERMANECIDO EN EL

REINO DE LA PRETENSIÓN

Y NO EN LA REALIDAD

En lo que respecta a la concertación, los partidos que respaldan a los gobiernos de los presidentes Patricio Aylwin (1990-94) y Eduardo Frei (1994-) en Chile se han sometido a esta estrategia. La concertación también ha ganado partidarios entre los intelectuales y los partidos

de centroizquierda en Brasil, Argentina y Uruguay.

El populismo es el modelo que ha sumado menos partidarios debido a que tiene fama de manipular a las masas y de ser muy personalista. Sin embargo, se adoptó en Perú, Argentina, Brasil y Ecuador e incluso logró cierto espacio en el sistema político chileno, con el repentino surgimiento de Francisco Javier ("Fra-Fra") Errázuriz en las elecciones presidenciales de diciembre de 1989.

Si los cuatro modelos tienen partidarios intelectuales y políticos, ¿qué tipo de democracia ha prevalecido en las prácticas e instituciones políticas de los diferentes países de la región?¹⁵ Un análisis sobre las nuevas democracias latinoamericanas muestra que el liberalismo y el basismo han permanecido en el reino de la pretensión y no en el de la realidad. La profunda desigualdad social así como la posición conservadora de los grupos de poder han hecho que estos dos modelos que van desde abajo hacia arri-

¹⁵ Mientras que estos modelos constituyen los tipos ideales y nunca se llevan a cabo en su totalidad, se puede clasificar un sistema democrático según la tendencia principal que prevalece.

¹⁶ Consultar a Guillermo O'Donnell, *Delegative Democracy*, Journal of Democracy 5 (Enero 1994): 55-69. No obstante, O'Donnell no emplea el término de "populismo".

ba sean difíciles de instaurar. Por el contrario, las nuevas democracias se han inclinado ya sea hacia el populismo, con frecuencia en una versión fragmentada y mixta (Perú, Argentina, Brasil, Ecuador),¹⁶ o hacia la concertación (Chile y, con menos éxito, Uruguay).

Mientras el basismo persigue una estrategia de incremento de poder colectivo desde abajo, tiene que reconocer la fuerte influencia de las élites socioeconómicas y políticas establecidas. Para ganar una mayoría y tomar el poder gubernamental (en lugar de insistir con el grupo extremista, como es el ejemplo del Partido Comunista de Chile), el basismo tiende a moderar sus desafíos para con las élites y a buscar aliados, lo cual es fundamental para la preservación de la democracia. Por ejemplo, al prepararse para la elección presidencial de Brasil en 1994, el dirigente del PT Luis Inacio ("Lula") da Silva asumió una posición más conciliadora hacia la clase comerciante conservadora y las fuerzas armadas. Si este movimiento basista hubiera asumido el poder, el principal cambio real que hubiera podido hacer era obligar a las élites a asumir la concertación, tal como sucedió con los movimientos obreros en la Europa socialdemócrata.

Mientras la respuesta del basismo a las élites fuertes es moderada y se convierte en concertación, la debilidad de las masas anula el liberalismo y lo convierte en populismo. La esperanza de construir la democracia sobre decisiones de individuos autónomos no es muy realista en las sociedades latinoamericanas, donde la desigualdad es muy marcada y el incremento de la pobreza hace susceptibles a un mayor número de personas de

los beneficios garantizados por el "clientelismo" y a las consignas populistas. Ambas tácticas son muy utilizadas en Latinoamérica y deforman la articulación de los intereses desde abajo, al tiempo que refuerzan la posición de los dirigentes políticos y de las élites. En las relaciones "clientelistas", la gente pobre otorga sus votos a las élites a cambio de protección y favores. En lo que respecta al populismo, promesas ilimitadas pueden producir apoyo popular masivo y lanzar políticos al poder; sin embargo, el frecuente incumplimiento de sus promesas produce cinismo y desalienta a la población para una futura participación.

Además, el liberalismo político en Latinoamérica es socavado por el reciente cambio al liberalismo económico. Debido a que éste acarrea el desmantelamiento del intervencionismo del Estado, el cual ha beneficiado a las fuerzas poderosas y que por lo tanto goza de mucho apoyo, sólo se puede llevar a cabo con determinación y fuerza. Según Mario Vargas Llosa, principal defensor del liberalismo económico en Latinoamérica sugiere que "establecer una libre economía no debilita a los Estados sino que los hace más fuertes."¹⁷

La concentración de poder, necesaria para romper la resistencia a las reformas económicas liberales, desgasta a los salvaguardas políticos liberales destinados a prevenir el abuso de la autoridad política. En consecuencia, el liberalismo económico favorece a un modelo de democracia que parte de arriba hacia abajo y en Latinoamérica no se asocia con el liberalismo político sino con el populismo político, como son los casos de los gobiernos de los presidentes Fernan-

¹⁷ Mario Vargas Llosa, *The Country Come*, Partisan Review 58 (1991): 26.

do Collor de Mello en Brasil y Carlos Menem en Argentina, (o con el autoritarismo, como el régimen de Pinochet en Chile, o con ambos, tal es el ejemplo del presidente Alberto Fujimori en Perú).

Debido a la severidad de las restricciones macroeconómicas, la profundidad de la desigualdad social y el poder concentrado de las élites, actualmente sólo el populismo y la concertación parecen ser modelos viables para las nuevas democracias de Latinoamérica. El populismo invade a los políticos democráticos de Brasil, Perú y Argentina aun cuando sus políticas socioeconómicas son muy criticadas, en especial la "fácil" sustitución de importaciones, que ahora son sólo recuerdos.

Los regímenes militares donde prevaleció la exclusión y que precedieron a la democracia, debilitaron a las organizaciones intermedias tales como los sindicatos y partidos políticos y dejaron a un gran número de gente pobre desorganizada a expensas de dirigentes populistas. Los políticos carismáticos ganaron rápidamente mucho poder al infundir en las masas la esperanza de que ellos vencerían la crisis social y económica sin precedentes, desatada por el problema de la deuda externa.

Sin embargo, la crisis de la deuda externa es suficiente para asegurar que las promesas de esa campaña, que buscan reasumir las políticas redistributivas asociadas con el populismo clásico de Juan Domingo Perón, seguirán siendo meras promesas. Por lo tanto, varios

dirigentes carismáticos que se comprometieron a efectuar esas tareas, concretamente el presidente de Perú, Alan García (1985-90), tuvieron éxito temporal en lo concerniente a la concentración del poder. Debido a que no pudieron dar una respuesta positiva sus perspectivas perdieron apoyo y tuvieron que enfrentar una serie de oposiciones sin precedentes. La toma de decisiones políticas se vio cada vez más paralizada por el incremento de grupos de veto. Irónicamente, la misma crisis con frecuencia le abrió el paso a otro redentor populista.

LAS NUEVAS DEMOCRACIAS QUE OPTARON POR EL POPULISMO A FINALES DE LA DÉCADA DE LOS 80, OSCILARON ENTRE UNA FORMA PURA EN LA QUE PREDOMINABA EL DIRIGENTE POPULISTA Y UNA VERSIÓN DETERIORADA DEL PODER
--

De esta forma, las nuevas democracias que optaron por el populismo a finales de la década de los 80, oscilaron entre una forma pura en la que predominaba el dirigente populista y una versión deteriorada del poder, en donde la fragmentación política era muy marcada. En la última

variante, que se acerca al centro del esquema de clasificación antes mencionado, una variedad de fuerzas sociopolíticas tuvieron el poder suficiente para bloquearse unas a otras; sin embargo, carecían de la influencia suficiente para imponer políticas firmes.

Varios contendientes con capacidades distintas de poder competían por el control, incluyendo los dirigentes populistas seguidos por una masa reducida, los grupos de poder, con su influencia especial, y los distritos organizados de los sectores populares. Ningún patrón institucionalizado en lo que respecta a la toma de decisiones podría surgir de dicho atolladero. Esta versión que combinó elementos de diferentes modelos contraria

a las esperanzas aristotélicas, fue un tipo de democracia inestable e ineficiente que fácilmente sucumbió de nuevo a las tentaciones del populismo tan pronto como apareció otro dirigente carismático.

Este ciclo entre el populismo puro y la versión ecléctica se observó en Perú, Brasil y, en menor medida, en Argentina. El presidente García adoptó el populismo entre 1985 y 1987, pero sus esfuerzos por promover el alto crecimiento y una mayor igualdad tuvieron resultados económicos y políticos desastrosos, lo que posibilitó que Alberto Fujimori obtuviera el poder en 1990.

También, a mediados de la década de los 80, la inclinación del presidente brasileño José Sarney hacia el populismo clásico, bajo su Plan Cruzado (1986), parecido al de su homólogo argentino Raúl Alfonsín y su Plan Austral, pronto dieron lugar a la crisis económica y al estancamiento político. Se había abierto el camino para el surgimiento de los abandonados **populistas**: Fernando Collor y Carlos Menem.

De igual manera, los graves problemas que heredaron de sus antecesores han permitido a los presidentes Fujimori y Menem convertirse en redentores de sus países. La grave crisis económica ha transformado la estabilización en preocupación constante y ha disminuido las expectativas populares de reducir la desigualdad que Menem y Fujimori prometieron en sus campañas presidenciales. Al detener la hiperinflación, que afecta especialmente a sectores

donde abunda la pobreza, estos dirigentes populistas han ganado un fuerte respaldo de los sectores populares y de los grupos de poder y han convertido la dolorosa reforma económica en una medida política aceptable.

Estos mismos dirigentes han realizado ajustes económicos neoliberales para socavar a algunos de los grupos de veto que debilitaron a sus predecesores, un ejemplo de ello son los sindicatos. También, la estabilización económica finalmente les ha proporcionado los medios necesarios para promover entre sus seguidores, por ejemplo, los programas de lucha contra la pobreza, políticamente establecidos. De este modo, la versión neoliberal del populismo ha adquirido considerable respaldo político en Perú y Argentina.¹⁸ No obstante, la resultante concentración de poder en un líder en particular ha debilitado las cuentas y saldos democráticos especialmente en el caso de Fujimori.

Sin embargo, el populismo neoliberal no garantiza el éxito político tal como lo demostró en Brasil el enriquecimiento ilícito del presidente Collor de Mello. En los lugares donde el dirigente populista no logró estabilizar la economía y al mismo tiempo hizo esfuerzos por ganar poder y autonomía provocando la enemistad de los grupos de poder, de las organizaciones del sector popular y del público en general y la oposición pudo expandirse más y aprovechar la oportunidad de debilitar al presidente a través de acusaciones de corrupción.¹⁹ De este modo, mientras el populismo es un me-

¹⁸ Kurt Weyland, *Neo-populism and Neo-liberalism in Latin America: Unexpected Affinities* (Documento presentado en el Noveno Congreso Anual de la Asociación de Ciencia Política Americana, Nueva York, 1-4 septiembre 1994.)

¹⁹ Kurt Weyland, *The Rise and Fall of President Collor and Its Impact on Brazilian Democracy*, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 35 (primavera de 1993): 1-37.

dio muy viable en su personificación neoliberal, no ha dejado atrás el riesgo de deterioro que lo caracterizó a finales de la década de los 80.

Concertación en Chile.

Para abolir el populismo y sus problemas, la coalición de partidos de centro-izquierda que apoyaron al gobierno de Aylwin -primero- y el de Frei -después- en Chile instauraron la concertación. Bajo la nueva democracia, una amplia gama de fuerzas políticas se unieron en dos bloques: la alianza gobernante y la oposición de centroderecha, más "las asociaciones cupulares" de comerciantes y trabajadores que pueden hablar en nombre de sus clases, la

Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) y la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), mismas que se han comprometido en constantes negociaciones y concesiones. Todos estos actores acordaron realizar algunos sacrificios para mitigar la pobreza y la desigualdad heredada por el régimen de Pinochet, lo cual podría crear presiones para el populismo insuficiente, para poder provocar agitación política e incluso poner en peligro a la democracia.

Los sectores un poco más pobres y los partidos de tendencia izquierdista han moderado sus peticiones de cambio y los hombres de negocios y los políticos conservadores han hecho concesiones para reducir la desigualdad. La extraordinaria fuerza de los partidos chilenos, los cuales cuentan con una gran masa de seguidores, han equilibrado la tendencia

de concertación en las sociedades altamente desiguales de Latinoamérica para convertirse en un monopolio de la élite que se sirve a sí misma y que excluye a los sectores pobres a los que hace pagar el precio de los acuerdos tripartidistas entre los comerciantes, la clase obrera organizada y el Estado.

Mientras que la nueva democracia no ha traído ninguna transformación radical de orden socio-económico, se lleva a cabo la reforma de incremento de equidad, misma que es muy aceptada y, de este modo, queda protegida de posibles trastocamientos.

Sin embargo, las restricciones institucionales impuestas por la dictadura de Pinochet, como

el nombramiento de casi el 20% de los miembros del Senado, han limitado a la nueva democracia. Los esfuerzos por eliminar estas trabas podrían ocasionar graves problemas. Asimismo, debido a que los recuerdos del régimen autoritario vuelven al pasado, la democracia aparece consolidada y los sectores pobres con su paciencia prolongada exigen una mayor redistribución de la riqueza.

El riesgo que corre Chile de sufrir conflictos violentos aumentaría si la prosperidad económica se viera socavada por factores externos. La recesión podría crear una situación de montos nulos y eliminar la posibilidad de ganancia mutua, lo cual facilita la concertación.

No es fácil transferir el modelo de concertación a otras democracias nuevas de Latinoamérica. En el caso chileno

MIENTRAS QUE LA NUEVA
DEMOCRACIA NO HA TRAÍDO
NINGUNA TRANSFORMACIÓN
RADICAL DE ORDEN
SOCIOECONÓMICO, SE LLEVA
A CABO LA REFORMA
DE INCREMENTO DE EQUIDAD

ha sido beneficiada por la prosperidad; por la misma razón, la precaria situación económica de muchos países de la región obstaculiza su adopción. El compromiso es más fácil de alcanzar cuando hay una situación de crecimiento de montos a favor, cuando los negociadores pueden aceptar pequeños sacrificios sin incurrir en pérdidas absolutas.

La austeridad obligada por la reestructuración neoliberal, la cual ya finalizó en Chile y que en la actualidad está en la mira de otros países, posee obstáculos adicionales. Mientras la concertación garantiza los intereses básicos de todas las fuerzas participantes, las reformas neoliberales amenazan la supervivencia misma de algunos sectores tales como las empresas de sustitución de importaciones. Las divergencias y conflictos hacen que el compromiso sea difícil de alcanzar y obstaculiza la concertación.

La concertación también tiene precondiciones de organización que por sí mismas no pueden surgir y que son difíciles de generar a través del manejo político. Necesita abarcar organizaciones que incluyan categorías sociales amplias y cubrir a una gran variedad de sectores específicos.

Debido a que dichas organizaciones captan una parte considerable de bienes colectivos y a que se verían muy afectadas por el costo que acarrea su propio beneficio, tienen que contribuir a fortalecer aspectos colectivos, tales como la estabilidad democrática y aceptar sacrificios a corto plazo para este propósito.²⁰

En este proceso, la inclusión de organizaciones reduce el número de actores importantes ya que de este modo es mucho más fácil lograr acuerdos concertados y asegurar el cumplimiento a través de la supervisión mutua. Los costos de transacción son menores cuando participan pocas organizaciones que entre una gama de agrupaciones ampliamente apoyadas. Por estas razones, la concertación puede tener éxito sólo donde prevalecen las organizaciones reconocidas, tal es el caso de Chile con sus asociaciones cupulares de comerciantes y trabajadores (CPC y CUT) y la empresa donde la alianza de partidos, ampliamente apoyada, sostiene al gobierno.

Otros países latinoamericanos, en especial Perú y Brasil, carecen de organizaciones reconocidas. Los partidos políticos son numerosos y débiles, la mayoría de las asociaciones están destinadas a sectores específicos o están separadas por la ideología o la lealtad partidaria, y las asociaciones cupulares no están presentes, por lo que es imposible que en este marco organizacional fragmentado surja la concertación. Las organizaciones que compiten (como los sindicatos) se ven orilladas a ofrecer más de lo que pueden dar y se niegan a entablar negociaciones con sus adversarios (las asociaciones comerciales). Cabe decir que los negociadores no pueden ofrecer concesiones por temor a ser considerados "traidores".

Dicho patrón de organización fragmentado, el cual plantea obstáculos infranqueables a la concertación, tiende

²⁰ Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities* (New Haven: Yale University Press, 1982), 47-53.

a perpetuarse y crea fuerzas poderosas con el objetivo de mantener la concertación, en especial dirigentes de organizaciones sectoriales reducidas, quienes difícilmente tratan de preservar su propia autonomía e influencia. Al multiplicar el número de actores políticos independientes, la fragmentación organizacional refuerza los problemas de acción colectiva e impide la formación de organizaciones reconocidas.

De este modo, países como Perú y Brasil no pueden escapar del populismo y de sus posibles vaivenes. En una sociedad fragmentada, los políticos pueden ganar una mayoría electoral siempre y cuando eviten a las organizaciones intermediarias y difundan ofertas populistas directamente a las masas.

Al mismo tiempo que las reducidas organizaciones persiguen "intereses especiales", un dirigente que aparentemente antepone los objetivos nacionales puede ganar un respaldo importante, como fue el caso de Fujimori cuando en forma sorpresiva ganó la reelección en abril de 1995. El presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, quien no es considerado populista, tuvo que emplear tácticas similares para ganar la elección presidencial en octubre de 1994. Una reducción oportuna en el índice inflacionario le permitió, como el benefactor del "pueblo", recurrir directamente a una masa heterogénea de electores y vencer a la izquierda basista. De este modo, el populismo tiene posibilidades de mantener una posición firme en los países latinoamericanos donde no puede surgir la concertación.

**NINGUNO DE LOS CUATRO
ACERCAMIENTOS RESUELVE
CON SEGURIDAD EL DILEMA
BÁSICO DE LA DEMOCRACIA
EN LATINOAMÉRICA**

Dilemas de la Reforma.

Este artículo ha analizado de qué manera los intelectuales y defensores de la democracia en Latinoamérica han aplicado este concepto a las necesidades de sus países subdesarrollados. La creciente pobreza y la marcada desigualdad han conducido a que se hagan constantes propuestas de incremento de equidad; sin embargo, los grupos de poder han empleado su influencia especial para proteger sus privilegios. Las presiones han planteado retos específicos a

la teoría y práctica democrática de la región. Han avivado un dilema general para la democracia: cómo reconciliar la igualdad política, principio básico de la democracia, con el poder desproporcionado de las élites que insisten en un trato especial como una condición para la aceptación de la democracia.

Los cuatro modelos de democracia previamente analizados proponen soluciones diferentes para este dilema. Tanto el populismo como el basismo abogan claramente por un cambio radical a través de mecanismos diferentes; sin embargo, los posibles conflictos pueden ocasionar agitación y, en caso extremo, poner en peligro a la democracia. Por el contrario, el liberalismo y la concertación promueven una reforma limitada y gradual y no enfrentan al orden establecido. No obstante, la demora en la satisfacción de las expectativas populares de mejoras en la equidad social puede, a la larga, ocasionar descontentos y socavar la democracia. Ninguno de los cuatro acercamientos resuelve con seguridad el dilema básico de la democracia en Latinoamérica.

De hecho, sólo la concertación y el populismo han podido implantarse en la Latinoamérica, debido a que la influencia conservadora de los grupos de poder bloquea al basismo y lo transforma en concertación, mientras las masas debilitadas por la pobreza socavan el liberalismo y recurren a las fracturas institucionales que provocaron los regímenes militares precedentes.

Sin embargo, el débil apoyo del que gozan los dirigentes populistas, al igual que las restricciones económicas bajo las cuales deben trabajar, con frecuencia les ha impedido cumplir sus promesas de incremento de equidad. En estos casos, la crisis económica y el disturbio político han sido el resultado. Por el contrario, en los lugares donde los dirigentes populistas se han concentrado ante todo en la estabilización económica y han impuesto de manera exitosa programas "de choque" neoliberales, han acumulado un grado de poder que amenaza a los procesos democráticos.

Para evitar los problemas asociados con el populismo, los nuevos gobiernos democráticos en Chile adoptaron de manera deliberada el modelo de concertación, el cual hasta ahora ha tenido éxi-

to al combinar la consolidación democrática, una mayor igualdad social y el crecimiento económico. Sin embargo, la concertación también enfrenta riesgos que surgen en especial de las expectativas populares de un cambio más rápido. También, este modelo sólo es posible en aquellos países donde prevalecen las organizaciones reconocidas. Actualmente, esta precondition organizacional se cumple sólo en Chile.

Los dilemas que rodean a las nuevas democracias de Latinoamérica pueden de hecho estar colaborando a su pérdida. Mientras la transición de varios países de la región del mandato autoritario al democrático dio lugar al optimismo, esta ola de cambios de régimen pudo haber llegado a su punto máximo, tal como lo predijo la suspensión de democracia en Perú, impuesta por el presidente Fujimori, el intento de golpe de Estado en Venezuela y los frecuentes problemas que enfrenta la democracia brasileña. Por un lado, las presiones que surgen de la pobreza y la desigualdad y, por otro, el prolongado poder de las élites, que imponen riesgos a las nuevas democracias. De esta manera, este artículo ha formulado una nota de escepticismo con la esperanza de que sea debatida por tendencias futuras.

CRÓNICA LEGISLATIVA

Diciembre 1995-Enero 1996

ACTIVIDADES DE COMISIONES Y EVENTOS DIVERSOS

DICIEMBRE DE 1995

1° de diciembre

Primeras audiencias públicas convocadas por las Comisiones Especial de Comunicación Social y de Comercio.

En el "Salón Verde" del Recinto Legislativo se llevaron a cabo las primeras tres audiencias públicas convocadas por la Comisión Especial de Comunicación Social y la Comisión de Comercio, a las que asistieron Javier Mondragón Alarcón, secretario de Administración de la empresa Televisa; Clemente Serna Alvear, presidente de la corporación MEDCOM, así como Joaquín Vargas Guajardo, titular de la empresa MVS Multivisión.

En dicha reunión participaron los diputados Netzahualcóyotl de la Vega (PRI), Samuel Palma César (PRI), Carlota Vargas Garza (PRI), Juan Salgado Brito (PRI), Carlos Reta Martínez (PRI), Gustavo Salinas Iñiguez (PRI), Teresa Gómez Mont (PAN), Guillermo Luján Peña (PAN), Manuel Arciniega Portillo (PAN), Patricia Mendoza Peña (PAN), Ramón Sosamontes Herreramoro (PRD), y los diputados ciudadanos Tonatiuh Bravo Padilla y Adolfo Aguilar Zinser.

5 de diciembre

Reunión de trabajo del diputado Humberto Roque Villanueva (PRI) con integrantes de la Delegación del Parlamento Europeo.

El diputado Humberto Roque Villanueva (PRI), presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, sostuvo una reunión de trabajo con los integrantes de la Delegación del Parlamento Europeo para las Relaciones con Países de América Central, México y Cuba, en donde dijo que México busca un acuerdo comercial con la Comunidad Europea.

Por su parte, el parlamentario inglés Arthur Stanley Newens, presidente de los Socialistas Europeos, dijo que el objetivo de su visita es profundizar la relación entre la Comunidad Europea y el pueblo de México. En tanto que el español José Salafranca Sánchez Neyra, vicepresidente del Partido Popular Europeo, señaló que la comunidad europea tiene el principal interés de incrementar con México el diálogo político y realizar una mayor cooperación entre México y la Comunidad Europea.

Punto de Acuerdo del PAN para que autoridades judiciales, de derechos humanos y legisladores trabajen conjuntamente sobre la Ley de Seguridad Pública.

La diputada María del Carmen Segura Rangel (PAN) presentó un Punto de Acuerdo para que las Comisiones Unidas de Justicia, Distrito Federal y Derechos Humanos inviten al Procurador General de Justicia del DF y al Secretario de Seguridad Pública en este Periodo Ordinario de Sesiones para que definan, conjuntamente con los legisladores, contenidos y adecuaciones a la Ley de Seguridad Pública del DF.

Presenta el PAN propuesta de adición al artículo 60 del Código Penal para el DF en materia del fuero común y para la República en materia de fuero federal.

La legisladora Patricia Mendoza Peña (PAN), a nombre de su fracción parlamentaria, puso a consideración del Pleno un Proyecto de Decreto Unico de adición al artículo 60, párrafo segundo del Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal, para aplicar sanción a las lesiones culposas que tardan en sanar menos de 15 días. La iniciativa fue turnada para su análisis a la Comisión de Justicia.

Iniciativa de la Comisión de Apoyo a Discapacitados para reformar la Ley Federal del Trabajo.

La diputada Alicia Céspedes Arcos (PAN), a nombre de los legisladores de la LVI Legislatura y de la Comisión de Apoyo a Discapacitados, sometió a consideración de la Asamblea la iniciativa de reformas a la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 56, 133 fracción I y 994 fracciones IV y VI; se adiciona el inciso c) al artículo 4º, las fracciones XXIX y XXX al artículo 132, y se crea el artículo 153 Bis, así como el TÍTULO QUINTO. La propuesta fue turnada para su análisis a las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social y de Seguridad Social.

6 de diciembre

Entrega Humberto Roque Villanueva reconocimientos a deportistas discapacitados.

El diputado Humberto Roque Villanueva (PRI), presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, al hacer entrega de reconocimientos a 180 deportistas discapacitados que participaron en las Olimpiadas Especiales del 1º de julio en Estados Unidos y en los Juegos Mundiales del 22 del mismo mes en Gran Bretaña, aseguró que la Cámara de Diputados se siente muy honrada al abrir sus puertas a quienes con su extraordinario esfuerzo enriquecen el factor humano, que es el que más interesa.

En ese sentido, el diputado Andrés Galván Rivas (PAN), presidente de la Comisión de Atención y Apoyo a Discapacitados, destacó que a pesar de que los discapacitados tienen necesidad de realizar un mayor esfuerzo, no ha sido obstáculo

en la actividad deportiva para lograr los éxitos, como lo demostraron en Estados Unidos e Inglaterra.

Destaca la diputada Ana María Licona (PRI) el esfuerzo de la LVI Legislatura en materia jurídica para integrar a los discapacitados.

La diputada Ana María Licona (PRI), dijo que en materia de discapacitados, el Congreso de la Unión se ha instituido en la instancia legislativa dedicada a establecer el marco jurídico nacional, que haga posible arribar al siglo XXI, con menos discriminación para quienes exigen una oportunidad de integración sicioproductiva que les permita una vida digna y decorosa. Indicó que a partir de esta Legislatura se trabaja en la búsqueda de soluciones para la integración de los discapacitados, que en México suman unos 10 millones.

Dan a conocer las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social y Seguridad Social Dictamen sobre la iniciativa de reformas a la Ley del IMSS.

Las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social y de Seguridad Social, en el Dictamen que el Pleno Legislativo conoció en primera lectura durante la sesión de hoy, expresan que la iniciativa de nueva Ley del Seguro Social reconoce los derechos adquiridos por los asegurados, cubre las pensiones en curso de pago, garantiza la pensión mínima e incrementa la aportación estatal vía la cuota social, y enfatiza el carácter solidario y redistributivo de ésta, al tiempo que fortalece la rectoría del Estado en el nuevo sistema de pensiones.

En lo que se refiere a la iniciativa para adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, presentada por la diputada María Rosa Márquez (PRD), se señala que no se plantean en ella esquemas que permitan un enfoque integral sobre los problemas, limitaciones y necesidades que hoy enfrentan las instituciones encargadas de instrumentar la política social del Estado mexicano.

Recibe la Cámara de Diputados las iniciativas de Ley Orgánica de la PGR y PGJDF y reformas a la de la APF.

La Cámara de Diputados recibió de la Secretaría de Gobernación, para sus efectos constitucionales, las iniciativas de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y el Decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Las tres fueron turnadas para su análisis a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

7 de diciembre

Discusión y aprobación del proyecto de reformas a la Ley del Seguro Social.

Con modificaciones a 60 artículos, en la sesión de este día, la Cámara de Diputados aprobó con 289 votos en pro y 160 en contra, en lo general y lo particular, el Proyecto

de Ley del Seguro Social. Correspondió al diputado Armando Gamboa Enríquez (PRI) fundamentar el Dictamen, quien reiteró su convicción de que este ordenamiento legal deberá conservar sus principios de solidaridad social, integridad y universalidad, sin olvidar que es patrimonio de todo el pueblo mexicano.

El presidente de la Comisión de Seguridad Social, diputado Alejandro Audry Sánchez (PRI), manifestó su voto a favor del Dictamen de la nueva Ley del Seguro Social, en virtud de que las modificaciones propuestas durante su fundamentación, satisfacen, dijo, a su organización sindical y a otras 14 agrupaciones que lo apoyan. Explicó que las dos reformas más importantes eran el artículo 89 sobre la reversión de cuotas, y el 213 referente a las guarderías, al que se le suprimió el segundo párrafo.

En su turno, la diputada Remedios Olivera Orozco (PAN), al exponer los motivos por los que su fracción parlamentaria votó en contra del dictamen, dijo que “nos encontramos en otra lamentable situación de tener que discutir una reforma de manera apresurada que en realidad pretende evitar la quiebra de una institución. Queremos fortalecer al Seguro Social, porque siempre hemos apoyado la necesidad de su existencia, por lo mismo demandamos una revisión a fondo de las causas que lo han puesto en grave riesgo. No se justifica, de manera alguna, la prisa con que se pretende aprobar esta ley”.

Correspondió a la diputada María Rosa Márquez Cabrera exponer el voto en contra del PRD, argumentando que se trata de una ley que vulnera los principios fundamentales de la seguridad social mexicana, su carácter público, solidario, redistributivo, obligatorio e integral; y porque se inscribe en una reforma del Estado que pretende sustituir la acción y responsabilidad pública en la generación del bienestar colectivo, por la intervención privada inscrita en la dinámica de las fuerzas del mercado en los cinco ramos del Seguro Social.

A nombre de los cinco legisladores ciudadanos, el diputado Adolfo Aguilar Zinser, manifestó que el dictamen tiene un problema de origen en su estructura, que ha hecho que el debate resulte complejo y difícil. Se trata, dijo, de dos leyes: una financiera y un conjunto de reformas parciales al Seguro Social. Consideró que ni las instituciones nacionales ni privadas son el mecanismo eficaz para administrar dicho organismo y destinarlo a las actividades productivas que el país requiere, por lo que, añadió, se necesitan nuevas instancias, creadas por la misma Cámara de Diputados a través de un proceso de consultas públicas y de reflexiones políticas.

El diputado Eduardo Guzmán Ortiz (PT), aseguró que las Administradoras de Fondos de Retiro (Afores) serán un negocio redondo, pues durante los próximos 25 años recibirán los recursos sin tener que realizar erogación alguna, salvo en casos excepcionales. Rechazó, asimismo, que con esta iniciativa se mejoren las condiciones de los trabajadores, porque se lesionan algunos derechos por lo que, dijo, votarían en contra.

Más adelante, el diputado Héctor San Román (PRI), destacó que los legisladores de su fracción parlamentaria analizaron la iniciativa con responsabilidad. “Reconocemos carencias, pero también desafíos al cambio y esta iniciativa es una respuesta a lo que exige la dinámica de la seguridad social en el país, por lo que no es válido hacer retórica con las necesidades y aspiraciones de muchos ciudadanos. Nuestro deber es aportar soluciones para resolver este gran problema, conscientes del compromiso con la protección de la salud de los trabajadores”.

A su vez, el legislador Amado Cruz Malpica (PRD) puso a consideración del pleno cameral algunos Puntos de Acuerdo a los que llegaron los legisladores de las diferentes fracciones parlamentarias, a efecto de que puedan ser retomados por las comisiones legislativas y, en su momento, sometidos a la consideración del conjunto de los diputados. Dichos Puntos de Acuerdo se refieren a las modificaciones a los artículos 12, 15, 58 y 84 y propuso incorporarlos al Dictamen para que, de aceptarlo el Pleno, puedan tener el tratamiento de ley correspondiente.

La diputada Claudia Esqueda (PRI) dijo que las propuestas planteadas por Cruz Malpica son resultado del consenso de las discusiones y el trabajo realizado en comisiones unidas. Hay disposición y el acuerdo por introducir al Dictamen las modificaciones a los artículos 12, 15 en sus fracción novena; 58 en el tercer párrafo de la fracción tercera, y 84 fracción segunda, inciso “A”, precisó.

En tanto, el diputado Lorenzo Duarte Zapata (PAN) dijo que la iniciativa contiene elementos valiosos y positivos, propuestas como la creación de cuentas de retiro individual que permitirán a los trabajadores tener un conocimiento cabal de la cuantía de su ahorro y una cierta seguridad sobre su futura pensión.

Por su parte, el diputado Ezequiel Flores Rodríguez (PT) dijo que ante la situación económica del IMSS, su partido está de acuerdo en su rehabilitación financiera, así como en revisar la calidad de los servicios y el nivel de vida al que acceden los pensionados. Sin embargo, aclaró, la nueva Ley no plantea esta situación como algo central, sino que únicamente se basa en la viabilidad financiera.

Con 70 votos en pro, 277 en contra y 95 abstenciones, el Pleno desechó una moción suspensiva presentada por el diputado Amado Cruz Malpica (PRD), quien pidió interrumpir la discusión y aprobación de la iniciativa de reformas a la Ley del Seguro Social, para un posterior periodo de sesión ordinaria, a fin de ampliar las consultas con los directamente afectados por la misma.

8 de diciembre

Aprueba la Cámara de Diputados el Decreto que adiciona y reforma las Leyes General de Deuda Pública, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Con 348 votos a favor y uno en contra, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el Decreto que adiciona y reforma las leyes General de Deuda Pública y de Presupuesto y

de Contabilidad y Gasto Público Federal, para reforzar y actualizar las disposiciones contenidas en los ordenamientos jurídicos, relacionados con la contratación del crédito público para atender las prioridades nacionales.

Al fundamentar el dictamen, el diputado Jaime del Río Navarro (PRI), señaló que las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, al hacer el análisis y dictaminación, consideraron necesario mejorar la congruencia de las políticas para financiar el desarrollo del gasto público.

Al iniciar la discusión en lo general, el legislador Joaquín Vela González (PT), externó la necesidad de revisar los cambios, principalmente por la privatización de actividades que anteriormente eran propias del Estado, ya que en las acciones del sector público en las que se involucre el sector privado, debe quedar muy claro el alcance de sus perspectivas para poder reglamentar estos cambios.

El legislador Saúl Escobar Toledo (PRD) expuso que existen avances en el sentido de que en el informe anual del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, se amplía y refuerza la obligación de informar en lo referente a estos proyectos a la Cámara de Diputados, con ello, dijo, hay certeza y claridad en las leyes a discusión. Sin embargo, "el PRD encuentra dos objeciones porque se le dan a la Secretaría de Hacienda muchas atribuciones y este tipo de financiamiento resulta más oneroso en comparación del que pudiera hacerse normalmente en un proyecto, aunque no debemos cerrarnos a la posibilidad de financiamientos aunque sean más costosos, porque no deben ser la norma sino una excepción, a pesar de ello, el PRD dará su voto a favor del dictamen".

A su vez, Manuel Beristáin Gómez (PAN) mencionó que la crisis es una experiencia dolorosa de la dependencia de la inversión especulativa que no debe repetirse, por lo que la inversión debe quedar transformada en bienes y servicios tangibles. Añadió que como responsable de los proyectos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá realizar el estudio y evaluación correspondiente para conocer su viabilidad, asegurándose de que efectivamente sean prioritarios, con un horizonte temporal de largo plazo y autofinanciables.

José Rosas Aispuro Torres, al fijar la posición de la fracción parlamentaria del PRI, dijo que con esta reforma el control de la deuda pública será más eficiente al incorporar a la ley la obligación de considerar como preferente, respecto de nuevos financiamientos, el servicio de las obligaciones derivadas de la inversión en los proyectos, al incluir en los presupuestos de Egresos las obligaciones diferidas, hasta la total terminación de los pagos correspondientes.

Presenta la Comisión de Atención y Apoyo a Discapacitados
iniciativa de reforma al Código Federal de Procedimientos Penales.

A nombre de la Comisión de Atención y Apoyo a Discapacitados, el diputado Jesús Eduardo Noyola Bernal (PRI) presentó una iniciativa de reforma al Título Décimo Segundo, Capítulo I del Código Federal de Procedimientos Penales para crear un

“procedimiento relativo a las personas que presentan discapacidad intelectual, a los enfermos mentales y a quienes tienen el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos. La propuesta se turnó para su análisis a la Comisión de Justicia.

Propuesta del PAN para cambiar el nombre a la Comisión de Atención y Apoyo a Discapacitados.

A nombre de la Comisión de Atención y Apoyo a Discapacitados, el legislador Javier Ortega Espinoza (PAN), presentó una propuesta para cambiar el nombre a la misma por el de Comisión para Personas con Discapacidad, puesto que la primera denominación, explicó, no es del todo acertada porque las personas con discapacidad solicitan atención a problemas particulares que no son de la competencia del Legislativo. La propuesta fue turnada para su análisis a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

Concede permiso la Cámara de Diputados a Dionisio Pérez Jácome para separarse de sus funciones como legislador.

La Cámara de Diputados concedió permiso a Dionisio Pérez Jácome (PRI), presidente de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, para separarse de sus funciones como legislador federal por la 3ª Circunscripción Plurinominal y estar en posibilidad de desempeñar un cargo dentro de la administración pública federal a partir de esta fecha, durante el tiempo que dure el encargo. Se citó a la suplente, María Concepción Huerta Salgado.

Presentan diversas Comisiones Punto de Acuerdo para determinar la suspensión de las demandas judiciales derivadas de la imposibilidad de pagos.

Con fundamento en el artículo 58 del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la diputada Ofelia Casillas Ontiveros (PRI), presentó al Pleno un Punto de Acuerdo de las Comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, de Comercio, de Hacienda y Crédito Público y de Información, Gestoría y Quejas para hacer un llamado a las instituciones bancarias y usuarios de crédito para determinar la suspensión temporal de las demandas judiciales derivadas de la imposibilidad de créditos. La propuesta fue turnada a las Comisiones que la presentaron.

13 de diciembre

Discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996.

La Cámara de Diputados aprobó, en lo general y lo particular, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996 con 278 votos a favor y 136 en contra, cuyo monto total asciende a 553 mil 718 millones de nuevos pesos.

Al fundamentar el Dictamen, el diputado Antonio Sánchez Gochicoa (PRI), dijo que el documento representa un auténtico cambio en la relación del Legislativo con el

Ejecutivo, donde la LVI Legislatura puso especial interés en mejorar la calidad del gasto público, haciendo énfasis en la necesidad de que esta soberanía jugará un papel más activo en el proceso presupuestal.

Correspondió al diputado Eduardo Guzmán Ortiz fijar la posición de la fracción parlamentaria del PT, quien advirtió que el Dictamen contiene un presupuesto austero y restrictivo, sujeto al condicionamiento del equilibrio entre ingresos y egresos, así como a la estabilidad macroeconómica, por lo que resulta incongruente con el propósito de la recuperación económica y afirmó que el Presupuesto para 1996 será inferior en un 15% con relación al 1994.

La diputada Rosario Robles Berlanga (PRD), también manifestó su voto en contra del Dictamen, ya que consideró que las propuestas y los supuestos macroeconómicos de éste no responden a las expectativas y necesidades del país. Consideró que el Presupuesto "responde a una lógica recesiva y de ajuste, que castiga a la mayoría de los mexicanos, por lo que será muy difícil lograr un crecimiento del 3%, además de que se trata del gasto programable por habitante más bajo de las últimas dos décadas".

A su vez, el legislador David Vargas Santos, a nombre de la fracción parlamentaria del PAN, luego de señalar que el Presupuesto de Egresos no corresponde a los intereses de la Federación, ni a las condiciones actuales del país, externó su voto en contra por "las promesas incumplidas, metas y objetivos inalcanzables, exigencia de un nuevo modelo económico y por el trabajo infructuoso de la comisión dictaminadora".

Mientras que el diputado José Manuel García García (PRI) señaló que es cierto que todavía falta por avanzar "pero no podemos negar que hay resultados significativos como consecuencia de los programas económicos de emergencia que formuló el presidente Ernesto Zedillo". Añadió que las propuestas de su fracción parlamentaria en el Dictamen son acciones concretas para alcanzar un equilibrio fiscal que contribuya al mantenimiento de la estabilidad económica, mediante el ajuste del gasto a la disponibilidad de ingresos.

14 de diciembre

Discusión y aprobación de la Ley de Aeropuertos.

Con 359 votos en pro, 37 en contra y una abstención, la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Aeropuertos para promover el desarrollo de un sistema aeroportuario seguro, eficiente y moderno, que permita su rentabilidad económica y social, mejore la calidad y eficiencia operativa de sus servicios. El legislador Gustavo Cárdenas Monroy (PRI), presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes, al fundamentar el Dictamen expuso que también se pretende actualizar y definir el marco jurídico aplicable a los aeródromos civiles, al tiempo que precisa el carácter de servicio público que tendrán los aeropuertos.

Al respecto, el legislador Desiderio Camacho Garibo (PRD) presentó un voto particular en contra por considerar su fracción parlamentaria que el Proyecto de Ley es limitado en el establecimiento de reglas claras que den certidumbre y seguridad jurídica a los inversionistas, usuarios y agentes económicos interesados en proyectos de largo plazo, como lo es la infraestructura aeroportuaria.

El diputado Alejandro Moreno Berry, al fijar la posición de la fracción parlamentaria del PT, externó su voto a favor en lo general, pues "los objetivos son correctos ya que preserva los derechos de los trabajadores de Aeropuertos y Servicios Auxiliares". Sin embargo, hizo algunas consideraciones sobre los artículos 15, 19 y 27, y propuso adicionar dos transitorios, el octavo y el noveno.

Por su parte, el diputado Apolonio Méndez Meneses (PAN), externó el voto de su partido a favor del Dictamen y consideró que la Ley propiciará el despegue económico de varias regiones porque no considera únicamente a los aeropuertos más importantes, sino al conjunto. "El Proyecto de Dictamen cubre una vieja demanda que es proponer reglas claras, que anteriormente estaban contenidas en la Ley de Vías Generales de Comunicación y que hacían la administración de este rubro confusa y complicada".

Alejandro Gutiérrez Gutiérrez, a nombre de la fracción parlamentaria del PRI, indicó que el Proyecto de Ley reconoce la necesidad de impulsar la inversión con la activa participación de los sectores social y privado, a través del establecimiento de objetivos claros y precisos que posibiliten a México un sistema aeroportuario acorde a nuestras necesidades de desarrollo. Resaltó que esta iniciativa dará certidumbre a todos los que decidan participar en esta actividad con reglas claras.

Propone el PAN iniciativa para modificar y adicionar la Ley del Impuesto sobre la Renta.

La legisladora Cecilia Romero (PAN), presentó al Pleno una iniciativa para modificar y adicionar la Ley del Impuesto sobre la Renta (ISR) en su artículo 140 y propone en sus fracciones primera, sexta y séptima, que sean deducibles de impuestos los gastos de colegiatura, material educativo y transporte escolar; las primas pagadas por seguros de gastos médicos y de vida, así como los intereses derivados de créditos hipotecarios para la adquisición de casa-habitación. La propuesta fue turnada para su análisis a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Aprueba la Cámara de Diputados el Proyecto de Decreto sobre diversas disposiciones de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

El Pleno de la Cámara de Diputados aprobó por 382 votos a favor, uno en contra y 33 abstenciones el Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. Al fundamentar el Dictamen, el diputado Luis Garfías Magaña (PRI), presidente de la Comisión de Defensa

Nacional, expuso que las reformas y adiciones tienen por objeto reglamentar en forma muy precisa las condiciones y modalidades para la autorización del uso y portación de armas para particulares.

El diputado Ezequiel Flores Rodríguez (PT) indicó que “vemos en la propuesta la posibilidad de generar un ambiente de mayor control de armas, tanto en los particulares como en los cuerpos policiacos. Sin embargo, en lo particular adolece de serias deficiencias que debieran ser subsanadas como en el artículo 26, apartado E, inciso c”. Finalmente anunció el voto de su partido a favor en lo general.

A nombre de la fracción parlamentaria del PRD, que se abstuvo de votar, el diputado Ramón Sosamontes Herreramoro, externó que no se aceptó ningún cambio a la propuesta, salvo en la exposición de motivos, a pesar de que eran modificaciones de todos los grupos parlamentarios. En el Dictamen, argumentó, los procedimientos no son totalmente expresos, se deja a criterios personales y subjetivos el resultado final, que debería ser objetivamente plasmado en la ley.

El legislador Manuel de Jesús Espino Barrientos (PAN), por su parte, señaló que las adecuaciones normativas que se proponen en el Proyecto “establecen con razonable claridad” los requisitos y condiciones bajo las que en su caso podrá expedirse una licencia para uso y portación de armas, por lo que “compartimos el propósito del Ejecutivo en la materia y coincidimos con la apreciación que del espíritu de la iniciativa hizo la Cámara de Senadores”.

En representación de la fracción parlamentaria del PRI, el diputado Joaquín Rodríguez Lugo expuso que el Proyecto de Decreto ha sido objeto de amplio análisis y discusión. Se pretende, dijo, sin menoscabo de los derechos de los ciudadanos, atendiendo a la creación de un sistema integral de normas de seguridad pública, crear instrumentos administrativos, ágiles y precisos como las licencias, registro e inventarios, con autoridades competentes que realmente hagan eficaz el uso y control del armamento.

A nombre del grupo de diputados ciudadanos, Tonatíuh Bravo Padilla, manifestó que no obstante el no haber estado de acuerdo con el procedimiento legislativo, en lo que se refiere a los contenidos de la iniciativa, es aceptable y anunció su apoyo al documento en lo general.

Clausura del Primer Periodo Ordinario de Sesiones, correspondiente al Segundo Año del Ejercicio de la LVI Legislatura del H. Congreso de la Unión.

El diputado Oscar Cantón Zetina (PRI), presidente de la Mesa Directiva del mes de diciembre, expuso que “esta presidencia manifiesta su más amplio reconocimiento a los grupos parlamentarios y a los diputados independientes que componen esta representación popular. Se les reconoce sin reticencias su participación expresada

con toda convicción política, tanto en las asambleas plenarias como en los trabajos de Comisiones”.

Añadió el legislador que la vehemencia que alcanzó el debate político es propia de un órgano vivo y trascendente como lo es sin duda la Cámara de Diputados, que actúa en función de su independencia y de su libertad para favorecer las mejores causas nacionales.

Finalmente, Cantón Zetina dijo que “el final de esta importante jornada nos obliga a la reflexión política profunda que nos permite evaluar nuestros propósitos y alcances legislativos. También es fecha propicia, por lo significativo de fin de año, para revalorar nuestra capacidad de darnos como seres humanos”.

15 de diciembre

En sesión de Congreso General quedó Integrada la Comisión Permanente, correspondiente al Primer Receso del Segundo Año de Ejercicio de la LVI Legislatura del H. Congreso de la Unión.

Diputados Integrantes

Propietarios

Humberto Roque Villanueva (PRI)
 Juan José Osorio Palacios (PRI)
 Ricardo García Cervantes (PAN)
 Jesús Ortega Martínez (PRD)
 Alfonso P. Ríos Vázquez (PT)
 Rosario Guerra Díaz (PRI)
 Píndaro Urióstegui Miranda (PRI)
 José F. Peniche Bolio (PAN)
 Pedro Etienne Llano (PRD)
 Octavio Guillermo West Silva (PRI)
 Luis Garfías Magaña (PRI)
 Fernando Pérez Noriega (PAN)
 Alejandro González Alcocer (PAN)
 Carlos Aceves del Olmo (PRI)
 Claudia Esqueda Llanes (PRI)
 Netzahualcóyotl de la Vega G. (PRI)
 Prisciliano Gutiérrez Hernández (PRI)
 Eugenio Ortiz Walls (PAN)
 Josué Valdez Mondragón (PRI)

Sustitutos

José Ramírez Gamero (PRI)
 Jorge A. Meade Ocaranza (PRI)
 Juan A. García Villa (PAN)
 Amado Cruz Malpica (PRD)
 Alejandro Moreno Berry (PT)
 Sebastián Lerdo de Tejada (PRI)
 Ali Cancino Herrera (PRI)
 Régulo P. Fernández Rivera (PAN)
 Gloria Sánchez Hernández (PRD)
 Ismael Orozco Loreto (PRI)
 Pedro Rivera Pavón (PRI)
 Manuel Espino Barrientos (PAN)
 Jorge A. Ocejo Moreno (PAN)
 Vito L. Gómez Hernández (PRI)
 Carlos R. Calderón y Cecilio (PRI)
 Francisco Domínguez García (PRI)
 Ricardo Padilla Martín (PRI)
 Tonatiuh Bravo Padilla (Dip. ciudadano)
 José Luis Martínez Álvarez

Senadores Integrantes

Propietarios

Amador Rodríguez Lozano (PRI)
 Rodolfo Becerril Straffon (PRI)
 Benigno Aladro Fernández (PAN)
 Porfirio Camarena Castro (PRI)
 Sami David David (PRI)
 Guadalupe Gómez Maganda (PRI)
 Angel Sergio Guerrero Mier (PRI)
 Auldarico Hernández Gerónimo (PRD)
 Fernando Herrero Arandía (PRI)
 José Natividad Jiménez Moreno (PAN)
 José Trinidad Lanz Cárdenas (PRI)
 Humberto Mayans Canabal (PRI)
 Arturo Nava Bolaños (PAN)
 Laura Pavón Jaramillo (PRI)
 Félix Salgado Macedonio (PRD)
 Israel Soberanis Nogueta (PRI)
 José Manuel Toraya Baqueiro (PRI)
 José Antonio Valdivia (PRI)

Sustitutos

Antonio Manríquez Guluarte (PRI)
 Samuel Aguilar Solís (PRI)
 Javier Alvarado Ibares (PAN)
 Jorge Guadalupe López Tijerina (PRI)
 Cirila Sánchez Mendoza (PRI)
 Mario Vargas Aguiar (PRI)
 Esteban Maqueo Coral (PRI)
 Héctor Sánchez López (PRD)
 Enrique Franco Muñoz (PRI)
 Pedro Macías de Lara (PAN)
 José Manuel Medellín Milán (PRI)
 Alicia López de la Torre (PRI)
 Rosendo Villarreal Dávila (PAN)
 Fernando Palomino Topete (PRI)
 Guillermo del Río Ortega (PRD)
 Raúl Juárez Valencia (PRI)
 Guillermo Ulloa Carreón (PRI)
 Guilebaldo Silva Cota (PRI)

ENERO DE 1996

3 de enero

Integración de las Comisiones que fungirán durante los trabajos de la Comisión Permanente.

Primera Comisión: Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia.

Presidente: Dip. Píndaro Urióstegui **Miranda** (PRI)

Secretario: Sen. José Trinidad **Lanz Cárdenas** (PRI)

Integrantes: Sen. Amador Rodríguez Lozano (PRI), Dip. **Fernando Pérez Noriega** (PAN), Sen. Angel Sergio Guerrero Mier (PRI), Dip. Jesús Ortega **Martínez** (PRD), Dip. Josué Valdez Mondragón (PRI), Dip. **Alfonso** Primitivo Ríos Vázquez (PT), Dip. Prisciliano Gutiérrez Hernández (PRI), Sen. José Natividad Jiménez Moreno (PAN), Dip. Carlos Aceves del Olmo (PRI).

Segunda Comisión: Relaciones Exteriores, Defensa y Educación Pública.

Presidente: Sen. **Benigno Aladro Fernández** (PAN)

Secretario: Dip. **Netzahuacóyotl de la Vega** (PRI)

Integrantes: Sen. Israel Soberanis Nogueta (PRI), Dip. Luis Garfias Magaña (PRI), Sen. Laura Pavón Jaramillo (PRI), Sen. José Antonio Valdivia (PRI), Dip. Pedro Etienne Llano (PRD), Dip. Eugenio Ortiz Walls (PAN), Sen. Guadalupe Gómez Maganda (PRI), Sen. Auldarico Hernández Gerónimo (PRD).

Tercera Comisión: Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, y Comunicaciones y Obras Públicas.

Presidente: Sen. Sami David David (PRI)

Secreterio: Dip. Rosario Guerra Díaz (PRI)

Integrantes: Sen. Rodolfo Becerril Straffon (PRI), Dip. Octavio Guillermo West Silva (PRI), Sen. Porfirio Camarena Castro (PRI), Sen. Arturo Nava Bolaños (PAN), Sen. Humberto Mayans Canabal (PRI), Dip. Francisco José Peniche Bolio (PAN), Dip. Pedro Etienne Llano (PRD), Sen. Félix Salgado Macedonio (PRD).

Intervenciones en torno a la agenda sobre la Reforma Política del Estado.

En la primera sesión de la Comisión Permanente correspondiente al Primer Receso del Segundo Año de la LVI Legislatura, el diputado Ricardo García Cervantes, coordinador de la fracción parlamentaria del PAN, se refirió al acuerdo entre las Cámaras de Diputados y Senadores para la creación de las comisiones plurales que elaboren una agenda que aporte elementos de solución y conducción nacional, en aras de reintegrar a la vida de los ciudadanos mexicanos la confianza y la posibilidad de convivencia pacífica, armónica, de concordia, desarrollo y progreso.

El diputado ciudadano Tonatiuh Bravo Padilla entregó a cada uno de los legisladores un documento con la propuesta de una guía analítica para la Reforma Política del Estado, cuyo objetivo, indicó, es contar con un punto de referencia mediante el cual puedan hacerse comparaciones entre los temas y las propuestas presentadas desde que se suscribieron los llamados "20 compromisos por la democracia", hasta ahora.

En su turno, el legislador Alfonso Primitivo Ríos Vázquez (PT), afirmó que 1996 es el año para la realización de la Reforma Política del Estado, ya que los acontecimientos de 1995 demuestran la urgente necesidad de concretar los cambios constitucionales e institucionales que requiere México. La agenda de la reforma está trazada, aseguró. Sus espacios de análisis, discusión y acuerdos están también determinados, añadió, pero depende de los mexicanos comprometidos con el cambio democrático marcar con mayor precisión los ritmos para que la agenda pueda avanzar.

Polémica sobre presuntos desvíos de recursos en el estado de Tabasco.

En otro punto del orden del día, el senador Auldárico Hernández Gerónimo (PRD), se refirió a la carta que difundió antes de morir el ex gobernador de Tabasco, Salvador Neme Castillo, en donde aclara que la deuda que heredó al gobernador interino, Manuel Gurría Ordoñez, era mucho menor que la que éste había dado a conocer. Ante esto, agregó, la Procuraduría General de la República (PGR) debe proceder a investigar el enriquecimiento de Gurría y de varios de sus ex funcionarios.

Con relación al tema, el senador Humberto Mayans Canabal (PRI), luego de rechazar que haya habido desvíos de recursos en el estado de Tabasco, exhortó a su homólogo a mostrar pruebas de dichas anomalías ante las instancias correspondientes para su investigación, es decir, la Procuraduría General del estado de Tabasco y no en la Procuraduría General de la República.

Por su parte, el diputado Pedro Etienne Llano (PRD) comentó que frente a denuncias de su fracción parlamentaria sobre algunos hechos políticos, siempre se encuentran argumentos para no atenderlas. Sin embargo, abundó, la posición del PRD demuestra una decisión clara y congruente para acabar con la impunidad, de ahí que la petición de juicio político no es por venganza, sino por un ejercicio elemental de congruencia política.

Discusión en torno a la designación de nuevos funcionarios

En otro tema, el diputado Jesús Ortega Martínez, **coordinador de la fracción parlamentaria del PRD**, afirmó que los recientes cambios en el **gabinete presidencial** (en las secretarías de la Contraloría y Energía, en **Comunicación Social de la Presidencia**, en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, **el Fondo Nacional de Turismo y la Lotería Nacional**) en nada contribuyen a **enfrentar con éxito la emergencia** que vive el país. Criticó especialmente la designación de **Arsenio Farrell** Cubillas como nuevo titular de la Contraloría.

Asimismo, el diputado Alejandro González Alcocer (PAN), después de señalar que no existe duda sobre la facultad constitucional del Presidente para nombrar funcionarios, manifestó que hay inquietud de los legisladores de su partido “de examinar los mensajes” del presidente Ernesto Zedillo al efectuar los cambios en su gabinete, debido a las impugnaciones que hace la ciudadanía respecto a la salida de Norma Samaniego de la Contraloría.

Mientras que el diputado Píndaro Urióstegui Miranda (PRI), indicó que los nuevos funcionarios cuentan con capacidad profesional e institucional y **consideró** que se están adelantando juicios. “No se pretende burlar a nadie, existe una seria reflexión en las nuevas designaciones dentro de un marco de legalidad”, aseguó.

10 de enero

La Comisión Permanente otorgó permiso al presidente de la República, Ernesto Zedillo, para ausentarse del país.

Con 37 votos los integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, **aprobaron** el permiso del presidente Ernesto Zedillo para ausentarse del territorio **nacional los días 14 y 15 de enero**, a fin de asistir a la toma de posesión del presidente electo de Guatemala, Alvaro Arzú Irigoyen.

Ratifica la Comisión Permanente el nombramiento de Ismael Gómez Gordillo.

El Pleno de la Comisión Permanente ratificó el nombramiento que el titular del Poder Ejecutivo expidió en favor de Ismael José Gómez Gordillo como Procurador Fiscal de la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El Dictamen respectivo señala que el nuevo funcionario posee la competencia profesional necesaria para el desempeño del cargo que se le ha conferido.

Intervenciones en torno a la figura del ex presidente de Francia, Francois Mitterrand.

El diputado Primitivo Ríos Vázquez (PT), hizo una semblanza del fallecido ex mandatario Francois Mitterrand y destacó su empeño como defensor de los países del Tercer Mundo. La senadora Laura Pavón Jaramillo (PRI), recordó que a pesar de las fuertes críticas que recibió al final de su régimen, supo inclinar a su favor las virtudes de un hombre honesto y congruente con sus ideales. El diputado Jorge Eugenio Ortiz Walls (PAN) subrayó la prudencia del ex presidente francés, mientras que Jesús Ortega, coordinador de la fracción parlamentaria del PRD, resaltó el respeto y apoyo que tuvo hacia el pluralismo y ejercicio de una política exterior fundada en la autodeterminación.

Propone PRD Punto de Acuerdo para que comparezcan los titulares de la Secofi y de la SCT.

En su oportunidad, la legisladora Guadalupe Gómez Maganda, a nombre de los senadores del PRI, hizo un pronunciamiento respecto a las medidas unilaterales que pretenden tomar las autoridades de Estados Unidos e incumplir los acuerdos del Tratado de Libre Comercio (TLC) con relación al autotransporte en la zona fronteriza.

Al respecto, el diputado Pedro Etienne Llano (PRD), propuso un Punto de Acuerdo ante el aplazamiento, por parte del gobierno estadounidense, de la entrada en vigor del programa transfronterizo de camiones de carga incluido en el TLC, en el que se invitaría a las organizaciones empresariales y sindicales de ese sector, así como a las delegaciones fronterizas de la Cámara Nacional del Autotransporte de Carga, para conocer sus opiniones. Asimismo, se solicitaría la comparecencia, ante Comisiones Unidas, de los titulares de las secretarías de Comercio y Fomento Industrial, y Comunicaciones y Transportes, para que expliquen a los legisladores las medidas que tomarán. La propuesta fue turnada a las Comisiones respectivas.

Intervenciones en torno a la disputa por el agua de la presa "El Cuchillo" entre los gobiernos de Nuevo León y Tamaulipas.

El diputado Pedro Etienne Llano (PRD) dijo que la controversia entre la Dirección de Agua y Drenaje de la ciudad de Monterrey y los usuarios agricultores de los distritos

de riego 26 y 31, "Bajo Río San Juan" y "Las Lajas", respectivamente, debe ser resuelto conforme a la ley, atendiendo los derechos de ambas partes y con un trato de respeto entre los dos estados.

En ese sentido, el diputado Primitivo Ríos Vázquez (PT) señaló que ese conflicto ha abierto una nueva página en el federalismo mexicano y obliga a los distintos actores y niveles de gobierno a reflexionar sobre el sentido del federalismo, sobre todo en lo que se refiere a la solidaridad que debe haber entre los mexicanos y la delimitación de las esferas de competencia entre los diversos niveles de gobierno.

15 de enero

Entregan a la Comisión de Investigación de la Conasupo y Filiales 15 cajas con información de la empresa Liconsa.

La Comisión de Investigación del Funcionamiento de la Conasupo y sus Empresas Filiales de la Cámara de Diputados, recibió 15 cajas con documentación de Liconsa, cinco de las cuales contienen informes de la Contraloría Interna; seis de la Dirección de Adquisiciones; dos de dictámenes de Estados Financieros y las dos restantes incluyen los Manuales de Organización e Instructivos de Operación y Procedimientos. Los documentos fueron entregados al diputado Manuel Hinojosa Juárez (PRI), presidente de este grupo legislativo.

Expresa la Cámara de Diputados su preocupación por los problemas ambientales que afectan al Valle de México.

La Comisión de Ecología y Medio Ambiente, dada la gravedad de los problemas ambientales que afectan al altiplano, expresa su profunda preocupación, por lo que demandó, entre otros puntos, que la Comisión Metropolitana para la Prevención y el Control de la Contaminación en el Valle de México asuma a plenitud su responsabilidad en este problema y actúe con eficacia; que la emergencia ambiental no se resuelva con actitudes o acciones burocráticas; y que se informe ampliamente porqué el domingo 14, cuando disminuyó el número de vehículos automotores en circulación en el Valle de México, se presentó una situación de "precontingencia".

16 de enero

Audiencia pública sobre Televisión por Cable, organizada por la Comisión Especial de Comunicación Social y de Comercio.

Durante una audiencia pública, organizada por la Comisión Especial de Comunicación Social y la de Comercio, la diputada María Teresa Gómez Mont (PAN) afirmó que este evento es una práctica democrática y una nueva actitud en el Poder Legislativo, que ha permitido lograr casi todas las decisiones por consenso.

Durante el evento, el presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Televisión por Cable (CANITEC), Francisco Javier Ramírez Díaz, estableció que en la Ley de Telecomunicaciones se indica claramente que las empresas participantes deben ser de capital nacional, bajo las reglas de la inversión extranjera, donde las concesiones

se entregan a mexicanos, por lo que demandó una reglamentación para que la competencia se dé con empresas ciento por ciento mexicanas.

En la audiencia pública estuvieron presentes también los legisladores Víctor Samuel Palma César (PRI), Gustavo Salinas Iñiguez (PRI), Ramón Sosamontes (PRD), Ana Lilia Cepeda de León (PRD), José Luis Torres Ortega (PAN), Adolfo Aguilar Zinser (diputado ciudadano) y José Narro Céspedes (PT).

17 de enero

Otorga la Comisión Permanente permiso al presidente de la República, Ernesto Zedillo, para ausentarse del país.

La Comisión Permanente aprobó por unanimidad, con 35 votos, el Decreto para que el presidente Ernesto Zedillo, se ausente del territorio nacional del 24 de enero al 4 de febrero, para participar en el Foro Económico Mundial en la ciudad de Davos, Suiza, y realice visitas a España, el Reino Unido de Gran Bretaña, Irlanda del Norte, la República de Italia y el Vaticano.

Aprueba la Comisión Permanente permiso para que el presidente de la República, Ernesto Zedillo y la señora Nilda Patricia Velasco de Zedillo acepten condecoraciones extranjeras.

Se dispensaron los trámites correspondientes y se aprobó con 36 votos el permiso constitucional necesario para que el presidente Ernesto Zedillo y la ciudadana Nilda Patricia Velasco de Zedillo, puedan aceptar la condecoración "Orden de Isabel la Católica" en Grado de Collar y de Banda de Dama, respectivamente, que les confiere el gobierno de España, así como la autorización correspondiente para que el Jefe del Ejecutivo reciba la "Orden Manuel Amador Guerrero" que en Grado de Collar le otorga el gobierno de la República de Panamá.

Polémica en torno a la detención y traslado a Estados Unidos de Juan García Abrego.

El coordinador de la fracción parlamentaria del PRD, Jesús Ortega Martínez, señaló que la detención y expulsión del país de Juan García Abrego expresa incongruencia de la actual administración, ya que el acto pudo haberse convertido en acción del gobierno para hacer cumplir la ley. "Lo más grave es que fue un evento marcado por la ilegalidad y la subordinación de nuestro país a los intereses del gobierno estadounidense". Finalmente propuso un Punto de Acuerdo para que el Congreso, a través de sus respectivas comisiones, convoque a los titulares de Gobernación, Relaciones Exteriores y de la Procuraduría General de la República para que expliquen las razones, el proceso y procedimiento de la detención del delincuente.

El senador Amador Rodríguez Lozano (PRI) dijo que en el caso de García Abrego el Ejecutivo decidió su traslado a Estados Unidos en consideración del interés y seguridad nacionales. La aplicación del artículo 33 constitucional, afirmó, no viola

ningún precepto de orden jurídico mexicano porque no fue extradición ni expulsión, solamente se le hizo abandonar el país por considerarlo un extranjero indeseable.

A su vez, el diputado Fernando Pérez Noriega (PAN) dijo que la comparecencia de los funcionarios ante el pleno cameral no serviría de mucho, toda vez que el Procurador de la República tiene la obligación de guardar la reserva que establece el Código Federal de Procedimientos Penales. "Lo que podríamos hacer es que la Primera Comisión de Trabajo de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, tuvieran entrevistas con dichos funcionarios, para que guardando la reserva correspondiente y el secreto, por parte de los legisladores, se puedan comentar estos temas".

En su oportunidad, el diputado Primitivo Ríos Vázquez (PT), afirmó que la aplicación del artículo 33 a Juan García Abrego carece de sentido alguno y sienta un precedente en ese sentido, pero apoyó la propuesta del PAN para que los titulares de Gobernación, Relaciones Exteriores y de la Procuraduría, se entrevisten con los legisladores en privado.

Convenio entre la Cámara de Diputados de Nuevo León y la Revista Crónica Legislativa.

El diputado Salvador Mikel Rivera (PRI), Director de la Revista Crónica Legislativa, luego de hacer la presentación de la publicación, firmó un Convenio de Intercambio y Colaboración entre la LXVI Legislatura del Estado de Nuevo León y este órgano de información y análisis de la LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Ante el presidente de la Comisión Permanente del H. Congreso del Estado, diputado Alfonso González Ruiz (PRI), Mikel Rivera estableció que "este esfuerzo de comunicación contribuirá a fortalecer nuestra vida democrática, nos permitirá tener un Poder Legislativo plural, más profesional, mejor informado y, en esa medida, más responsable, serio y prestigiado que inspire cada vez mayor confianza al ciudadano. Finalmente, este convenio en sí mismo expresa que ya existe una nueva cultura política para abrir mayores espacios de expresión colectiva para el debate público, lo que seguramente deberá traducirse en una renovada práctica democrática".

Estuvieron presentes también los coordinadores de las distintas fracciones parlamentarias: los diputados Felipe de Jesús Cantú Rodríguez (PAN), Ricardo Cantú Garza (PT) y Gilberto Garza Vielma (PRD), así como el Director del Centro de Estudios Legislativos del H. Congreso del Estado, Jorge Covarrubias Ortiz y Abraham Nuncio, miembro del Consejo Editorial de la revista Crónica Legislativa.

18 de enero

Instalan la Comisión Plural para la Reforma Política del Estado.

El diputado Humberto Roque Villanueva (PRI), presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, durante la instalación de la Comisión Plural para la Reforma Política del Estado, subrayó que la Reforma del Estado incluirá todos los temas

previstos en la agenda y que no existe ninguna razón para que la LVI Legislatura no concluya la transformación de su propio órgano, pues sería lamentable que se dejara pendiente.

En su turno, el legislador Gerardo de los Cobos Silva (PAN), expuso que es urgente establecer un Estado democrático de derecho y un sistema de gobierno responsable ante el pueblo mexicano. Posteriormente manifestó que la Reforma del Estado no se hará por decreto gubernamental o concesión de quienes detentan el poder y reiteró el compromiso de su fracción parlamentaria para participar decididamente en el establecimiento de las bases democráticas.

El diputado Jesús Ortega Martínez (PRD) manifestó que la Comisión encargada de impulsar y coordinar los trabajos de discusión y reflexión, permitirá al Congreso de la Unión cumplir con su responsabilidad histórica y ser protagonista de los cambios fundamentales que demanda la nación. Consideró que la Reforma del Estado deberá garantizar procesos electorales auténticos y limpios, un sano equilibrio entre los tres Poderes que fortalezca especialmente al Legislativo y asegurar leyes para una mejor distribución de la riqueza.

Por su parte, el diputado Primitivo Ríos Vázquez (PT) externó que la Comisión Especial para la Reforma Política del Estado permitirá avanzar con prontitud, "siempre y cuando abandonemos los dobles lenguajes, las imposiciones y los protagonismos para recoger todas las propuestas, por lo que el Partido del Trabajo deposita su confianza en esta Comisión"

La Comisión Plural para la Reforma del Estado quedó integrada por los legisladores del PRI Juan José Osorio Palacios y Samuel Palma César, titulares; Rosario Guerra Díaz y Héctor Hugo Olivares Ventura, suplentes. Por el PAN: Gerardo de los Cobos y Alejandro González Alcocer, titulares; María del Carmen Segura Rangel y Alejandro Zapata Perogordo, suplentes. Por el PRD: Rosario Robles Berlanga y Leonel Godoy, titulares; Juan Guerra Ochoa y Mauro González Luna, suplentes. Como titulares del PT, los diputados Joaquín Vela González y Alejandro Moreno Berry; en tanto que Eduardo Guzmán Ortiz y Serafín Núñez Ramos fungirán como suplentes.

Convenio entre el Comité de Biblioteca e Informática y la Universidad de Colima.

El diputado Humberto Roque Villanueva (PRI), presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, dijo que la difusión del trabajo cameral con métodos modernos es aportación indispensable del Poder Legislativo Federal para fortalecer el país con leyes que demanda la sociedad y contribuir con información a la vida democrática de la nación, durante el acto de renovación del Convenio General de Colaboración entre la Cámara de Diputados, a través del Comité de Biblioteca e Informática que preside el diputado Eugenio Ortiz Walls (PAN) y la Universidad de Colima, representada por el rector Fernando Moreno Peña.

19 de enero

Audiencia pública sobre la desincorporación de la industria petroquímica, organizada por la Comisión de Energéticos.

Durante la primera audiencia pública sobre la venta de la industria petroquímica secundaria que organiza la Comisión de Energéticos que preside el diputado Francisco Curi Pérez (PRD), el Subsecretario de Política y Desarrollo de la Secretaría de Energía, Jorge Eduardo Navarrete, dijo que la desincorporación de esa área es el procedimiento idóneo para alcanzar su desarrollo de largo plazo en México, en condiciones de plena competitividad internacional, pues permitirá allegar los recursos financieros y tecnológicos. Se trata, dijo, de un proceso documentado de manera clara y transparente.

24 de enero

Discusión acerca de la posibilidad de incluir la política económica en la agenda de reforma del Estado.

La diputada Gloria Sánchez Hernández (PRD) dio lectura a un documento elaborado por el coordinador de su fracción parlamentaria, donde se refiere a las propuestas que un grupo de diputados del PRI hicieron a la dirigencia de su partido, relacionadas con el rumbo económico del país y con el llamado modelo neoliberal. Más adelante hizo una excitativa al titular del Poder Ejecutivo, a los dirigentes de los partidos e integrantes de la Cámara de Diputados, para incorporar a la agenda de la discusión de la reforma del Estado los temas de la política económica y el papel del aparato estatal en la economía, ya que "si bien los asuntos de cada partido corresponde a cada uno de ellos, los de interés nacional son del dominio público".

En su oportunidad, el legislador Netzahualcóyotl de la Vega (PRI), informó que en el foro que llevaron a cabo los diputados del PRI, todos tuvieron la oportunidad de comentar los temas que se trataron en siete mesas de trabajo y de todas las propuestas, solamente una, a título personal, se refirió al neoliberalismo. En el trabajo interno del partido, agregó, se respetan todas y cada una de las posiciones de sus integrantes.

Por su parte, el diputado Juan Antonio García Villa (PAN), dijo que la postura de sus correligionarios es que no son partidarios del dogma del libre mercado: "Creemos en la rectoría del Estado sobre la economía y no en la propiedad de éste sobre ella", y externó su desacuerdo con la propuesta del PRD de analizar la política económica en el marco de la reforma del Estado.

Coinciden PT y PRI en que las elecciones locales deben ser ejemplo para los procesos electorales federales.

En otro punto del orden del día, el diputado Alejandro Moreno Berry (PT), se refirió a las elecciones del 4 de febrero en Baja California Sur e hizo un llamado al PRI, PAN y PRD y a su propio partido, para que el proceso electoral sea ejemplo de respeto a la voluntad popular. En las elecciones locales, dijo, los partidos son los actores principales para sentar un precedente de lo que serán las federales.

Asimismo, el diputado Jorge Meade Ocaranza (PRI), se sumó a la propuesta del PT e indicó que a todos los partidos políticos les preocupa y conviene que las elecciones se lleven a cabo en forma pacífica, se rechace la violencia y garanticen reglas claras para evitar en el futuro discusiones estériles. Añadió que no se debe descalificar previamente una elección y que en el proceso tiene que respetarse la voluntad ciudadana y los acuerdos.

31 de enero

Rechazan las cuatro fracciones parlamentarias todo intento de intervención extranjera en asuntos nacionales.

Las cuatro fracciones parlamentarias de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a través del diputado Humberto Roque Villanueva (PRI), presidente de la Mesa Directiva, rechazaron todo intento de intervención de cualquier persona, institución o país, en los asuntos que competen de manera exclusiva a los mexicanos.

En una declaración política que el legislador presentó ante el Pleno de este órgano legislativo, se refirió a las declaraciones de dos senadores estadounidenses, quienes "cuestionaron severamente a México por una presunta falta de acción en el combate al narcotráfico", y externó que esas actitudes no corresponden a la relación respetuosa que debe existir entre dos naciones.

Debate en torno al asunto relativo al mayor retirado del Ejército Mexicano, Héctor Morán Aguilar.

En otro tema, el diputado Jesús Ortega Martínez (PRD), se refirió al caso del mayor retirado del Ejército Mexicano, Héctor Morán Aguilar, para denunciar la presunta violación a sus derechos humanos y los de su familia. Argumentó que a pesar de ser ex militar, Morán está detenido e incomunicado en el Campo Militar Número Uno, sujeto a interrogatorios e investigaciones por parte de funcionarios de la Procuraduría General de la República, especialmente del fiscal especial para el caso Colosio, Pablo Chapa Bezanilla.

Por su parte, el diputado Luis Garfias Magaña (PRI), presidente de la Comisión de Defensa Nacional, precisó que por disposición legal la Secretaría de la Defensa Nacional puede arrestar a los militares de cualquier grado hasta por más de 15 días, según la gravedad de las faltas. Afirmó que los dos arrestos al mayor Morán Aguilar son correctos, desde el punto de vista militar y reglamentario, y que la Sedena no tiene obligación de informar a la opinión pública cuando por exigencias del servicio impone este castigo a un integrante del Ejército y aclaró que un militar, con licencia de cualquier tipo, está sujeto de por vida al fuero de guerra, pero que el mayor no está detenido sino arrestado.

En su intervención, el diputado Fernando Pérez Noriega (PAN), presidente de la Comisión de Justicia, dijo que en lo que se refiere a la situación del mayor retirado, se

debe analizar si se cumple con el artículo 13 constitucional, que establece que los delitos y faltas de la disciplina militar sean manejados por los tribunales militares, y si es ese caso, ahí no se estaría hablando de una violación de los derechos humanos.

Debate en torno a las movilizaciones de campesinos en contra de
Petróleos Mexicanos en Tabasco.

En otro asunto, el coordinador de la fracción parlamentaria del PRD, Jesús Ortega Martínez, externó el apoyo de su partido a los campesinos de Tabasco que llevan a cabo acciones para recuperar su patrimonio e hizo un llamado a los legisladores para encontrar, a través del diálogo, las formas que permitan la solución de la problemática tabasqueña.

Al respecto, el senador Humberto Mayans Canabal (PRI), hizo un llamado al PRD en Tabasco, a sus líderes y militantes, para que dejen a un lado estrategias de enfrentamiento y desestabilización. Afirmó que su partido también apoya las demandas de los campesinos tabasqueños “pero no estamos de acuerdo en las vías y estrategias que están siguiendo, porque ello nos lleva al enfrentamiento y la posibilidad de violencia, además de los delitos que pueden estar cometiendo quienes bloquean las instalaciones de Pemex”.

Turnan a Comisiones denuncia del PRD sobre presuntas
violaciones a los derechos humanos en Chiapas.

Sobre la posible violación de derechos humanos en el municipio de Angel Albino Corzo, Chiapas, la diputada Gloria Sánchez Hernández (PRD), denunció asesinatos y secuestros de militantes de su partido. La denuncia fue turnada a las Comisiones de Derechos Humanos y de Reforma Agraria para que intervengan en el ámbito de su responsabilidad.

Por su parte, el diputado Alí Cancino Herrera (PRI) consideró que para resolver los grandes problemas de Chiapas se requiere un lenguaje mesurado que sirva para plantear acciones más cuidadosas y una buena dosis de voluntad, porque a nadie conviene que haya enfrentamientos, por tanto, “no permitamos que la desgracia se convierta en materia de negociación política”.

Discusión en torno al problema de los trabajadores de la
desaparecida empresa Ruta-100.

En otro tema de la agenda, el senador Félix Salgado Macedonio (PRD), al referirse al problema que enfrentan los trabajadores de la desaparecida empresa de autotransporte urbano Ruta-100, demandó a la Comisión Permanente solicite urgentemente a los miembros de las Comisiones Unidas del Distrito Federal y de Gestoría y Quejas de la Cámara de Diputados, acelerar el encuentro entre el regente y los representantes de SUTAU.

A su vez, el diputado Sebastián Lerdo de Tejada (PRI), destacó la voluntad de los legisladores integrantes de la Comisión Permanente, expresada no sólo en el discurso sino en los hechos, de procurar tender puentes de interlocución con quienes se dicen afectados y desean tener respuestas a sus demandas. Lamentó que se censure al gobierno capitalino y a las instituciones de la República “simple y sencillamente porque algunos objetivos particulares no han sido satisfechos”.

Pide el PT no defraudar a la ciudadanía en los comicios del 4 de febrero en Baja California Sur.

El diputado Alfonso Primitivo Ríos Vázquez (PT), abordó el tema del proceso electoral del 4 de febrero en Baja California Sur y expuso que sería lamentable defraudar a la ciudadanía si se observan señales de que el sistema político reproduce los mismos vicios de antaño, pese a los reclamos legítimos del pueblo para avanzar en la democratización del país.

CRÓNICA LEGISLATIVA se terminó de imprimir en febrero de 1996 en los talleres de Exel Servi Gráfica, S. A. de C. V., Democracias No. 61-A, Col. San Miguel Amanita Azcapotzalco. 06700, México, D.F. El tiro fue de 3 mil ejemplares, más sobrantes de reposición. (Jhs, editor).



1996