

1999-01

# México y Jalisco en la coyuntura : segundo semestre de 1998

Osorio-Goicoechea, Joaquín; Gallardo-Gómez, Rigoberto; Preciado-Coronado, Jaime; Valencia-Lomelí, Enrique; Marván-Laborde, María; Martín-Martín, Rubén; Barajas-Martínez, Jorge; Regalado-Santillán, Jorge; Onésimo, Hidalgo; Castro, Gustavo; Bazdresch-Parada, Miguel; Peralta-Varela, Carlos; Martín, Guillermo; Pérez-Muñoz, Moisés; López-Ramírez, Mario E.; Narro-Monroy, Jorge A.; Moloeznik, Marcos P.; Díaz-Muñoz, Guillermo; Román-Morales, Ignacio

---

Gallardo-Gómez, R.; Osorio-Goicoechea, J.; Preciado-Coronado, J. (Coord.) (1999). México y Jalisco en la coyuntura: segundo semestre de 1998. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.

Enlace directo al documento: <http://hdl.handle.net/11117/189>

*Este documento obtenido del Repositorio Institucional del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente se pone a disposición general bajo los términos y condiciones de la siguiente licencia:*  
<http://quijote.biblio.iteso.mx/licencias/CC-BY-NC-ND-2.5-MX.pdf>

*(El documento empieza en la siguiente página)*

## MÉXICO Y JALISCO EN LA COYUNTURA SEGUNDO SEMESTRE DE 1998

L. Rigoberto Gailardo Gómez  
Joaquín Osorio Goicoechea  
*Coordinadores*

Jaime Preclado y Mario López  
Ignacio Román  
José Luis Barajas  
Marcos Pablo Moloeznik y Jorge Regalado  
Joaquín Osorio Goicoechea  
Rubén Martín  
Jorge Barajas y Guillermo Valencia  
Salomé Ramírez e Ignacio González



ITESO

EL PLANTEL GUAYMAS

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN SOCIAL

CUADERNOS DE INVESTIGACION Y ANALISIS



**MÉXICO Y JALISCO  
EN LA COYUNTURA  
SEGUNDO SEMESTRE DE 1998**



## **MÉXICO Y JALISCO EN LA COYUNTURA SEGUNDO SEMESTRE DE 1998**

L. Rigoberto Gallardo Gómez

Joaquín Osorio Goicoechea

*Coordinadores*

Jaime Preciado y Mario López

Ignacio Román

José Luis Barajas

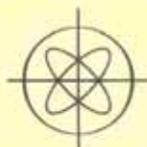
Marcos Pablo Moloeznik y Jorge Regalado

Joaquín Osorio Goicoechea

Rubén Martín

Jorge Barajas y Guillermo Valencia

Salomé Ramírez e Ignacio González



**ITESO**

EL ESPÍRITU VIVIFICA

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN SOCIAL

CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

## ITESO

### *Rector*

Mtro. David Fernández Dávalos, S.J.

*Director de Integración Comunitaria*

Lic. Roberto Garza-Evía Ugarte, S.J.

*Jefe del Centro de Investigación y Formación Social*

Lic. Carlos Ortiz Tirado Kelly

### *Consejo editorial*

Dr. Jorge Alonso Sánchez

Dr. Carlos Alba Vega

Mtra. María Marvan Laborde

Dra. Rossana Reguillo Cruz

Dr. Luis Ignacio Román Morales

Dr. Enrique Valencia Lomelí

Mtro. Miguel Bazdresch Parada

Lic. Jorge Narro Monroy

DR © 1999, Instituto Tecnológico  
y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO),  
Periférico Sur 8585, Tlaquepaque, Jalisco, México.

Impreso y hecho en México  
*Printed and made in Mexico*

ISBN 968-5087-00-6

## Índice

Introducción . . . . .	7
México y la agenda internacional: la dinámica de los cinco vientos de la integración . . . . .	11
<i>Jaime Preciado Coronado y Mario Edgar López Ramírez</i>	
La sociedad secuestrada por las finanzas: el caso Fobaproa . . . . .	35
<i>Luis Ignacio Román Morales</i>	
Un balance de la situación de los derechos humanos en México 1998 . . . . .	75
<i>José Luis Barajas</i>	
La seguridad pública en la coyuntura Balance jalisciense del segundo semestre de 1998. . . . .	109
<i>Marcos Pablo Moloznik y Jorge Regalado Santillán</i>	
Balance electoral del segundo semestre de 1998 . . . . .	149
<i>Joaquín Osorio Goicoechea</i>	

La era de la ley del talión	
Las estrategias políticas de los partidos en Jalisco, 1998	161
<i>Rubén Martín Martín</i>	
La industria electrónica en Guadalajara	
Análisis laboral	181
<i>Jorge Barajas y Guillermo Valencia</i>	
Los organismos de la sociedad civil: hacia una nueva relación ciudadanía-gobierno	193
<i>José Salomé Ramírez Márquez e Ignacio González Hernández</i>	
Anexo	205

## Introducción

El final de 1998 se presenta como un momento clave en la definición de lo que será la vida del país en las dimensiones económica, política y social.

Sin duda, en el ámbito político, el año próximo estará polarizado por la dinámica de una sucesión presidencial que se jugará con nuevas reglas, con candidatos fuertes y competitivos, pero con poca sintonía con sus respectivos partidos. La pobreza de propuestas y proyectos convincentes para los ciudadanos-electores parece marcar la pauta.

Los conflictos latentes, ya en Chiapas, en Guerrero o en Oaxaca, por referirnos sólo a los más sonados, no parecen tener muchas probabilidades de avanzar hacia una solución, lograr acuerdos básicos y sentar las bases para restablecer la paz y las condiciones de mayor integración entre los mexicanos. La discusión sobre los derechos indígenas, gobiernos autónomos, queda aún postergada.

En el ámbito económico, los augurios oficiales siempre se orientan de manera positiva, sin embargo, las posibilidades reales de modificar los factores estructurales que han generado y sostienen la prolongada crisis, parecieran más bien lejanas. Por si fuera poco, el ejecutivo federal sigue aferrado en mantener a toda costa un proyecto económico que ha recibido severas críticas de connotados especialistas y grupos que proponen seriamente modificar el rumbo y las orientaciones de la política económica.

En el corto plazo, muy probablemente se podrán contener los efectos más nocivos de la crisis, pero una vez definida la sucesión, podemos esperar una nueva agudización.

Los jóvenes mexicanos no conocen de otro contexto que no sea el de "la crisis" y, en el futuro, su demanda de mejor educación, servicios de salud, de empleo y de ingresos que no les orillen a vivir en la pobreza de manera permanente, será una exigencia que los mexicanos debemos resolver si no queremos dar cabida a nuevas condiciones de explosividad social.

Modificaciones importantes en la dinámica demográfica del país, ponen de manifiesto la urgencia de renovar la infraestructura y desarrollar servicios vinculados a la seguridad social, salud, alimentación y atención para la población mayor de 60 años, que se incrementará en las dos primeras décadas del próximo siglo.

Además de estas primeras consideraciones en que podemos advertir la interrelación de los principales ámbitos de la situación actual, queremos referirnos a problemáticas que han cobrado peso a lo largo del año que termina:

- Chiapas se mantiene como un problema de alcance nacional e internacional en el que, por un lado la situación de "guerra de baja intensidad" prevalece, no hay signos de desactivación de las guardias blancas y hasta Mirelle Rocatti, presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha declarado que no hay indicios claros de que existan grupos paramilitares. Por otra parte, el gobierno federal muestra una falta de voluntad política para reiniciar las negociaciones y preparar las condiciones para una paz "con justicia y dignidad". Las instancias de mediación han desaparecido y la comisión oficial, la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), en buena parte por su debilidad, no ha logrado mover de manera favorable a las partes. A esta situación se agregan los desastres provocados por los incendios forestales del primer cuatrimestre y, hacia el final del año, los efectos devastadores del huracán Mitch. El silencio intencionado que el presidente Ernesto Zedillo sostuvo durante su IV Informe en relación a Chiapas, no deja de ser ofensivo para los pueblos indígenas de este estado y para todos los mexicanos.
- En medio de este complejo de problemas por los que México atraviesa, la aparición pública del Comando Patriótico de Concientización del Pueblo, el 18 de diciembre, es una muestra de que el

deterioro de las instituciones con mayor credibilidad, pero también con mayor hermetismo, está tocando límites peligrosos y nos previene respecto del estallido de posibles enfrentamientos en el año que inicia.

- Los partidos políticos que durante el año mostraron a la nación entera su falta de capacidad para plantear propuestas y proyectos atractivos para los electores potenciales, dejaron muy claro que el mecanismo más socorrido para atraer votos y ganar posiciones está impregnado, en la mayoría de los casos, por el pragmatismo político, la postulación de candidatos vendibles, pero sin trayectoria y carentes de compromiso con los institutos políticos que los apoyan.

La debilidad institucional de los partidos, tanto a nivel nacional como en el estado de Jalisco, se ha mostrado también en la falta de cumplimiento y respeto de los acuerdos establecidos entre fuerzas políticas y sus representantes en las cámaras y organismos tan importantes como el Instituto Federal Electoral (IFE). Por si fuera poco, los conflictos al interior de los partidos políticos, básicamente parecen estar motivados por la lucha de poder entre grupos y facciones que se agudiza en la medida en que se aproximan los periodos electorales, los cambios en sus dirigencias nacionales y se orientan las energías hacia la postulación de sus candidatos para el 2000.

- Las expectativas generadas por la conformación de la actual Cámara de Diputados, en la que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ya no es mayoría, se fueron desvaneciendo en el transcurso de 1998. Los ciudadanos fuimos testigos de la parálisis legislativa, sobre todo en asuntos en los que el interés de la nación se supeditó la recomposición de fuerzas y alianzas en las que, de manera clara, priva el interés y la conveniencia de los partidos y no el cumplimiento de la misión de representar al pueblo de México.

A nivel local, en Jalisco la vida legislativa ha mostrado una gran pobreza: el rejuego de fuerzas, la dinámica de revanchismo, la carencia de iniciativas que trasciendan, así como la dinámica de confrontación continua entre el legislativo y el ejecutivo ponen de manifiesto el bajo nivel en que se desenvuelve la vida política en Jalisco.

Para el ciudadano común, la carencia de proyectos políticos que resulten atractivos como alternativa, lo ponen frente al dilema de elegir fatalmente entre un menú poco antojable y el abstencionismo.

Tanto a nivel nacional como estatal, la inseguridad pública se mantuvo durante 1998 como una asignatura pendiente y uno de los problemas que más nos afectan como país.

La mayor incertidumbre que los mexicanos enfrentamos implica estas dimensiones de la realidad y entreteje una compleja relación de problemas que conciernen al conjunto. Las cuestiones que atañen a la marcha de la economía y las consecuencias que de ahí se derivan influyen en forma directa y con mayor crudeza a todos los habitantes del país, a la calidad de vida de las familias mexicanas y, en buena medida, a la viabilidad de una sociedad que exige una atención y cobertura satisfactoria de sus necesidades de salud. Es imperativo que se atienda no sólo a los pobres que están en el límite de la sobrevivencia sino también que se evite el recrudescimiento de condiciones que siguen empobreciendo a casi la mitad de los mexicanos. El crecimiento en infraestructura, la inversión en educación básica, media, técnica y superior son requisitos indispensables para que el futuro no se desmorone ante nuestros ojos. Hoy vemos con sorpresa que los recortes de presupuesto afectan de manera significativa a estas áreas.

En medio de este sombrío panorama, de la cada vez más compleja realidad en que vivimos, actuamos y pretendemos contribuir en el diseño de un proyecto de país con menos incertidumbres y mayores esperanzas. El Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), a través del Centro de Investigación y Formación Social, reitera su compromiso con la sociedad y, en particular con nuestros lectores, de convocar a especialistas en diversas áreas y ofrecer cada semestre el resultado del Seminario de Análisis de la Coyuntura.

Con esta publicación ponemos en manos de estudiantes y profesores, de empresarios y gobernantes, de organizaciones sociales y de todos los ciudadanos, una herramienta necesaria para la comprensión de nuestra realidad local y nacional. Esperamos que también motive y oriente el interés por transformarla.

*Joaquín Osorio Goicoechea*

## México y la agenda internacional: la dinámica de los cinco vientos de la integración

*Jaime Preciado Coronado y  
Mario Edgar López Ramírez\**

El contexto internecional al que se enfrenta México actualmente, presenta una serie de retos organizacionales que se refieren a la necesidad de construir mecanismos de concertación política, económica y social, los cuales definirán, de forma difícilmente reversible, el perfil de los procesos de integración a los que el país se adhiera en el futuro. En otras palabras, el tipo de organización que se elija, los intereses que se defiendan, los principios escritos y no escritos que se asuman, los grupos que participen y las modalidades que se adopten para la toma de decisiones, revelarán el grado de restricción de la soberanía —entendida ésta como la posibilidad de preservar, con el mayor grado de independencia política, la integración del espacio nacional— con la que México enfrentará la estrategia de bloques comerciales y la globalización financiera.

El objetivo de este trabajo es realizar un acercamiento al panorama internacional reciente, con el fin de encontrar respuesta a una pregunta que nos parece clave: ¿qué mecanismos de concertación político-diplomática y de articulación de consensos económicos impulsa el gobierno mexicano en la actualidad? Para responder a esta pregunta desde el contexto más novedoso posible, se obviarán algunas dinámicas ampliamente conocidas por los estudiosos de los procesos de integración americana y mundial; así por ejemplo el Tratado de Libre Comercio para

---

\* Investigadores de la Universidad de Guadalajara (UdeG).

América del Norte (TLCAN) o la llamada Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), aún en proceso de negociación, no serán tratados con el detalle que podría suponerse, y el análisis se dirigirá más bien a las reflexiones sobre la construcción de las dinámicas organizativas de la integración mexicana, la gran mayoría de ellas todavía en niveles de discusión.

Para facilitar la exposición, en el trabajo utilizamos el modelo de "los cuatro vientos", es decir, la revisión de los sucesos que afectan a los procesos de integración mexicana, los cuales fluyen desde las cuatro direcciones cardinales. También incluimos un quinto viento, el cual pertenece al terreno virtual de las finanzas transnacionales y los circuitos de producción globalizada. Nos referimos, pues, al estado actual de las formaciones de consenso en las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá (TLCAN) al observar el norte, con América Latina (principalmente el Mercosur) hacia el sur, con la Unión Europea por el este y con el Asia Pacífico (APEC) por el oeste. Asimismo, en el terreno virtual, se vuelve necesario mencionar la influencia de organismos como el Grupo de los siete (G-7) y los posibles impactos en lo que se refiere a la conformación de consensos no democráticos, de llegarse a concretar el Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI), que incluirá por presión a la comunidad internacional entera.

### **Niveles del análisis**

Son tres los niveles en que realizaremos el análisis de los consensos asumidos por México y provocados por los vientos: por un lado se encuentra el nivel de la concertación política, en el que se trata principalmente de hacer un ejercicio retórico de parte de las clases políticas gobernantes de cara a generar discursos legítimos frente a los pueblos, discursos que, ante todo, les permitan justificar el lado más pragmático de la gobernabilidad, es decir, la capacidad de dirigir y encuadrar a los gobernados. Asimismo la concertación política funge, en algunas ocasiones en las que se alude a principios de política exterior, como mecanismo de defensa ante las contrapartes negociadoras de un acuerdo, sean éstas últimas hegemónicas o periféricas.

Por otro lado, está lo que llamaremos la mercadotecnia del proceso, que es la dinámica dirigida a vender, ante los potenciales inversionistas transnacionales, la idea de que las medidas de ajuste estructural impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco mundial a los países del tercer mundo, han sido aplicadas eficientemente por el país en cuestión, lo cual implica un escenario de competencia entre los estados-nación que buscan cortejar a los hiperconsorcios financieros globales. La mercadotecnia del proceso debe también ofrecer a los inversionistas extranjeros garantías sobre la estabilidad social, ya sea por la aplicación de medidas de subsidiaridad de la pobreza y el funcionamiento efectivo de un sistema de democracia electoral; o bien, por el uso estratégico de la violencia. Por lo general, en esta mercadotecnia las cifras oficiales de contención de la inflación, equilibrio de las balanzas de pagos, superávit en las finanzas públicas, son presentadas como un éxito, pese a la escalada de marginación y miseria que estas medidas implican para la población.

La forma que toman los foros de consenso de la mercadotecnia del proceso, están dentro de lo que se conoce como "club de clubes", que es una combinación de la regionalización económica con globalización financiera. El esquema de club de clubes le otorga, teóricamente hablando, un papel importante a los mecanismos de coordinación política económica, relacionando así los conceptos de mercado y poder político nacional, gracias al ideario del libre mercado. La Organización Mundial de Comercio (OMC) se transforma, hoy por hoy, en el gran club de adherentes formales al libre mercado, en tanto que los bloques económicos son los clubes en donde realmente se dan las políticas de liberalización.

Finalmente, se encuentra el nivel del asociacionismo civil, en el cual se reúnen las iniciativas internacionales de los diferentes organismos de la sociedad que van desde sindicatos, organizaciones no gubernamentales (ONG), movimientos sociales, que se pronuncian frente a los procesos de integración. En contraste con el club de clubes de la mercadotecnia de las clases políticas, el asociacionismo civil adopta la forma de una "red de redes". La red de redes se refiere a la existencia de enlaces de información alternativa que sustituye al mecanismo directo de las asambleas populares; estos enlaces sirven para generar corrientes de opinión que cuestionan la

legitimidad de los discursos de las clases políticas y que revelan la crudeza de los costos sociales de la integración económica. El mecanismo de red de redes encuentra muchas limitaciones, no obstante llega a funcionar como proveedor de expresión a la ciudadanía activa, e incluso ha otorgado éxitos a las demandas sociales en ciertos casos. También es importante destacar que la red de redes es concebida como el origen de una mejor organización teórica y práctica, y no como el final de un paradigma.

En palabras de Pablo González Casanova, la red de redes

[...] como teoría de redes de seres vivos que piensan, luchan y quieren, sólo puede alcanzar conclusiones en que a su compleja incertidumbre ve cómo se enfrenta la del complejo militar industrial, las transnacionales y las mafias asociadas, financieras, políticas, económicas, militares o de narcotraficantes con sus técnicos y científicos bien pagados por el grupo dominante. Pero las redes insurgentes aprenden, se adaptan al contexto, cambian el contexto; y de allí es posible que surja una red de redes de la humanidad. La teoría es limitada. Se reduce a proponer que crezca la red de redes informadas, pensantes-actuales, y que de ella salga una teoría más precisa y efectiva.<sup>1</sup>

La red de redes se constituye en la presencia real y a la vez virtual de la sociedad civil, de cara a la virtualidad y a la realidad del mercado.

En cada viento, entonces, encontramos dinámicas de consenso en estos tres niveles: la concertación política, la mercadotecnia del proceso y el asociacionismo civil, llevados a diversas intensidades al interior del nivel de que se trate, correlacionados o contrapuestos al exterior, cuando interactúan nivel con nivel. Se puede decir, sin dejar de lado el papel predominante que tiene para México la relación con Estados Unidos, que la correlación de los pesos que se le da a cada nivel, en las cinco direcciones de los vientos, formularán una figura más completa del grado de

1. González Casanova, Pablo. "La teoría de la selva, contra el neoliberalismo y por la humanidad", en *La Jornada*, suplemento "Perfil", México, 6 de marzo de 1997.

subordinación con el que el gobierno mexicano se está planteando las estrategias de integración.

### **El viento del norte**

Por el norte, México se encuentra en el proceso más importante en lo que se refiere a la integración económica y política con otro Estado-nación, debido a la firma y funcionamiento del TLCAN. La relación histórica de México con Estados Unidos hace presumir, en este sentido, un proyecto geopolítico de largo plazo. No obstante la profundidad de la integración hacia el norte, el nivel de los discursos legítimos no se encuentra en los documentos del TLCAN, esto fuera de las declaraciones públicas al respecto de las ventajas sociales que, por goteo, traerá dicho tratado. El TLCAN se asume, por lo demás, más bien como un instrumento bastante pragmático de la liberalización comercial, estableciendo un lenguaje técnico antes que una retórica consistente hacia los pueblos.

Las acciones más importantes del viento del norte al nivel de la concertación política, pues, han sido las dos cumbres de las Américas convocadas por Estados Unidos y celebradas en Miami, en 1994, y en Santiago de Chile, en 1998, respectivamente. Aunadas a las dos cumbres se encuentran también las reuniones ministeriales de comercio, que se celebran anualmente entre una cumbre y otra. Tanto en las cumbres como en las reuniones ministeriales, se acostumbra redactar sendos documentos basados en principios, ante todo de cara a la constitución del Área de Libre Comercio de las Américas. El ALCA se transforma en la gran promesa del centro hegemónico estadounidense hacia la periferia latinoamericana, el sentido del discurso es que Estados Unidos está dispuesto a hacer participar a todos los países del continente latinoamericano de los beneficios de la integración hacia el norte, es éste un primer aspecto de la retórica de las cumbres de las Américas.

Basta con echar un vistazo a la redacción del documento básico (la Declaración de Principios) de la Primera Cumbre de las Américas, para comprobar lo anterior:

Reconocemos que nuestros pueblos buscan con ahínco mayor capacidad de respuesta y eficiencia por parte de nuestros gobiernos.

La democracia se fortalece mediante la modernización del Estado, que incluye aquellas reformas que agilizan su funcionamiento, reducen y simplifican las normas y los procedimientos gubernamentales, y aumentan la transparencia y la responsabilidad de las instituciones democráticas [...] Nuestro objetivo final es mejorar la satisfacción de las necesidades de la población, especialmente de las mujeres y los grupos más vulnerables, incluidos las poblaciones indígenas, los discapacitados, los niños ancianos y las minorías [...] Resulta políticamente intolerable y moralmente inaceptable que algunos sectores de nuestras poblaciones se encuentren marginados y no participen plenamente de los beneficios del desarrollo. Con el objetivo de lograr una mayor justicia social para todos nuestros pueblos, nos comprometemos individual y colectivamente a mejorar el acceso a la educación de calidad y a la atención primaria en materia de salud, así como a erradicar la pobreza extrema y el analfabetismo. Todos deben tener acceso a los frutos de la estabilidad democrática y del crecimiento económico, sin discriminación por motivos de raza, sexo, nacionalidad de origen o religión.<sup>2</sup>

Lo cierto es que el ALCA no cuenta ni siquiera con una agenda social en la que los compromisos retóricos se asuman con acciones de políticas públicas consensadas a escalas supranacionales. Por ejemplo, ninguno de los grupos de trabajo establecidos hasta ahora, para la concreción del ALCA, se enfoca a la inclusión de cláusulas sociales como la llamada cláusula azul, que regularía el ámbito de las relaciones laborales, o la cláusula verde, en la esfera del cuidado ecológico que afectaría a los intereses de muchas transnacionales contaminantes. Los trabajos de los grupos que preparan el ALCA se reducen a cuestiones como las compras del sector público, *antidumping* y derechos compensatorios, derechos de propiedad, servicios, normas y barreras técnicas al comercio, y cuando mucho se llega a plantear cuestiones como la incorporación de las economías más pequeñas.

---

2. Organización de Estados Americanos (OEA), 1995-1997, [sice@sice.oas.org](mailto:sice@sice.oas.org)

En lo que se refiere a la mercadotecnia del proceso, el viento del norte parece mucho más activo para México, sobre todo porque aquí se trata de la oportunidad mexicana de convertirse en una semiperiferia de Estados Unidos. Como se ha explicado en otros trabajos que hemos desarrollado sobre el tema, la semiperiferia está constituida por aquellos espacios que si bien son explotados por el centro, a su vez explotan a la periferia más débil.<sup>3</sup> Esta característica de explotadores explotados, le da a la semiperiferia un papel activo, algo así como lo hacen las clases medias nacionales en las participaciones del mercado. La función básica de la semiperiferia en lo que respecta al centro hegemónico, es la de amortiguar las asimetrías económicas de la integración. En la medida en que la semiperiferia se transforma en el paso obligado de las economías más débiles para llegar al centro, la semiperiferia evita, de cierta forma, los colapsos que implicaría una integración directa del centro y la periferia. Así, en tanto México accione como un compensador de asimetrías entre Estados Unidos y el resto de América Latina, particularmente en Centroamérica, su función semiperiférica será respaldada por Washington.

Claro que lo anterior implica la formulación de consensos —y de mecanismos de consensos— no escritos y matizados por la retórica de los principios. En otras palabras, la armonización centro-semiperiférica no estará controlada por una organización de cara a la opinión pública sino más bien se tratará de armonizaciones que aparenten coincidencias en el camino de la construcción conjunta de la integración y que aludirán, invariablemente, al respeto estricto a la soberanía de cada país.

Estados Unidos favorecerá el papel de México como su semiperiferia en la medida en que éste último resuelva también limitaciones del sistema político interno del país del norte. La negativa persistente del Congreso estadounidense para otorgar al presidente William Clinton el mecanismo del *fast track* con el fin de crear el ALCA en el año 2005, las presiones ejercidas por los sindicatos norteamericanos que reclaman que el TLCAN

---

3. Véase, por ejemplo, Preciado, Jaime y Mario Edgar López. "Análisis de las coyunturas nacionales desde el impacto de los procesos de integración en América: sus condiciones teóricas", en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (coords.), *México y Jalisco en la coyuntura. Primer semestre de 1998* (Avances, 8), ITESO, Guadalajara, 1998.

deja sin trabajo a los obreros estadounidenses en beneficio de los mexicanos, las dinámicas electorales en las cuales la xenofobia contra los migrantes indocumentados se transforma en punto clave del mercado político, las posturas, sobre todo republicanas, tendientes hacia un neoaislacionismo de Estados Unidos al estilo decimonónico, son cuestiones que bien podrían ser resueltas fortaleciendo a México como una semiperiferia. México sería el paso obligado para la integración con el hegemon del norte, lo cual le permitiría a Washington sortear las dificultades internas, sin desalentar a la periferia latinoamericana que espera a ser integrada.

La dificultad para que México se transforme en la semiperiferia del norte podría estar en la posible aspiración de Canadá por ocupar este puesto. Mientras que México ha frenado algunos acuerdos comerciales como los que están pendientes con el triángulo del norte centroamericano (Guatemala, Honduras y El Salvador), así como no ha podido garantizarle a Chile su inclusión al TLCAN, Canadá ha comenzado un papel más activo hacia regiones clave de Latinoamérica, hacia Chile por ejemplo. Aprovechando que el marco del TLCAN no tiene reglas claras sobre cómo se incluyen otros países fuera de los tres que originalmente forman el tratado, Canadá ha mostrado su deseo de convertirse en el gestor de aquellos países latinoamericanos que deseen entrar al TLC del norte. Las acciones futuras que Canadá asuma, definirán hasta qué grado desea competir con México por la semiperiferia.

En lo que respecta al nivel del asociacionismo civil del viento del norte, nos encontramos aquí con uno de los ejemplos más organizados en lo que a México y a América Latina se refiere, aunque quizá no con la fuerza suficiente para contrapesar, con la red de redes, la dinámica del club de clubes. La muestra más importante del asociacionismo civil es la constitución de la Cumbre de los Pueblos, surgida en contra parte de la Cumbre de las Américas. En su declaración de abril de 1998, este foro se propone cuestionar el discurso legítimo elaborado por la declaración de principios del ALCA:

La sociedad civil de América Latina, también la de América del Norte, presenta un perfil diferente al de otros tiempos. Los habitantes del hemisferio hemos acumulado suficiente historia y experiencia como

para saber que las políticas globales decididas por instancias de poder prevaleciente son insuficientes, deficitarias y, a más de las veces, sesgadas y obsecuentes para con los intereses dominantes, antes que a la expectativa de las mayorías [...] esta nueva iniciativa para un Área de Libre Comercio en la región Americana, que abarca desde Canadá hasta Chile (ALCA), si bien presenta una atractiva lógica teórica, no puede ni debe ser adelantada sin un análisis extenso, democrático y profundo de sus implicaciones más de fondo para la realidad específicas de sociedades y los pueblos que exhiben una tremenda heterogeneidad estructural y enormes brechas en su desarrollo económico y social.<sup>4</sup>

Aunadas a estas declaraciones, la Cumbre de los Pueblos propone visiones alternativas para el análisis de la integración, que revelan la posición de diversas organizaciones no gubernamentales respecto a temas como la reforma del Estado, la democratización, el narcotráfico, la corrupción, el poder judicial, el liderazgo, el desarrollo sustentable, etcétera.

Por otra parte, otro esfuerzo del asociacionismo civil frente a la integración mexicana con el norte es lo que se conoce como la "diplomacia ciudadana". La diplomacia ciudadana es un concepto usado para referirse

[...] a las acciones de ciudadanos privados de un país —y los grupos no gubernamentales que ellos forman— respecto a otros países, implica la apropiación de roles considerados como de exclusivo dominio de actores gubernamentales. En contraste con el quehacer político de los grupos de interés doméstico, que se desarrolla dentro de un marco nacional específico, la diplomacia ciudadana toma lugar en el campo exterior o transnacional.<sup>5</sup>

Pero no cualquier acción internacional de la sociedad civil es considerada una práctica de la diplomacia ciudadana sino aquellas acciones que se

4. <http://www.laneta.apc.org>

5. Heredia, Carlos (resp.) *La diplomacia ciudadana en la era de la globalización: un punto de vista desde México*, Instituto del Tercer Mundo, Montevideo, 1996.

definen "en función de la presión e influencia políticas que los ciudadanos y las ONG traten de hacer ante los centros de poder mundial".

En México, la diplomacia ciudadana ha sido desarrollada con el fin de dar seguimiento, sobre todo, al TLCAN y cabildear entre los gobiernos de las tres naciones implicadas políticas que favorezcan a las demandas sociales. Así se ha constituido desde 1991 la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC), la cual se ha ocupado de estudiar el proceso de integración más allá de la retórica de las clases políticas, de proponer medidas alternativas para que la integración se dé en términos más justos y de presionar, por medio del cabildeo, para que los gobiernos discutan temas cruciales como la migración de trabajadores y el refortalecimiento del sector público nacional como la balanza necesaria del desarrollo, en contrapartida con la propuesta neoliberal del Estado mínimo. En esta misma línea, también se encuentran los esfuerzos del Equipo Pueblo, ONG constituida en 1977 y que en la actualidad realiza un seguimiento sistemático de las políticas del Banco Mundial y los organismos financieros que influyen en los procesos de integración.

### **El viento del sur**

Hacia el sur, la posición del gobierno mexicano asume tintes más geopolíticos que hacia el norte. Si bien en el norte México puede ser concebido como una semiperiferia, hacia el sur su papel es más el de un subcentro.

En el nivel de la concertación política, el formato que presenta la organización de consensos de México con América Latina, se ha dado en llamar la "nueva diplomacia presidencial", que es nueva contra la tradicional diplomacia de los cancilleres, pero no en función de nuevos resultados. La diplomacia presidencial se trata de los encuentros rutinarios, o convocados por foros, que se realizan entre los jefes de gobierno con el fin de concertar posiciones conjuntas sobre temas políticos claves. Pero de nueva cuenta, estos encuentros se tratan más de una retórica de principios, que de la definición de una gran estrategia para el área latinoamericana. La falta de esta gran estrategia latinoamericana, significa que no existe un sistema de poder que imbrique a las sociedades y los gobiernos de cara a la definición de un concepto propio de seguridad

regional que se traduzca en la producción de un derecho internacional latinoamericano fuerte, en una reforma incluyente de los estados-nación, en una democratización regional efectiva, en la posesión de un espacio geopolítico que negocie en términos de costo-beneficio racionales y favorables para el resto del continente frente al hegemon estadounidense.

Uno de los foros más importantes de esta nueva diplomacia presidencial, son las cumbres iberoamericanas, las cuales han ido poco a poco en decadencia desde la aparición de la Cumbre de las Américas convocada por Estados Unidos. Por ejemplo, el éxito de la VIII Reunión realizada en Portugal (1998), se limitó a la gestión, ya en fase final, de una paz negociada en el conflicto limítrofe ente Perú y Ecuador, lo cual se ve como un logro muy pequeño frente a los retos de una posible recesión mundial que se podría colar por América Latina hacia el mundo. Al respecto, la única voz fue la del presidente cubano Fidel Castro, quien debido a la proliferación de los efectos financieros sobre las bolsas de valores del mundo, alertó sobre la posición clave de Latinoamérica ya sea para frenar o para iniciar un colapso económico mundial.

Por otra parte, en el nivel de la concertación política, se encuentran foros alternativos como el Grupo de Río el cual, junto con la Organización de Estados Americanos, llegan a ser reactivos ante cuestiones como las leyes comerciales extraterritoriales promulgadas por Estados Unidos —léase la Ley Helms Burton—, pero cuyas aspiraciones no sobrepasan las declaraciones del deseo de eliminar, sin romper, la tutela de Estados Unidos sobre el área latinoamericana. En otro orden de propuestas, se encuentra también el Foro de Sao Pablo, el cual busca revalorizar la opción de los gobiernos de centro-izquierda en el subcontinente, aunque este proceso se ha vuelto lento o nulo, dependiendo del caso específico del que se trate, sin dejar de reconocer los avances electorales dados, por ejemplo, en las ciudades capitales de México y El Salvador, en las que partidos de izquierda han arribado al control de la jefatura de gobierno del Distrito Federal y de la alcaldía de San Salvador, respectivamente. La forma de consenso en lo que se refiere a temas políticos latinoamericanos, se reduce, pues, a una política exterior poco o nada interesada en la creación de una gran estrategia para el área latinoamericana.

En lo referente a la mercadotecnia del proceso, se presenta una marcada rivalidad por la posesión del papel de subcentro latinoamericano

entre México y Brasil. Éste último país ha contrapuesto al proyecto del TLCAN del norte su propio proyecto de zona sudamericana de libre comercio (la contraposición conocida como NAFTA-SAFTA, por sus siglas en inglés). La zona sudamericana busca que la unión geopolítica del cono sur (lo cual incluiría a Chile y al Grupo Andino), se transforme en una instancia negociadora que evite las negociaciones país por país al estilo estadounidense, y abra paso a la dinámica de la negociación bloque con otros esquemas como el futuro ALCA y la Unión Europea. El discurso brasileño contra el fortalecimiento de México como subcentro se fundamenta en la idea de que, en la medida que funcione la intermediación semiperiférica mexicana, las posiciones de los países del sur perderán la oportunidad de integrarse en las mejores condiciones económicas que supondría un SAFTA con Brasil a la cabeza.

El duelo por la búsqueda de consensos NAFTA-SAFTA se da a través de un mecanismo semiformal conocido como multilateralismo modular, el cual consiste en impactar en la relación de fuerzas regionales por medio de la capacidad de convocatoria que puedan poseer ambos aspirantes a la subcentralidad para reunir, en torno a sí, al resto de los países de la región, y a partir de ahí negociar con el centro estadounidense. El multilateralismo modular se define multilateral "porque impulsa a muchos a sentarse a la mesa al mismo tiempo" y modular "porque cada participante a la mesa puede variar sus criterios de acuerdo a la situación concreta en cualquier momento",<sup>6</sup> el juego consiste en especular con el poder de reunir al resto de la periferia en función de temas específicos, que demuestren al centro la posesión de fuerza, pero sin poner en peligro su hegemonía. En el nivel de la mercadotecnia hacia el sur, el consenso es, entonces, construido de manera coyuntural y mirando al norte o, en el caso específico de Brasil, quien a través del Mercosur ha firmado un acuerdo de complementación económica con la Unión Europea, el consenso del multilateralismo modular se construye también mirando al este.

6. Regueiro, Lourdes. "Asociación de Estado del Caribe: ¿hacia qué regionalización?", en Jaime Preciado y Alberto Rocha (coords.), *América Latina, realidad, virtualidad y utopía de la integración*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1997.

Por lo que toca a los esfuerzos del asociacionismo civil, el viento del sur no muestra grandes avances, ya que estos se reducen a algunos grupos muy activos de la sociedad civil, quienes estudian y ejecutan proyectos alternativos a la integración económica, pero que no son suficientes para el reto de balancear las fuerzas de la mercadotecnia del proceso. Entre estos grupos destacan el Centro Regional de investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) que se organiza principalmente desde Centroamérica; asimismo el Departamento Ecuménico de Investigaciones (DEI) y el Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA). También se cuenta con otro tipo de espacios menos militantes, tales como el grupo Alternativa Latinoamericana, quienes emiten propuestas alternativas de consecución con el modelo, pero a los que les faltan los mecanismos de aplicación efectiva de sus propuestas, quedándose únicamente al nivel declarativo.

### **El viento del este**

Para México, las relaciones con Europa occidental representan la posibilidad de maximizar su papel semiperiférico con Estados Unidos, ya que la concertación económica, y sobre todo política, con la Unión Europea, podría redundar en condiciones más favorables para México si se aprovecha la lógica de competencia entre bloques económicos mundiales. El acercamiento con la Unión Europea le da a México también la oportunidad de sostener, frente la opinión pública mexicana, el discurso gubernamental de la diversificación de las relaciones comerciales.

Al discutir el nivel de la concertación política, la generación del discurso legítimo de las clases políticas de los participantes de la Unión Europea y México, nos encontramos con referencias interesantes. Por una parte, se encuentra la propuesta en ciernes de la generación de cumbres eurolatinoamericanas, idea impulsada en principio por España y ahora por Francia. Estas cumbres eurolatinoamericanas, vendrían quizá a establecerse sobre las ya construidas cumbres iberoamericanas, sólo que la diferencia estibaría en que las posibilidades de ayuda al desarrollo de Europa hacia América Latina serían más reales, contando con un punto de contingencia clave: toda ayuda europea a Latinoamérica quedaría supeditada al respeto interno de los derechos humanos por parte de los

países del subcontinente americano. La reciente creación de Tribunal Europeo de Derechos Humanos, organismo del Parlamento Europeo, que fungirá, entre otras cosas, como sancionador de la ayuda al tercer mundo, corrobora esta postura.

Ahora bien, otro proceso que alude principalmente a México, que se refiere a la constitución del Acuerdo de Asociación Económica, Coordinación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea, presenta la siguiente complejidad: en la dinámica que ha signado el proceso del acuerdo, se imbrican tanto el nivel de la concertación política, como el nivel de la mercadotecnia e incluso, de cierta forma, el nivel del asociacionismo civil. Para explicar lo anterior habrá que separar debidamente lo que son los roles del Parlamento Europeo como garante de las grandes líneas estratégicas de Estado (o de Supraestado) de la Unión Europea, y el rol del Consejo de Ministros, junto con la Comisión Europea, quienes fungen como una especie de organismos de gobierno que deciden y ejecutan las políticas respectivamente, siendo la Comisión Europea el organismo más activo de esta área ejecutiva.

Para representar la complejidad que une al viento del este con la muy estrecha vinculación de los tres niveles del análisis, presentaremos la circunstancia más polémica con la que México se enfrentó en las negociaciones del acuerdo con la Unión Europea: la cuestión de la cláusula democrática. Esta cláusula tiene el siguiente contexto. Desde 1989, la Unión Europea estableció, en la convención de Lomé, el preámbulo de un acuerdo y un compromiso en favor del respeto a los derechos humanos en sus relaciones con terceros países. En 1992, en los acuerdos con Brasil, el Pacto Andino y los Estados Bálticos, la Unión Europea añadió la denominada cláusula esencial, que significa que cualquier violación a los derechos humanos, que la Unión Europea considere grave, se constituye en motivo de ruptura del acuerdo.

Como decíamos el principal problema que tuvo México antes de llegar a las negociaciones definitivas del Acuerdo de Asociación Económica, Coordinación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea (23 de julio de 1997), fue la cláusula democrática. Esta cláusula obligatoria, que deben firmar todos los terceros que deseen hacer negocios más formales con la Unión Europea, fue el foco de discusión más álgido en dos niveles: un nivel intraeuropeo, entre la Comisión Europea

y el Parlamento Europeo y un nivel intrarregional, entre la propia Comisión y México. México se opuso a la cláusula argumentando que ésta significaba la intromisión en asuntos internos. El Parlamento Europeo la presentó como condición indispensable para el acuerdo, mientras tanto la Comisión Europea tuvo un papel de intermediador entre la posición mexicana y la europarlamentaria, recibiendo presiones de ambos lados.

Curiosamente la cláusula esencial o democrática fue una propuesta expresa de la Comisión al Parlamento Europeo. Pero en el caso mexicano, el interés estratégico pesó más en el seno de la Comisión, de tal forma que ésta buscó aminorar los efectos de la cláusula en el caso mexicano, por lo que el Parlamento tuvo que presionar para su cumplimiento. Las exigencias de la Unión Europea a México, por intermedio del Parlamento Europeo, para la firma del acuerdo fueron las siguientes: una referencia al respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos en la parte preambular de los acuerdos; la denominada cláusula democrática, que se incluiría en el articulado de los acuerdos y mediante la cual las partes firmantes definen al respecto de los derechos humanos y los principios democráticos como elemento esencial del acuerdo; la denominada cláusula de suspensión o no ejecución, establece que ante una violación grave de alguno de los elementos esenciales, una de las partes podrá solicitar la suspensión parcial o definitiva del acuerdo.<sup>7</sup>

México siguió una estrategia de argüir la defensa de su soberanía, haciendo lo imposible para sacar la cláusula democrática. En última instancia decidió "rebajar" el contenido de la cláusula haciendo una serie de propuestas para este fin. El 18 de noviembre de 1996 entregó un proyecto en el cual el aspecto político del acuerdo quedaba reducido a unas escasas líneas, en las que se propuso sustituir la esencia de la cláusula, por la propuesta de un diálogo "más intenso" basado en su mutua adhesión a los valores de la democracia, el respeto a los derechos humanos, el mantenimiento de la paz mundial, la autodeterminación de los pueblos y la no intervención, que incluya todas las cuestiones bilaterales e internacionales de interés común y dé lugar a consultas más estrechas entre las partes dentro del contexto de las organizaciones

---

7. *El Sol de México*, México, 2 de febrero de 1997, p.8A.

internacionales a las que ambas pertenecen. Destaca aquí el propósito mexicano de agregar a la sección política del acuerdo, dos de los principios nacionales de política exterior por excelencia para México: la autodeterminación de los pueblos y la no intervención. La propuesta mexicana fue rechazada por la Unión Europea, incluyendo los dos principios mexicanos, no sin la intervención de la Comisión para aminorar los alcances de la parte política, con el fin de que México ingresara lo antes posible a negocios con la Unión Europea. Las razones por las que México luchó por no incluirse a la cláusula, según algunos analistas, las motivaron dos acciones que la Unión Europea deseaba realizar en apoyo a las organizaciones de la sociedad civil mexicana: la propuesta de apoyar financieramente a la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI), así como a la Academia Mexicana de Derechos Humanos.

En realidad, tal parece que la acción de las organizaciones no gubernamentales en el proceso de aceptación de la cláusula democrática, fue desdeñable. Tal es el caso de organizaciones como la Human Rights Watch, la cual, según una misiva enviada al Parlamento Europeo, el 22 de mayo de 1997, hacía notar los consistentes patrones de violaciones de los derechos humanos en México, por lo que argumentaba la necesidad de que el Parlamento Europeo pidiera a la Comisión Europea que se exigiera al gobierno mexicano, un informe anual sobre la situación en esta materia.<sup>8</sup> La imbricación del asociacionismo civil con la concertación política, se comprueba en el hecho de que, a diferencia de lo que ocurre con el viento del norte, en México no existen iniciativas de diplomacia ciudadana o una crítica abierta de las ONG frente al acuerdo entre México y la Unión Europea.

México aceptó la cláusula democrática el lunes 7 de abril de 1997, en el marco de la VII Reunión Ministerial entre la Unión Europea y el Grupo de Río. Pero según algunos observadores, esto se debió a un acuerdo no escrito por medio del cual la Unión Europea no intentará acciones en favor de la sociedad civil sin antes avisar y pasar por el visto bueno del gobierno mexicano, es decir que el gobierno mexicano ejercerá un

---

8. *Proceso*, México, 18 de enero de 1998.

estricto control sobre todo tipo de ayuda. Con esto despejó el camino para la negociación comercial. De ahí que se haya realizado, en noviembre de 1998 en la ciudad de México, la primera reunión de trabajo para alcanzar el Acuerdo de Asociación Económica, Coordinación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea, en la que se organizaron grupos de trabajos de empresarios y representantes gubernamentales de ambos lados, en torno a los temas de acceso a mercados, servicios y movimientos de capital y un grupo que incluye aspectos como compras del sector público, competencia propiedad intelectual, solución de controversias y prácticas desleales.<sup>9</sup>

En suma, la cuestión de la cláusula democrática parece ser uno de los primeros intentos abiertos, del nuevo centro europeo, por hacer crecer su jurisdicción del centro a la periferia. Esta política europea reuniría los tres niveles de análisis, la concertación política, la mercadotecnia del proceso y el asociacionismo civil, en manos de instancias formales de la Unión Europea.

### **El viento del oeste**

La importancia del Asia Pacífico para México está aún por definirse, aunque los puros datos estadísticos hacen pensar que el peso del viento del oeste tendrá una influencia considerable sobre el territorio mexicano en el futuro (por ejemplo en el Pacífico sur se concentra 40% del comercio mundial, 40% de la población del planeta, 47% de las reservas mundiales de carbón, 12% de las reservas mundiales probadas de gas y petróleo y 50% del producto interno bruto, PIB, mundial).

En lo que respecta al nivel del viento del oeste, es casi nulo el nivel de la concertación política, debido a que el esquema de integración que ha adoptado el Acuerdo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (mejor conocido como el APEC), es cercano a lo que se conoce como comercio administrado. En este esquema los estados privilegian un marco de contacto internacional que favorece el comercio entre firmas trasnacionales de diversos tamaños, y se trata de una trasnacionalización

---

9. *El Informador*, Guadalajara, 16 de noviembre de 1998.

económica, pero administrada por gobiernos que determinan selectivamente los sectores económicos a liberalizar de acuerdo a un proyecto nacional prestablecido. La prioridad en el comercio administrado la tiene la planificación económica sobre la concertación política, por lo cual el Estado se desenvuelve bajo criterios de administración, más que por consideraciones políticas. El caso del asociacionismo civil es aún más pobre y se refleja en el hecho de que no existen en el ámbito nacional mexicano, ni internacional en el Asia Pacífico, ONG preocupadas por vigilar los avances en las negociaciones del APEC.

El caso de la mercadotecnia del proceso es distinto en esta zona geográfica. En la reunión de trabajo del APEC, realizada en noviembre de 1998, el contexto principal fue la crisis económica que ataca a Japón, otrora considerado como un posible líder sustituto de la hegemonía mundial estadounidense. Debido a dicho contexto, uno de los temas principales fue la apología a las medidas de rescate bancario japonés, las cuales están apoyadas fuertemente por Estados Unidos. Lo novedoso de esta reunión del APEC, fue la desmitificación de la leyenda de los tigres asiáticos con Japón a la cabeza. En esta ocasión se presentó, por primera vez en varias décadas, a un Japón bastante debilitado y obligado a aceptar las demandas estadounidenses por mayor apertura de su mercado interno. El proceso de reconstitución de la hegemonía estadounidense en el Asia Pacífico, también estuvo representado en dicha debilidad japonesa y en la exigencia retórica de Washington a países como Malasia e Indonesia, en el sentido de que adopten plenamente la democracia formal como sistema de gobierno.

En otro orden de ideas, en el marco de la visita del presidente Ernesto Zedillo a Japón, por las mismas fechas de la reunión del APEC, la identificación de la crisis mexicana con la crisis japonesa fue total, como parte de la mercadotecnia del procesos. Las declaraciones hablan por sí solas, según reportó el periódico *El Informador* en una nota desde Tokio:

Las dificultades económicas imponen en México la necesidad de aumentar los impuestos. Estas medidas son dolorosas, pero "no hay otro remedio y el pueblo lo entenderá", dijo el presidente Ernesto Zedillo, reunido con empresarios nipones, en gira de trabajo por esta ciudad [Tokio ...] La estabilidad financiera de México fue afectada

por los problemas surgidos en Asia hace diez meses. La contracción de la economía mundial se reciente en México y así será en 1999, año en que no habrá repunte de los precios del petróleo. Zedillo agregó "este año ha sido difícil para México y para Japón, pero aún con los problemas que se han enfrentado, estoy optimista sobre el futuro de las dos naciones. Aquí hay un alto nivel de ahorro interno, productividad, eficiencia, infraestructura, y en México, se gozan las ventajas del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, así como con otras naciones de América Latina".<sup>10</sup>

Además de estos anuncios presidenciales, los empresarios mexicanos aclararon ante los empresarios nipones, "su reconocimiento a la política del gobierno mexicano que pese a los problemas no ha caído en la tentación de imponer acciones de corte populista, ni de índole expropiatoria". La mercadotecnia del proceso se hecho andar en el viento del oeste y parece que los resultados que se esperan son que los empresarios nipones inviertan directamente en México en asociación con los empresarios mexicanos, una vez que mucha de la triangulación de la que se aprovechaba Japón a través de México hacia Estados Unidos, por medio de las maquiladoras, ha entrado en crisis debido a la entrada en vigor del TLCAN.

### **El viento virtual**

El viento virtual se refiere a la presencia de las presiones que podríamos denominar extracardinales, es decir de las presiones que suponen los grupos de poder mundial sobre los procesos de integración articulados hacia los cuatro vientos. El principal grupo de presión virtual del mundo es el Grupo de los siete, formado por Estados Unidos, Alemania, Japón, Inglaterra, Italia, Francia y Canadá, es decir las potencias industriales más desarrolladas del globo. Aunadas al G-7 se encuentran la serie de megasempresas transnacionales que concentran lo que se ha dado en llamar la hiperburguesía, que hoy por hoy, es la dueña y beneficiaria del mercado

---

10. *Ibidem*.

mundial (el cual corresponde únicamente al 20% más rico de la población mundial).

Las funciones del G-7 han sido descritas como las de una especie de gabinete mundial que ejecuta las políticas globales cuyo propósito es beneficiar en última instancia a las grandes compañías transnacionales.<sup>11</sup> Este gabinete no democrático, sino plutocrático, presiona al resto de países para que adopten medidas de ajuste estructural, en tanto que son ellos quienes manipulan las tasas de interés globales, el uso de las nuevas tecnología, las cotizaciones de los valores nacionales, etc. Además dominan instancias claves como el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y las direcciones del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Pero la actividad de las grandes compañías transnacionales no se reduce a la representación que sostiene por medio del gabinete del G-7. Basta echar una mirada a la forma en que las megafusiones de empresas se están transformando en un tipo de Senado virtual, al interior de los estados-nación. La palabra globalización está íntimamente ligada al dominio del mercado por parte de las empresas transnacionales. En la actualidad competir por medio del libre mercado, simboliza para la mayor parte de las empresas de los países del tercer mundo, entrar al ruedo en contra de actores transnacionales cientos de veces mayores que las primeras en infraestructura y en recursos. Informaciones recientes revelan que la tendencia de las empresas transnacionales hacia la conformación de monopolios mundiales, las hacen cada vez más fuertes en las áreas industriales que dominan y, sobre todo, en el mundo de los mercados financieros. La tendencia acumulativa de las megaempresas se acrecienta por sobre estados enanos, que rápidamente se vuelven incapaces de competir en áreas estratégicas.

Por no mencionar más que las fusiones monopólicas más espectaculares

[...] recordemos la adquisición del constructor automotriz Chrysler por Daimler-Benz (por un monto de 43 mil millones de dólares), del

11. Dieterich, Heinz. *La sociedad global, educación, mercado y democracia*, Contrapuntos, México, 1998.

banco Citicorp por Travelers (82 mil 900 millones de dólares), de la compañía de teléfonos Ameritech por SBC Communications (60 mil millones de dólares), de la firma farmacéutica Ciba por Sandoz (36 mil 300 millones de dólares) que hizo surgir a Novartis, de la operadora MCI Communication por WorldCom (30 mil millones), del Bank of Tokyo por Mitsubishi Bank (33 mil 800 millones), de la Sociedad de banca suiza por la Unión de bancos suizos (24 mil 300 millones) así como la reciente decisión de fusionar a los dos gigantes históricos de la siderurgia alemana Thyssen y Krupp, cuyo volumen de negocios alcanzará, según sus directivos, 63 mil millones de dólares.<sup>12</sup>

En 1997, las fusiones de empresas trasnacionales rebasaron el monto alcanzado en 1996, llegando a 600 mil millones de dólares en total. Ante este panorama, la propuesta de formación del Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI), que reuniría en pie de igualdad a las mayores empresas trasnacionales y a los estados del mundo, revela que, contrariamente a la discreción sostenida en el pasado, la voluntad de poder de estas megacompañías se está volviendo cada vez más patente. El AMI implicaría prácticamente un nuevo orden mundial, que superaría en actual sistema que mantiene al G-7 como garante de la plutocracia.

Pero basta con observar el poder actual de estas compañías para comprender la forma en que sus acciones se transforman en un voto virtual de apoyo o repudio a las políticas nacionales. La actitud de un virtual en la que las trasnacionales se convierte en un tipo de Senado de la República se refleja, por ejemplo, en los casos en los que algunas medidas gubernamentales afectan a sus intereses (que por lo general son los casos en que la población se ve favorecida), la reacción (la caída de la bolsa de valores, el retiro de grandes cantidades de dinero de los bancos centrales, del flujo cierre de la inversión directa) se transforma en el voto de sanción, frente al cual los gobiernos muy poco pueden hacer. Lo cierto es que esta característica de virtualidad implica que los tres niveles de análisis en los

---

12. Ramonet, Ignacio. "Empresas gigantes, estados enanos", en *Le Monde Diplomatique*, año 1, núm.13, edición mexicana, 15 de junio a 15 de julio de 1998.

que nos hemos situado para describir los cuatro vientos anteriores, se vean afectados con intensidades difíciles de documentar, ya que se trata de dinámicas extremadamente complejas y cerradas a la información pública. Este quinto viento, el del Estado-mercado supone una presencia real en cada uno de los vientos anteriores, a través de la defensa de intereses específicos.

## Conclusiones

La reacción de México ante la confluencia de los cuatro vientos nos revela un balance poco alentador, desde la perspectiva de las mayorías, del tipo de organización que poco a poco adopta el país, que es el de una integración subordinada a ultranza. Lo anterior corrobora la disposición de caer también, sin mayores cuestionamientos, en las garras del quinto viento. No obstante, y pese a lo difícil que será cada vez revertir el proceso de integración, han surgido en el país y en el mundo posiciones alternativas que podrían representar el fiel de la balanza entre los modelos de exclusión plutocrática y los de inclusión democrática.

Se trata de una sociedad cuyo modo de cooperación no es la costumbre ni la tradición, ni un mando centralizado ni la sumisión a las presiones e incentivos del mercado. Su principio integrador sería la participación —el compromiso de todos los ciudadanos en la determinación recíproca de cada fase de sus vidas económicas a través del debate y la votación [...] De este modo, se prevé un mundo donde una amplia participación en la toma de decisiones mediante el debate y el voto sustituiría a la toma de decisiones por el mero interés particular o por personas a quienes su fortuna o su posición otorgan el privilegio de adoptar resoluciones unilaterales.<sup>13</sup>

La propuesta es la participación, ¿utopía o necesidad urgente? Lo cierto es que las alternativas están restringidas y contra reloj. De los hechos mundiales que podrían representar, en alguna medida, las esperanzas de

13. Heilbroner, Robert. *El capitalismo del siglo XXI*. Península, Barcelona, 1996.

una organización más democrática para los procesos de integración, se encuentra la modesta escalada de las posiciones de centro-izquierda en América Latina a finales de siglo; la organización de las comunidades de migrantes en los principales centros hegemónicos del planeta; la organización ética, bajo el signo democrático, que comienza a perfilarse en distintas partes del globo; el ascenso de la social democracia en Europa occidental; el repunte del neolaborismo inglés con su propuesta de la tercera vía que implica condescender con el mercado, mientras se refortalece de cierta forma al Estado benefactor; y la propuesta llamada la vía "dos y medio", en la que se trata de condescender con el mercado mientras se fortalecen las redes de la sociedad civil. Son pocas las fichas que le quedan a las mayorías, veamos hasta dónde se puede jugar.



## La sociedad secuestrada por las finanzas: el caso Fobaproa

*Luis Ignacio Román Morales\**

Es galán y es como un oro;  
tiene quebrado el color,  
persona de gran valor,  
tan cristiano como moro.  
Pues que da y quita el decoro  
y quebranta cualquier fuero  
poderoso caballero  
es don dinero.

Más valen en cualquier tierra,  
¡mirad si es harto sagaz!,  
sus escudos en la paz  
que rodela en la guerra.  
Pues al natural destierra  
y hace propio al forastero,  
poderoso caballero  
es don dinero.

*Francisco de Quevedo*

### Al rey Midas se le acabó su don

Los bancos fueron nacionalizados el 1 de septiembre de 1982. El motivo de tal medida fue expresado escuetamente, en su último informe de gobierno, por el entonces presidente, José López Portillo: "ya nos saquearon, México no está acabado [...] ¡No nos volverán a saquear!"

---

\* Investigador del Centro de Investigación y Formación Social del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (CIFS-ITESO).

El autor agradece la colaboración de Rodolfo Aguirre Reveles para la realización de este artículo, así como la lectura y comentarios de Enrique Valencia Lomelí.

La última versión de este trabajo se terminó el 1 de diciembre de 1998. No obstante, se expresan los elementos fundamentales que se incluyeron en el acuerdo legislativo en torno al Fobaproa ya que aún después se realizaron cambios.

Tres meses después, la nacionalización comenzó a matizarse al asumir la presidencia Miguel de la Madrid, quien planteó una estructura de la banca donde un tercio de su propiedad se colocara ante público inversionista. Además, se facilitó la reorientación de la intermediación financiera a casas de bolsa. Así se privilegió la lógica de grandes ganancias especulativas a corto plazo, sobre la lógica bancaria de crecimiento paulatino. El sueño bursátil terminó en 1987 al derrumbarse la Bolsa Mexicana de Valores.

Durante el auge del sexenio de Carlos Salinas, las privatizaciones jugaron un papel central. En este proceso se vendieron, entre otras empresas, Teléfonos de México, las compañías mineras, los ingenios azucareros, las líneas aéreas, las empresas agroindustriales y la siderurgia. Sin embargo, la reina de las privatizaciones fue la bancaria: de los 29,822 millones de dólares que significaron las diez privatizaciones más importantes, la de los bancos representó 72.2%, es decir, 21,524 millones.<sup>1</sup>

La privatización de la banca fue realizada a partir de junio de 1991 y se desarrolló con gran rapidez. Entre los compradores destacaron los antiguos propietarios de casas de bolsa, ex banqueros y grandes empresarios. A fines del sexenio pasado, comenzó la inserción de los bancos foráneos. Esta privatización significó un enorme movimiento de capitales, bajo el contexto de una economía que apenas había crecido a un ritmo de 1.16% anual desde la crisis de 1982 hasta 1990.<sup>2</sup> Esto significaba un aumento de la riqueza nacional mucho menor que el de la población y menor aun que el de la población económicamente activa (PEA). Bajo tales circunstancias, la movilización de una enorme masa de capitales implicaría problemas de financiamiento para la nueva banca privada.

En efecto, los banqueros requerían recursos para pagar los bancos en los plazos convenidos con el gobierno, recuperar los costos de la compra, disponer de la suficiente liquidez para sus operaciones financieras (el

- 
1. Rogozinski, Jaques. *La privatización de empresas parastatales*, FCE, México, 1993, tomado de Geneviève Marchini, *México: crisis d'un modèle économique?* (Misceláneas), Centre Français d'Études Mexicaines et Centraméricaines, México, 1997.
  2. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). "Sistema de Cuentas Nacionales de México", a precios de 1993.

principal insumo de los bancos es el dinero) y garantizar la rentabilidad de los bancos.

¿De dónde saldría todo el dinero para ello?

Los principales mecanismos utilizados para la obtención de recursos fueron el endeudamiento y la fijación de altas tasas de interés y márgenes de intermediación bancaria.<sup>3</sup> A corto plazo este mecanismo proveyó de suficientes recursos al sistema bancario para expandir sus actividades y lograr altos niveles de rentabilidad. Sin embargo, la continuidad de tal progreso estaba sujeta a diversos condicionantes de estabilidad que no estaban satisfechos, a saber:

- El logro de un crecimiento económico sostenido, que permitiese la expansión de la demanda, no sólo de servicios financieros sino también de los bienes y servicios proporcionados por las empresas deudoras ante los bancos. De 1988 a 1992 se había logrado un crecimiento anual promedio de 4.3%, lo que permitía dicha expansión. Desafortunadamente, en 1993 sólo fue de 1.95% (con base en la serie a precios de 1980, al crecimiento fue de únicamente 0.4%), lo que expresó una desaceleración del mercado y de la capacidad de pago de los deudores. El nuevo —y fugaz— crecimiento de 1994, permitió reabrigar esperanzas y reactivar el crédito, pero ello también agudizó la vulnerabilidad financiera frente a la crisis que habría de estallar unos meses más tarde.
- El control de la inflación, que permitiera mantener el pago de los créditos por parte de los deudores bancarios y mantuviera un costo razonable para ellos en la contratación de nuevos créditos. Este control se mantuvo hasta 1994, gracias a la introducción masiva de bienes importados. En contraparte, esta misma importación presionó a la balanza comercial y provocó dificultades entre los productores nacionales incapaces de competir con los bienes foráneos. En tales circunstancias, se les dificultó el pago de deudas. Luego de la crisis de 1994 huelga expresar la generalización y el agravamiento de tales dificultades.

---

3. El margen de intermediación bancaria expresa la diferencia entre las tasas de interés que cobran los bancos a sus deudores y las que se pagan a los ahorradores.

- La mejora en el poder de compra de la población, que permitiera expandir el consumo a crédito, principalmente inmobiliario, de equipamiento familiar (sobre todo automóviles) y de compras cotidianas (vía tarjeta de crédito). El ya referido control de la inflación y la mejoría del poder de compra de estratos asalariados medios y superiores, permitió que este condicionante se satisficiera durante algunos años. Pero, al mismo tiempo, se produjo un sobreendeudamiento de los hogares, que resultó inmanejable para la banca al estallar la crisis de 1994 y con ella la multiplicación de las tasas de inflación, de interés y la consecuente proporción de cartera vencida.
- La estabilidad cambiaria, que permitiera mantener el costo financiero en pesos, del endeudamiento en dólares. Desde antes de la crisis, el servicio de la deuda de los bancos comerciales se aceleraba en forma desmedida. Éste fue de 778 millones de dólares en 1990; 1,191 en 1991; 2,676 en 1992 y 7,517 en 1993.<sup>4</sup> Bajo tales condiciones una devaluación sería catastrófica para el sistema bancario. Simultáneamente, se estaba acumulando un déficit en cuenta corriente de balanza de pagos totalmente insostenible con el tamaño de la economía mexicana y éste se cubría con la entrada de capital especulativo.<sup>5</sup> Así, al llegar la devaluación, hubo un triple efecto devastador sobre las finanzas bancarias: la multiplicación de sus deudas en divisas, la insolvencia de gran parte de sus deudores y la imposibilidad de seguir colocando créditos rentables.

Los condicionantes enunciados, y la imposibilidad de lograrlos, reflejan una falta de previsión de los banqueros ante la fragilidad económica, aun

4. Banco Mundial. *World Debt Tables, 1996*, Banco Mundial, Washington, 1996.

5. La balanza en cuenta corriente incluye, principalmente, la balanza comercial (exportaciones menos importaciones), la balanza "turística" (gastos en México de no residentes menos gastos en el extranjero de residentes mexicanos); los gastos de comercio exterior de (costo, seguro y flete); el pago neto de intereses de la deuda externa (el pago realizado por el extranjero debido a préstamos de México, menos el pago de intereses de México por préstamos extranjeros), y las transferencias del exterior (principalmente el envío de recursos por parte de trabajadores mexicanos en el extranjero).

antes del estallido de la crisis. También denotan una transmisión de expectativas gubernamentales sumamente optimistas y falsas en el contexto de una coyuntura electoral presidencial. Sin embargo, la responsabilidad de los banqueros no fue sólo por falta de previsión ante la fragilidad sino principalmente por su contribución al agravamiento de esa misma fragilidad. Ésta contribución se manifestó de múltiples formas, entre las que se cuentan:

- Los altos márgenes de intermediación bancaria. A nivel internacional estos rara vez superan los cinco puntos porcentuales. En México fueron de 16 puntos a mediados de 1994; 20 a inicios de 1995 y 25 a mediados de 1996.<sup>6</sup> Bajo tales circunstancias, se reducía sustancialmente la capacidad de los deudores para satisfacer sus compromisos y se castigaban las expectativas para la expansión del mercado de bienes y servicios.
- Los créditos se dirigieron fundamentalmente al consumo y no al capital de trabajo de las empresas, con lo que se impulsaron mayormente las importaciones y se limitó el acceso de recursos al fomento de la actividad productiva.
- Las actitudes dolosas de diversos banqueros (Sergio Lankenau, Isidoro Rodríguez, Carlos Cabal Peniche), quienes practicaron operaciones altamente riesgosas en términos de autopréstamos, préstamos cruzados, préstamos a empresas fantasmas y financiamiento de campañas políticas, a expensas del público ahorrador.

En otros términos, tanto por situaciones externas, como por otras atribuibles a los propios bancos, se aceleró su vulnerabilidad frente al sector externo y a la capacidad de pago de los deudores. La llegada de la crisis abrió la caja de Pandora con los múltiples males que ya estaban contenidos en ella: se agravaron los resultados por las prácticas dolosas; el endeudamiento de los particulares superó el costo mercantil de aquellos bienes que habían generado el endeudamiento; se disparó la

---

6. Tomado de José Luis Calva en *Coordinación de Investigación Social. Reconstruir la política económica. A partir de la Conferencia del Dr. José Luis Calva, ITESO, abril de 1997 (Avances, 2)*, ITESO, Guadalajara, 1997.

cartera vencida; se produjo una fuga masiva de divisas (6,000 millones de dólares tan sólo en las últimas dos semanas de 1994) y se descapitalizaron los bancos. La "mano invisible" se convirtió en "mano negra" y con los dedos muy largos.

### **¿Libre mercado? Sí pero no**

El principal argumento para efectuar las privatizaciones, desregular las actividades económicas por parte del sector público y abrir las fronteras al comercio y al capital internacional (sobre todo al especulativo), fue que el mercado era el mejor asignador de recursos (la "mano invisible" de Adam Smith) y que el Estado, al meterse en lo que no debe, le quita a los agentes realmente productivos la iniciativa emprendedora y, por la vía de los impuestos, les expolia parte de lo que ellos producen. Además, al no estar en juego su capital sino el de la sociedad, el gobierno es ineficiente; al proteger a productores privados frente a la competencia, también les genera ineficiencia, y al regular precios de bienes o condiciones de trabajo, distorsiona al mercado. En suma, la intervención pública rompe los equilibrios económicos y provoca el atraso de los pueblos.

La simpleza de esta argumentación es evidente: baste preguntarse cuáles son las condiciones para la competencia en el "libre mercado" en una sociedad donde 26 de sus 97 millones de "competidores" no disponen siquiera de los medios para consumir el mínimo alimentario indispensable, en tanto que entre siete y 15 familias disponen, cada una, de un capital superior a los mil millones de dólares. ¿Cuál es la capacidad de competencia individual, no sólo económica sino jurídica y social de los primeros frente a los segundos? La respuesta es obvia.

Además de ser falaz, el discurso del libre mercado ha sido incoherente en relación con su práctica. Las "reglas de origen" en los acuerdos comerciales, el "muro de la tortilla" en nuestra frontera con Estados Unidos y los rescates bancarios, son sólo algunas muestras de que la doctrina del "libre mercado" se aplica en función de juegos de poder y se deja de aplicar cuando grandes intereses económicos están amenazados. Ahí se vuelve a argumentar, y con justa razón, la necesidad de la

intervención del Estado para salvar el sistema económico. El mercado no fue tan eficiente como nos lo habían dicho.

Así, en el caso del sector financiero, la desregulación pública y la liberalización financiera a favor de personas que en muchos casos fueron incompetentes o corruptas, muestran que la lógica del mercado produjo una asignación de recursos antisocial y que frente a la amenaza que implicó esta situación, la intervención pública fue imprescindible. Gritaron por su socorro los mismos que siempre han hablado de la gran eficiencia del mercado frente a la ineficiencia económica del Estado.

El caso del rescate financiero es ilustrativo de esta necesidad de intervención pública. Ante la descapitalización bancaria y la necesidad de pagar altos intereses para frenar la fuga de divisas. Si un solo banco hubiese quebrado y dejado de pagar a los ahorradores se habría desencadenado un retiro generalizado de depósitos en las demás instituciones (la "corrida bancaria"). De haber llegado a tal punto, todo el sistema financiero, y por ende toda la estructura económica, se habrían colapsado.

El riesgo llegó a tal extremo, que las propias autoridades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) expresaron su temor de que se presentara una "corrida".<sup>7</sup> Para evitarla, utilizaron un esquema existente desde 1990, pero que disponía de recursos insuficientes frente a la magnitud del problema: el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa).

En general, las fuerzas que han participado en el debate sobre el Fobaproa (partidos políticos, gobierno, banqueros, ex banqueros, empresarios, organizaciones no gubernamentales, ONG, académicos y deudores), concuerdan en las causas inmediatas de la crisis bancaria: por una parte, la acumulación de cartera vencida, con sus consecuentes impactos en pérdidas bancarias desde 1992 y, por la otra, la crisis macroeconómica de 1994. Sin embargo, existen disensos o atribuciones distintas a la importancia que tuvieron los factores que generaron el crecimiento de la cartera vencida: malas políticas bancarias (concen-

7. El temor del gobierno y los banqueros ante la "corrida bancaria" se señala con claridad en el boletín de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). "Fobaproa: protección al ahorro", CNBV, México, 1998.

tración del crédito hacia el consumo y enormes márgenes de intermediación); mala regulación pública y la liberalización financiera abrupta, y la corrupción financiera.

El Fobaproa fue hasta 1994 un seguro de los bancos frente a posibles contingencias financiado por las propias instituciones. Pero, desde enero de 1995 el gobierno tuvo que respaldarlo financieramente ante la amenaza de quiebras bancarias. Las intervenciones públicas a través del Fobaproa se generaron *grasso modo*, mediante cuatro mecanismos:<sup>8</sup>

- Ventanilla de dólares. Créditos de corto plazo (una semana) en dólares a los bancos. Los saldos de dichos préstamos han sido pagados.
- Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE). A los bancos con dificultades financieras pero aún con márgenes de maniobra, el Fobaproa les compró acciones subordinadas, es decir, cuya compra no implicaba participación en la toma de decisiones del banco. Dichas acciones eran convertibles en acciones del banco emisor y con estas últimas el banco constituía depósitos en el Banco de México, para apuntalar sus reservas. En otros términos, el Fobaproa apoyaba a la capitalización del banco a cambio de que el monto de dicho apoyo se canalizara a la reconstitución de reservas. De este modo no se generaba una mayor oferta monetaria y se saneaba la contabilidad de los bancos.
- Capitalización e intervención. En los casos en que la situación del banco era especialmente delicada, el Fobaproa asumió la propiedad accionaria de las acciones insolventes, cuantificó las pérdidas en capital social y su absorción contra capital contable; aumentó el capital social de la institución; convirtió las obligaciones por nuevo capital y la institución paso a ser administrada por un interventor de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Para recuperar parte de los pasivos, el Fobaproa procedió a la venta de las acciones y sucursales existentes, es decir a la nueva venta del banco. Cabe mencionar que el Fobaproa revendió los bancos comprometiéndose

---

8. Cfr. el desplegado "Legalidad del Fondo Bancario de Protección al Ahorro", en *El Financiero*, 1 de septiembre de 1998, México, pp.46-48.

a entregarlos totalmente saneados, es decir, haciéndose responsable ante los compradores por:

- Los activos inexistentes o los pasivos ocultos en las instituciones vendidas.
- Las responsabilidades fiscales, legales y administrativas, derivadas de la situación que haya tenido el banco.
- Los actos u omisiones del banco anteriores a la fecha de la venta.
- Los desvíos que pudiesen sufrir los bancos debido a las acciones resultantes de la venta.

Los nuevos compradores de los bancos recibían la clientela, los muebles, el mobiliario y el equipo. Se encargarían de los servicios de ventanilla y de la cobranza de los créditos otorgados por el banco. En contraparte el vendedor (Fobaproa) emitió pagarés por el valor de los pasivos vendidos.

Cabe mencionar que los bancos fueron constituidos como sociedades anónimas. Esto implica que los antiguos banqueros perdieron el capital que habían invertido en dichos bancos. Ello no implica que hayan respondido con toda su fortuna, ya que en las sociedades anónimas el inversionista es responsable de lo perdido sólo hasta por un monto equivalente al que invirtió. Por esta razón un ex banquero puede afirmar simultáneamente que fue el primero en pagar la crisis bancaria y, al mismo tiempo, concursar para hacer compras en nuevas privatizaciones.

- Compras de flujos. En este cuarto esquema (el más debatido a nivel público), el Fobaproa compra los préstamos que hizo el banco a particulares (flujos), de modo tal que al banco se le reduce la carga de la cartera vencida. El Fobaproa recibe los flujos, contra el pago del valor de los créditos en pagarés con intereses capitalizables (5% en unidades de inversión, UDI) y aval federal. En otros términos, el banco queda respaldado en caso de que los créditos privados no pudiesen ser cobrados. De este modo, la mayor parte del riesgo de recuperación de los créditos lo asume el Fobaproa y, por ende, el gobierno federal. La mayor parte de los adeudos por compra de flujos vencen en el año 2005 y se capitalizan los rendimientos, por lo que

los problemas inmediatos se traducen en el pago de intereses y en compromisos para el pago del principal. En contraparte, los bancos se comprometen a administrar los créditos y condonan (se responsabilizan) por 25% del saldo no recuperado.

El rescate bancario no se realizó con dinero sino a través de pagarés como *obligado solidario*, es decir como respaldo en caso de que el deudor inicial no pudiese pagar su crédito. Este mecanismo generó dos grandes problemas: por una parte se cuestionó sobre su legalidad, en términos de si constituía o no deuda pública. En caso de serlo, la acción del gobierno fue ilegal, al no haber contado con la aprobación del Congreso de la Unión. Por otra parte, los pagarés representan un saneamiento contable de los bancos, pero estos no pueden disponer de ellos como medio de cambio y nueva capitalización (bonos). Por consiguiente, necesitan que dichos documentos sean canjeados por otros que puedan intercambiarse en los mercados financieros. Para ello se requiere que los nuevos bonos lleven el respaldo directo del gobierno y no del Fobaproa, para lo cual el Congreso debe aprobar el mecanismo y los recursos que se destinen a ello.

### **Fobaproa: el tamaño sí importa**

El escándalo Fobaproa no surgió sino hasta marzo de 1998, cuando el ejecutivo presentó una iniciativa al Congreso de la Unión en la que solicitaba convertir los pasivos del Fobaproa en deuda pública, dada la convicción de que en su mayor parte, tales pasivos no podrían ser pagados por sus deudores originales. El monto estimado de los pasivos fue de 552,000 millones de pesos, es decir el equivalente de 650 millones de salarios mínimos mensuales. En la actualidad, de 36 millones de trabajadores ocupados en México, sólo 22 millones tienen ingreso superiores al salario mínimo y de ellos más de la mitad gana el equivalente a entre uno y dos salarios mínimos. Es decir, la deuda del Fobaproa implicaría que, sin considerar acumulación de intereses, todos los que ganasen más del salario mínimo pagaran el equivalente a 2.5 años de dicho salario para pagar "su parte" de pasivos Fobaproa. Haciendo otra comparación, el Fobaproa equivale a más de un tercio de la deuda externa total de México.

El monto de los pasivos debe ser matizado por la asunción de activos por parte del Fobaproa, mediante la cual será posible recuperar parte del desfaldo. En términos generales se estima, en declaraciones de funcionarios y banqueros, que 30% de la cartera es recuperable. El monto restante más los intereses que se generen constituirá el lastre presupuestal que se traducirá en aumentos de los ingresos públicos por la vía fiscal y reducción de los gastos en materia de promoción económica y contención del gasto social.

Evidentemente las reacciones y los rechazos no tardaron en suscitarse. Entre los más representativos han estado los de los partidos políticos de oposición, organizaciones de deudores, parte del medio académico y organizaciones no gubernamentales.

Entre los factores que más indignación han creado, podemos enumerar los siguientes:

- El descubrimiento de grandes fraudes realizados por ex banqueros, como Carlos Cabal Peniche (Banco Unión y Banca Cremi), Jorge Lankenau (Banca Confía) e Isidoro Rodríguez alias "El divino" (Banpaís). El asumir los pasivos bancarios por el Fobaproa y los de éste por la sociedad, implican que sea ésta última la que pague por los fraudes cometidos.
- La ilegalidad de la acción gubernamental. En principio, el gobierno no tiene la facultad de contratar deuda pública sin la autorización del Congreso de la Unión. El poder ejecutivo aduce que no ha contratado deuda pública sino "pasivos contingentes", es decir, compromisos de pago que se harían efectivos sólo en caso de que el deudor no sea solvente. De hecho, el detonador del escándalo Fobaproa fue precisamente la solicitud gubernamental de convertir los pasivos del Fobaproa en deuda pública directa.
- El mantenimiento de condiciones de pago extremadamente difíciles para los deudores de préstamos bancarios, al tiempo que se establece un programa público multimillonario para salvar a los propios bancos en vez de a los deudores.

La indignación sobre el Fobaproa presentaba una ocasión para concentrar el debate en la arena partidista. Desde entonces, la Cámara de

Diputados ha sido su principal escenario y los partidos políticos los principales actores. La discusión se ha desarrollado en dos etapas:

- Primera, la de las propuestas originales, desde la presentación de la iniciativa gubernamental al Congreso en marzo pasado hasta los acuerdos logrados entre los poderes ejecutivo y legislativo el 14 de septiembre, los cuales dieron lugar a la formación del Grupo de Alto Nivel.
- Segunda, de la formación de dicho grupo, la salida del Partido de la Revolución Democrática (PRD), el debate Partido Revolucionario Institucional-Partido Acción Nacional (PRI-PAN) y la expectativa de propuesta al Congreso a mediados de noviembre. En seguida presentamos los principales puntos del debate partidista.

### *Las propuestas originales<sup>9</sup>*

1. Todos están de acuerdo en la necesidad de rescatar al sistema financiero, para contar con una banca que efectivamente pueda contribuir con las funciones de intermediación y de promoción a la actividad económica, pero no todos concuerdan en cómo hacerlo. Las posiciones originales del gobierno y el PRI planteaban la conversión de los pasivos del Fobaproa en deuda pública directa. El PAN y el PRD se oponían a ello. La oposición no se centró tanto en un aspecto económico o de costo social, como en el de la legalidad del rescate efectuado por el gobierno.

2. El mecanismo propuesto por el gobierno para transferir los pagarés originales a deuda pública interna, consistió en convertir dichos pagarés en bonos en unidades de inversión (UDIBONOS), que además

---

9. Las propuestas aquí enunciadas han sido tomadas principalmente de los siguientes documentos y de notas periodísticas: <http://www.shcp.gob.mx>, boletines de prensa; <http://www.pri.org.mx/fobaproa.html>, posición del Partido Revolucionario Institucional y sus grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión, sobre las iniciativas financieras, 12 de septiembre de 1998; Partido Acción Nacional, propuesta de solución integral a la crisis bancaria, 20 de agosto de 1998; Partido de la Revolución Democrática, Fobaproa: el gran atentado contra la economía nacional. Alternativas para impedirlo, 15 de julio de 1998.

generarían una rentabilidad real (descontada la inflación) de 5% anual. Los intereses se pagarían cada año y el capital, indexado (ajustándolo por la tasa de inflación), al vencimiento. Este mecanismo, además de garantizar el valor de los créditos que se deben a los bancos, ofrece una rentabilidad real permanente. Las propuestas de los partidos, en especial los de oposición, al no aceptar el objetivo de convertir los pagarés en deuda pública, tampoco propone ninguna alternativa al mecanismo propuesto por el gobierno. Una opción hubiera podido ser la de mantener el valor real de los créditos, pero que los bancos cargaran con el peso administrativo de su gestión y no se generara una tasa de interés real positiva en su favor, o en último caso, que ésta fuera similar al promedio de tasas pasivas de las UDI (que actualmente se encuentran en alrededor de 3%, según el plazo del depósito).

3. A partir de la aprobación por el Congreso, sólo se garantizaría el ahorro hasta por un monto determinado. El PRI lo fijó en un millón de UDI, el gobierno en 500,000 UDI por depositante-banco y el PRD en 250,000 UDI (la UDI equivale a fines de noviembre a 2.28 pesos). Ningún partido ha explicado en sus propuestas el motivo de los límites fijados. En el caso de la propuesta gubernamental, es posible intuir de que se trataría de un monto equivalente al protegido en Estados Unidos (100,000 dólares). En el caso del PRD es posible que se trate de evitar la protección a los ahorradores con mayores privilegios económicos. A mediados de 1998, los contratos de depósito bancario superiores a 500 mil pesos representaban 0.6% del total de los contratos de depósito, pero concentraban 61.6% de los montos depositados.<sup>10</sup> Esta discusión retoma una práctica internacional existente desde la crisis mundial de 1929, la de garantizar públicamente el ahorro, pero sólo hasta por un monto específico. Cuando los ahorradores dispongan de depósitos superiores sólo se garantizará hasta la cantidad referida.

4. Responsabilidad bancaria: el gobierno, en conformidad con los banqueros, propone que estos asuman 25% de la cartera incobrable. El PRI propone la reducción de 30% de la deuda derivada de los pasivos, por las vías de asunción de riesgo de los compradores de cartera, la venta de

10. Datos calculados a partir de Grupo de Economistas y Asociados. "Reformas al sistema financiero", en *Este País*, núm. 87, México, junio de 1998.

bienes en poder del Fobaproa, las aportaciones al nuevo fondo, que lo sustituirá y la atribución de responsabilidades derivadas de las auditorías. Por su parte, el PAN agrega la responsabilización en contra de los funcionarios bancarios involucrados en operaciones irregulares y el PRD el castigo político, administrativo y penal a los causantes del descalabro financiero. En términos reales, la propuesta del PRI no agrega nada a la gubernamental (sólo 5% adicional se presenta por las nuevas aportaciones bancarias al nuevo seguro del ahorro y la recuperación derivada de las auditorías). Las del PAN y PRD remiten aspectos de castigo a los culpables, pero no asumen mecanismos de recuperación de fondos.

5. Responsabilidad gubernamental: tanto el PRI como el PAN reconocen la necesidad de evaluar las acciones de las autoridades y fincar culpas en los casos en que las hubiere. El PRD es más preciso: demanda la renuncia del presidente de la CNBV, del gobernador del Banco de México y del director del Fobaproa.

6. Responsabilidad de los deudores. El PRI demanda que paguen los que puedan hacerlo para frenar la "cultura del no pago". El PAN demanda la distribución de costos entre bancos, deudores y contribuyentes. En este caso las propuestas del PRI y PAN son complementarias.

7. Otro consenso entre los tres partidos, al menos en términos discursivos, es el de auditar a los grandes créditos y castigar las corruptelas financieras.

8. En lo concerniente al futuro del Fobaproa, tanto el gobierno como los partidos plantean la constitución de un nuevo organismo de protección al ahorro. Sin embargo, existieron divergencias importantes en cuanto a aspectos particulares. El gobierno propuso la creación de dos entidades (el Fondo de Garantía de Depósitos y la Comisión de Recuperación de Bienes). El PAN, en cambio, sugiere la creación del Instituto para el Seguro de Depósitos Bancarios (posteriormente se constituyó como el Instituto de Protección al Ahorro Bancario), supervisado por el Congreso, que asumiría las funciones de las dos instancias propuestas por el PRI y el gobierno; además, este instituto supervisaría las gestiones bancarias para la recuperación de los créditos materia de compra de cartera. Por último, el PRD demanda el mantenimiento del Fobaproa hasta el saneamiento de su patrimonio y sólo entonces constituir el nuevo organismo.

9. En cuanto a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el gobierno propone darle autonomía y convertirla en un órgano desconcentrado del Banco de México, el PRI habla de fortalecer y modernizar sus funciones de supervisión, en tanto que el PRD propone que sea un organismo descentralizado y autónomo, desligado del Banco de México.

10. Por lo que respecta a la regulación bancaria, el gobierno y el PRI están impulsando la eliminación de restricciones a la inversión extranjera, al contrario del PRD que reclama una mayor regulación de tal inversión al tiempo que se establezca una Administradora de Fondos para el Retiro (Afore) nacional que sustituya a las existentes, con el fin de evitar un nuevo colapso financiero, ahora por el lado de estas instituciones.

11. Todos los partidos han referido la urgencia de crear un mecanismo de apoyo (quitas y concesiones de deuda) a favor de micro, pequeños y medianos deudores. Tanto el PRI como el PRD especifican los tipos de deudores beneficiados (sector económico y tipo de crédito), pero al igual que en el caso de los niveles de ahorro protegidos en UDI, no se explica el por qué de los montos respectivos ni el mecanismo de financiamiento de los programas. En todo caso éste es uno de los pocos puntos en que se podría plantear una convergencia PRI-PRD.

12. En lo referente a las facultades del Congreso, el gobierno propone que éste autorice los montos máximos para la contratación de pasivos contingentes (el que esto no fuera normado constituyó el resquicio legal a través del cual el propio gobierno evadió la consulta previa al Congreso en el caso Fobaproa). El PRI igualmente plantea la ampliación de facultades del Congreso para contratación de deuda pública. El PAN sugiere que se asuma una supervisión y control presupuestal del instituto que se generaría luego de la desaparición del Fobaproa. El PRD pide una vigilancia del poder legislativo sobre el patrimonio del Fobaproa y otorgarle al Congreso el poder de decisión sobre la reversión, consolidación, administración, venta o permuta de acciones. En suma hay consenso en la ampliación de las funciones del Congreso, pero no de hasta que punto serían éstas.

13. Por último, el PRI y el PAN han demandado un nuevo marco legal en materia financiera, que implicaría todo un proceso de largo plazo de revisión del conjunto de dicho marco. El PRI particulariza en cuestión de la sanción a los delitos financieros, la modificación de la Ley de Quiebras

y Suspensión de Pagos, el fortalecimiento del Banco de México y la supervisión de su ejercicio presupuestal y la modificación sobre el alcance del secreto bancario (donde el PRD también demanda una mayor regulación). Por su parte, el PAN plantea la reforma en términos más amplios: al igual que el PRI, requiere la modificación de la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, pero también demanda cambios en la Ley de Amparo y en general, en la legislación penal, mercantil y civil.

### *Los acuerdos, desacuerdos y nuevos acuerdos*

La discusión entre los partidos, además de los dimes y diretes que se lanzaron entre ellos, continuó hasta el 14 de septiembre sobre las bases expuestas, cuando alcanzaron un fugaz acuerdo entre ellos y con el poder ejecutivo.

El acuerdo comprendió nueve puntos:

1. La formación de dos comisiones de trabajo, una encargada de discutir la legalidad y constitucionalidad de las operaciones del Fobaproa y, otra, técnico-financiera, para buscar mecanismos de solución, que tomara en cuenta las diversas propuestas.
2. Proporcionar certidumbre jurídica, proteger a la economía nacional, al ahorro y sanear el sistema bancario y financiero, mediante reformas legales que lo fortalezcan y orienten en beneficio de la inversión y la creación de empleos.
3. Dar transparencia al manejo del Fobaproa, no a la impunidad, y castigo a quienes se hayan beneficiado o permitido ilegalidad o irregularidad en las operaciones de saneamiento.
4. Abatir el costo fiscal de la solución al quebranto bancario mediante la depuración de sus pasivos y la recuperación al máximo de la venta de sus activos.
5. Apoyar a los pequeños y medianos deudores, tanto hipotecarios, como a las pequeñas y medianas empresas.
6. Vender los bienes del Fobaproa bajo el marco institucional más adecuado.
7. Fortalecer las políticas financiera, cambiaria, monetaria, así como la regulación y supervisión bancaria.

8. Buscar la mayor equidad en la distribución de los costos, en el marco de la sanción moral y legal del rescate bancario.
9. Reformar el marco jurídico para asegurar el mejor desarrollo de los negocios financieros.

El acuerdo se alcanzó en un nivel de generalidad en el que difícilmente alguien podría oponerse. Sin embargo, tal generalidad implicaría roces importantes entre los partidos al momento de aterrizar propuestas concretas. Unos días más tarde el PRD abandonó la Mesa de Alto Nivel, bajo la argumentación de no había cambios fundamentales con relación a la propuesta original del gobierno.

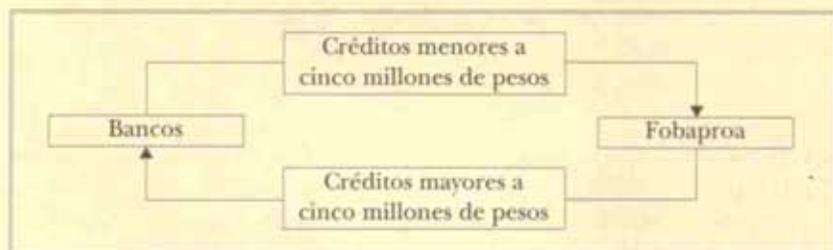
El 7 de octubre, los partidos (excepto el PRD) llegaron a un nuevo acuerdo, basado en los siguientes aspectos:<sup>11</sup>

- Los pasivos del Fobaproa no se consolidarán como deuda pública directa. Sus pasivos se cubrirán con la venta de los activos del Fobaproa, la recuperación de créditos, las aportaciones de la banca por concepto de participación de pérdidas, el seguro de depósito y los recursos presupuestales que autorice el Congreso. Si la venta de los activos y el cobro de créditos sólo permitirá recuperar 30% de los pasivos y la participación de la banca sólo asumirá 25% de las pérdidas netas, (25% del 70% no recuperado, es decir, aproximadamente 17% de los pasivos totales) y además, el seguro de depósito se utilizará para prevenir crisis futuras, entonces la mayor parte del desfaldo bancario se seguirá cubriendo con recursos presupuestales del sector público. Formalmente a esto no se le llamará deuda pública, pero tendrá exactamente las mismas implicaciones en términos de castigo al gasto

---

11. Ni los boletines de prensa de la SHCP ni la cobertura general de los medios de difusión presenta con claridad el contenido de cada uno de los "13 acuerdos" logrados en aquel momento. En torno al Fobaproa se han resaltado los ataques entre partidos y los conflictos personales entre dirigentes y funcionarios, más que plantearse la discusión técnica sobre las propuestas y el contenido social de las mismas. Resulta especialmente delicado el que los principales acuerdos, y por ende lo que realmente repercutirá de manera directa sobre la sociedad, no se presenten de forma directa y completa.

Cuadro 1



de otras partidas, en especial las de promoción económica y desarrollo social.<sup>12</sup>

- Se devolverán a los bancos no intervenidos (Bancomer, Banamex, Serfin, Bital y Banorte) los créditos mayores a cinco millones de pesos, y asumirán las responsabilidades y pérdidas sobre los mismos. A cambio, los bancos enviarán al Fobaproa créditos por montos menores a cinco millones, por un total equivalente al que ellos hayan recibido en devolución del Fobaproa. Esto puede interpretarse como una ventaja en el sentido de que el gobierno se responsabilizará de los pequeños y medianos créditos y no de la recuperación de las grandes fortunas. Sin embargo, esto también genera un efecto nocivo, al implicar un enfrentamiento entre micros, pequeños y medianos deudores con el gobierno, en vez de hacerlo con la banca privada. Ésta se "sanea" de tales créditos y el dilema sobre su pago se traslada al conjunto de la sociedad (vía impuestos y estructura del gasto público) y/o a los micros, pequeños y medianos deudores.
- Se contratará a una empresa especializada en valuaciones para que sea equivalente el valor de los intercambios de pasivos.
- Se revisará el marco jurídico del sistema financiero (Ley de Quiebras, Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Ley del Banco de México), así como la normatividad constitucional y legal de con-

12. Conforme a la última información disponible sobre la propuesta PRI-PAN, los bancos asumirían 30% (en lugar de 25%) del costo neto del rescate a deudores hipotecarios y 25% del de créditos agropecuarios (*Excelsior*, México, 23 y 28 de octubre de 1998).

tratación de deuda pública, conforme a lo planteado por los partidos políticos en sus propuestas originales.

- Se creará un organismo responsable de manejar el seguro de depósito. Contará con 260 mil millones de pesos, en vez de los 552 mil señalados en la iniciativa original. Este acuerdo se corresponde con la propuesta originalmente planteada por el gobierno y el PRI.
- Se creará un organismo que administre y vendan los activos en poder de Fobaproa. Los pasivos del Fobaproa quedarán a cargo de un organismo que desempeñe las funciones de recuperación de activos. El Fobaproa celebrará un acuerdo marco con los bancos para pactar los procedimientos de devolución de cartera y ésta será realizada por la nueva entidad que asuma la responsabilidad de la recuperación de activos, bajo verificación del Congreso. Podrá emitir bonos negociables que sean atractivos para las instancias de crédito tenedoras de los pagarés emitidos por el Fobaproa (*swaps*). Este mecanismo también responde a la iniciativa del PRI y el gobierno. Se trata de uno de los aspectos medulares del rescate, ya que se traducirá en la posibilidad financiera de los bancos para comerciar en el mercado secundario los bonos (pagarés) con que se defina el rescate bancario.
- Se entregará, con apego a derecho, de toda la información que se requiera para hacer las auditorías. Se avanzará en la auditoría de las operaciones del Fobaproa con apego y todo el peso de la ley contra quienes hayan actuado en forma ilícita. Este punto también es resultado de las propuestas presentadas por todo los partidos en sus documentos originales. Si existe claridad en el hecho de que la ley es sumamente laxa en materia de delitos financieros, el que se le cargue "todo el peso de la ley" a los delincuentes de cuello blanco, puede implicar una carga muy cómoda y ligera, a menos de que "todo el peso de la ley", también se remita al espíritu original de ésta en su sentido de defensa del bienestar colectivo.
- Se constituirá un nuevo organismo de defensa de usuarios de la Banca, lo cual ha sido rechazado por la CNBV.
- Se establecerá un programa de apoyo a deudores, cubierto 50% por el gobierno y 50% por la banca. Se otorgarán descuentos de hasta 45% a los créditos empresariales y de hasta 60% a los agropecuarios y pesqueros. Aunque falta clarificarlo, parece ser un punto de

consenso entre todos los partidos (aunque el PRD no está en la mesa de negociaciones, coincide con su propuesta original). Cabría especificar que tanto este programa sería adicional o supletorio de los apoyos existentes. Esta medida, además de que servirá como contrapeso a la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de validar el cobro de intereses capitalizables por parte de los bancos (el llamado anatocismo). En este sentido cabe señalar que, pese a ser injusta, tal medida resultaba inevitable: el poder judicial no tiene el poder, valga la redundancia, para enfrentar al conjunto del sistema financiero, a las bases de la estrategia económica aplicada y al —ahora sí— poder económico y político del poder ejecutivo. Si a ello se agrega que tampoco era claro que existiera una voluntad político-jurídica del poder judicial, para rechazar al anatocismo, hubiese sido ilusorio esperar una decisión diferente. En todo caso, el nuevo Programa de Apoyo a Deudores paliará, aunque sea de forma parcial —económica y políticamente—, los efectos sociales de tal decisión.

- Se reformará el sistema financiero para proteger la economía nacional y el ahorro.
- Se establecerán fundamentos sólidos para el fortalecimiento del sistema bancario. Estos dos últimos puntos parecen poco desarrollados hasta ahora. Será necesario conocer la iniciativa final para precisar su contenido.

Dos semanas después de estos acuerdos hubo una nueva crisis en la Mesa de Alto Nivel y se planteó que el Congreso fuera el que resolviera directamente en torno a las propuestas de cada partido. Desde entonces, tanto el Partido Verde Ecologista como el del Trabajo han dejado de aparecer como interlocutores de la negociación sobre la presentación de una iniciativa conjunta. No obstante, las negociaciones siguieron entre el PAN y el PRI, de modo tal que ahora plantean una propuesta en la que no se reconoce explícitamente la transferencia de pasivos como deuda pública, pero sí se plantea como un gasto presupuestal específico, tentativamente de 35,000 millones de pesos anuales (equivalentes a 3.05

millones de empleos anuales, al nivel de salario mínimo),<sup>13</sup> durante los próximos diez años. Igualmente se propone la devolución de cartera vencida por 160,000 millones de pesos a los bancos que no ingresaron al esquema de capitalización —intervención del Fobaproa-CNBV. Ello implica soportar un costo de 350,000 millones de pesos en diez años (de ahí los 35,000 millones de pesos a presupuestar anualmente para los egresos de la federación) en vez de los 552,000 programados inicialmente por el poder ejecutivo.

En relación con este acuerdo se han suscitado tanto desmentidos del PAN como confirmaciones periodísticas.<sup>14</sup> En todo caso, parece tratarse de un esquema detallado que incluye la presentación de una iniciativa de Ley (la Ley del Seguro de Ahorro Bancario) y la creación de un Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), que reemplazaría al Fobaproa y cubriría tanto las funciones del Fondo de Garantía de Depósitos (FOGADE) como las de la Comisión de Recuperación de Bienes (COREBI), que eran las instituciones planteadas originalmente por el gobierno y el PRI. Es decir, se aceptaría la propuesta panista de integrar en una sola instancia, la garantía a los depósitos, la recuperación de activos del Fobaproa y la supervisión a las gestiones bancarias para tal fin. En suma, este instituto se convertiría en la "salvaguarda del Sistema Nacional del Pagos".

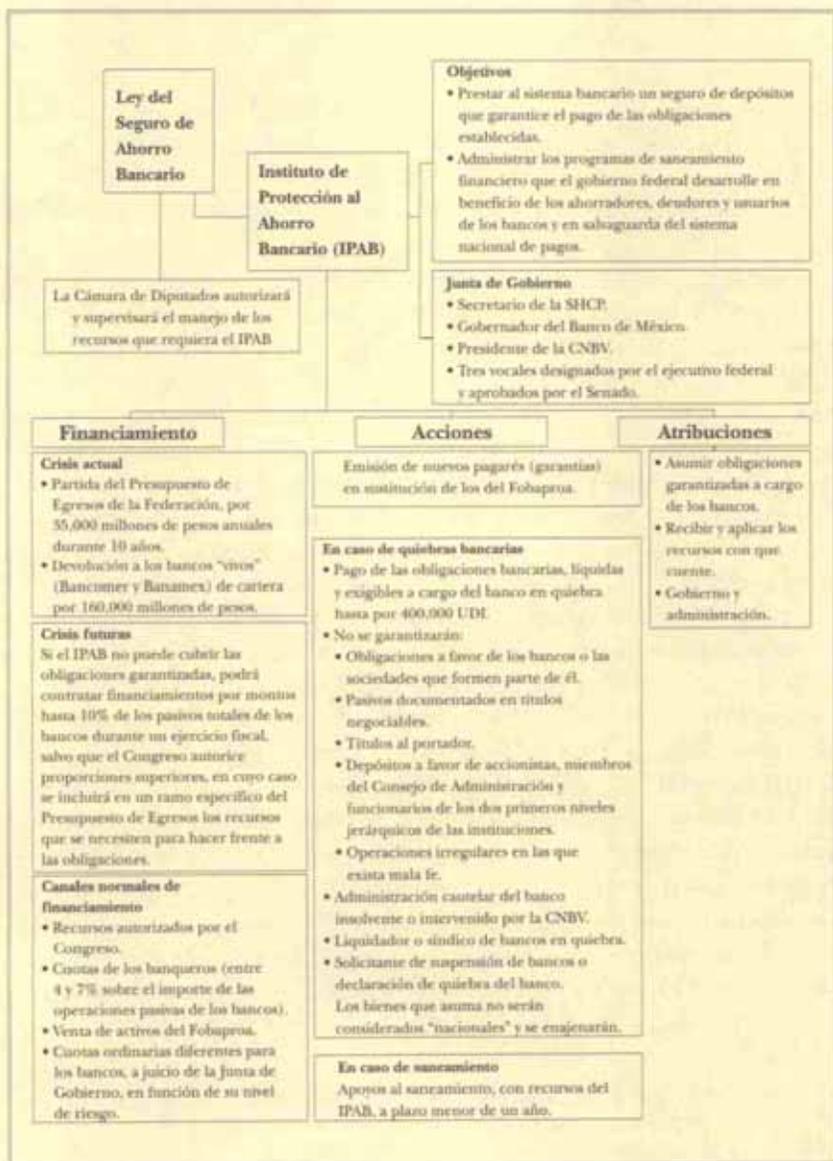
Además de la asignación presupuestal de 35,000, la devolución de 160,000 millones de pesos a los bancos comerciales que subsisten a la crisis bancaria, le generará un problema especialmente fuerte a estos: su compromiso de recuperar cartera, en gran parte incobrable. De darse esta situación, dichos bancos también deberán asociarse a entidades internacionales para poder solventar sus obligaciones. Por consiguiente, el sistema financiero mexicano dejará, plenamente, de ser mexicano y la vulnerabilidad del aparato productivo frente a la libre circulación internacional de capital de cartera, tenderá a incrementarse. En este caso, los riesgos de nuevas crisis financieras también aumentarán.

En caso de darse nuevas crisis (¿alguien lo duda?), y de que el IPAB no pueda cubrir los pasivos asegurados, éste podrá solicitar créditos hasta por

13. Considerando el salario mínimo promedio nacional (850 pesos mensuales) y el pago de 13.5 meses por año, resultante del pago de prestaciones.

14. *Cfr. La Jornada*, México, 29 y 30 de octubre de 1998.

## Cuadro 2 Propuesta PRI-PAN al Congreso



10% de los pasivos de un banco. Si esto todavía no es suficiente, el Congreso podrá autorizar endeudamientos mayores. En otros términos, el sector público, financiado por la sociedad, seguirá siendo el responsable de los manejos privados de los bancos.

El principal esquema de operación del nuevo instituto será a través de la nueva emisión de pagarés comercializables por los bancos (véase *supra*). En caso de saneamientos bancarios, el IPAB apoyará a los bancos en particular, a plazos menores a un año. En caso de quiebras bancarias, asegurará a los ahorradores que hayan tenido depósitos equivalentes hasta por 400,000 UDI (912,000 pesos aproximadamente). Cabe recordar que la propuestas originales del gobierno y del PRI iban en el sentido de garantizar entre 500,000 y un millón de UDI, en tanto que la propuesta perredista planteaba una protección a los depositantes hasta por 250,000 UDI. El esquema ahora propuesto mantendría un nivel de protección similar al existente en Estados Unidos.

Ahora se explicita la no garantía los depósitos a favor de los propios bancos y banqueros, títulos al portador, altos funcionarios bancarios y operaciones dolosas. El esquema jurídico que avale este esquema deberá de ser muy cuidadoso si no se quiere la repetición de argucias legales al respecto.

Otro aspecto a destacar es la negación, de entrada, al derecho constitucional de garantizar en última instancia los bienes, como bienes de la nación. Queda establecido que los bienes asumidos por el IPAB no serán considerados como nacionales y se enajenarán. Cabría valorar la consistencia de esta iniciativa con los preceptos constitucionales.

Tal vez el principal problema por el que aún está entrampada la propuesta PRI-PAN es por aspectos de carácter político-legal-administrativo: conforme a la estructura planteada para el IPAB, la Junta de Gobierno quedaría integrada por el secretario de la SHCP, el gobernador del Banco de México y el presidente de la CNBV, más tres vocales designados por el ejecutivo y aprobados por el Senado. Además de que la Cámara de Diputados no interviene en estos nombramientos, destaca el que los miembros titulares de esta junta, son precisamente los funcionarios a los que más les han atribuido responsabilidades en cuanto a la realización de actor ilegales (el rescate bancario vía "pasivos contingentes") de contratación de deuda pública, así como en el quebranto bancario. Los partidos de

oposición, por consiguiente, reclaman el que al menos el gobernador del Banco de México, Guillermo Ortiz, sea destituido antes de que comience a funcionar el IPAB. La contrargumentación gubernamental señala que Guillermo Ortiz, al igual que Eduardo Fernández de la CNBV y Javier Arrigunaga del Fobaproa actuaron conforme a la ley y de acuerdo a las necesidades imperantes del rescate bancario. En todo caso, cabe la pregunta: si el destino financiero del país está en función del mecanismo de solución al Fobaproa ¿es lógico pensar que tal mecanismo se apruebe o se rechace de acuerdo a la permanencia o salida de un solo funcionario? En todo caso, ¿es concebible que los funcionarios que permanecieron durante toda la crisis bancaria, y que han sido señalados como responsables —al menos en parte— de ella, permanezcan y adquieran mayor autoridad en su mecanismo de solución? En este sentido, la última palabra la tienen el gobierno y el PRI.

### **Implicaciones sociales del Fobaproa**

Desde el siglo XVIII, Adam Smith demostró que la riqueza no se explicaba por el oro y la plata de que se dispusiera sino por los bienes que ese oro y esa plata pudiesen comprar. Esos bienes no pueden ser creados más que por el trabajo humano, no por el oro ni por la plata. Ésta es la parte de Adam Smith que no ha sido recuperada por los defensores del libre mercado.

El supuesto enriquecimiento milagroso que ofrecen los mecanismos puramente financieros, efectivamente puede lograrse para algunos (grandes especuladores o quienes tengan información y recursos privilegiados), pero sólo a costa de un empobrecimiento de los demás. Es decir, las finanzas por sí mismas son incapaces de crear riqueza pero pueden ser muy útiles para redistribuirla, en este caso, para concentrarla.

Al momento en que se adquiere una deuda pública se establecen con precisión los beneficiarios del contrato de deuda: los pobladores de una región en que se requiere una presa, los inversionistas para los cuales se crea un programa específico, etc. Cuando se contrata una deuda privada, la focalización de los beneficiarios es aún mayor, puesto que se concentra (aunque no necesariamente se limita) a las personas que contrataron el crédito. El pago de una deuda pública, en cambio, no se limita al pago que

realizaron los beneficiarios de dicha deuda sino que es toda la sociedad, a través de las formas de obtención de recursos del Estado y sus mecanismos de asignación, quien debe pagar la deuda. En este sentido, la deuda es un mecanismo redistribuidor del ingreso. Cuando una deuda contratada como privada es pagada como pública, independientemente de la forma jurídica o administrativa que asuma, se genera una mayor concentración del ingreso. Los recursos públicos que se destinan al pago de los pasivos del Fobaproa forzosamente son recursos que no se van a destinar a otros fines, que bien hubieran podido ser de desarrollo social o económico.

En términos prácticos, tan sólo si se destinaran el próximo año los 35,000 millones de pesos señalados por la propuesta tentativa del PRI y el PAN para cada uno de los diez próximos años, que no podrían cubrir el pago del capital de los pasivos del Fobaproa, el monto erogado para 1999 equivaldría a 5.4% de su presupuesto programable, es decir, una proporción similar a la de todos los ajustes que hubo en 1998. Si además de ello reconocemos que el precio del petróleo seguirá siendo bajo, el presupuesto de egresos será seriamente limitado. ¿Cómo se va pagar la erogación que representa el Fobaproa? Los aumentos a la gasolina y al teléfono son una muestra de ello.

Sin embargo, la asunción pública de al menos gran parte del costo del Fobaproa es inevitable. La sociedad se encuentra secuestrada por las finanzas. Los bancos quebraron y aunque esto haya sido por ineptitudes (gubernamentales y de los banqueros), corruptelas y un marco jurídico que permitió unas y otras, de todas formas eso no es culpa de los ahorradores y, si no se les pagan sus depósitos, el desastre sería mucho mayor aun en términos sociales. Vuelve entonces una pregunta: ¿qué se puede hacer para minimizar el costo social y cambiar la dinámica concentradora del ingreso que ha acompañado a la lógica financiera de los últimos 16 años? Retomando las preguntas de Romero Kolbeck en relación a los bancos: ¿cómo ayudarlos?... ¿hasta donde ayudarlos?... ¿qué van a dar a cambio?<sup>15</sup>

15. Comentarios planteados en el programa "Todas las voces del Fobaproa", Televisa, 3 de septiembre de 1998.

La respuesta no puede ser sencilla ni automática, pero al menos debe considerar que la parte del costo que ahora pague la sociedad sea compensada por una regulación bancaria efectiva, en la que se obligue al sector financiero a trabajar efectivamente con una lógica de empresa y no sólo de negocio inmediatista. Que se tienda a contar con un sistema financiero al que se le presione, sin que ello implique destruir sus posibilidades de ser rentable si trabaja eficientemente, para que sirva de manera real para lo que supuestamente debe servir: intermediar entre el ahorro del público y la inversión productiva para promover el crecimiento económico. Además de ello, la regulación pública y social debería, en vista de lo ocurrido, garantizar que la asignación de los fondos administrados por la banca procurara una distribución más equitativa de la riqueza que generamos todos, no sólo unos cuantos.

La importancia de los bancos está fuera de toda duda. Ellos deben cumplir con sus funciones de lograr la confianza del ahorrador para captar recursos financieros: lograr que dichos recursos sean canalizados a inversiones social y económicamente productivas, favorecer el desarrollo del país y actuar en función de los intereses nacionales.

## Consideraciones finales<sup>16</sup>

### *La importancia del Fobaproa*

1. Desde hace más de dos décadas México ha sufrido de crisis recurrentes asociadas a su problemática financiera. Distintas decisiones e instancias públicas se han generado para resolverla. El Fobaproa constituye el actual instrumento en este sentido.

2. La Banca no ha contado con mecanismos que le hayan permitido financiarse sin contraer grandes riesgos. Esta situación se ha polarizado

---

16. Los siguientes párrafos son resultado de una reflexión conjunta realizada por Rodolfo Aguirre, José Bautista e Ignacio Román, del Centro de Investigación y Formación Social; Miguel Ángel Figueroa, del Departamento de Economía, Administración y Finanzas, Rafael Crespo y Rubén Rodríguez, del Departamento de Procesos Intercambio Comercial; Teresita Solórzano, del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos, y David Velasco, del Departamento de Estudios Socioculturales. Todos ellos, miembros del ITESO. La redacción es responsabilidad del autor.

en los últimos diez años. Se comprometieron ante el exterior importantes empréstitos en divisas y se generó al interior una gran oferta de crédito, con márgenes de intermediación superiores a los internacionalmente practicados.

3. A lo anterior se sumó la realización de prácticas dolosas por parte de algunos banqueros y empresarios, lo que incrementó la vulnerabilidad del sector financiero. Cabe mencionar que muchas de las prácticas realizadas no están jurídicamente penadas, o lo están con castigos menores. Sólo hasta ahora se propone el establecimiento de nuevas penalizaciones o su aumento: esto traduce la tolerancia que ha existido hasta ahora hacia prácticas antisociales.

4. La crisis financiera no puede ser atribuida sólo a banqueros o sólo a empresarios, sólo al gobierno anterior ni sólo al actual. Existe una corresponsabilidad entre las políticas económicas seguidas por las autoridades; la desorientación generada por el sector público, al haber expresado expectativas económicas que no se correspondían con la realidad; la insuficiente vigilancia de los órganos de supervisión de las actividades bancarias sobre las operaciones financieras; la legislación permisiva y poco precisa; la política de asignación de créditos y fijación de tasas de interés de los bancos; la asunción de deudas por parte de algunos agentes que actuaron de buena fe, pero admitiendo condiciones altamente riesgosas, y la colusión en operaciones poco transparentes, entre diversos agentes económicos.

5. El deterioro financiero llevó al establecimiento de los compromisos gubernamentales en discusión. Las autoridades plantearon la conversión de pasivos por 552,000 millones de pesos del Fobaproa en deuda pública, equivalentes a 649.4 millones de salarios mínimos mensuales. El acuerdo al que llegaron el 30 de septiembre las autoridades y los representantes de diversos partidos políticos, plantea una salida distinta, basada en una asignación presupuestal para asumir los créditos no recuperados, principalmente de deudores de créditos menores a cinco millones de pesos.

### *La necesidad de realizar el rescate financiero*

6. Estamos de acuerdo con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en el sentido que es indispensable la presencia de la intermediación bancaria

y de que es necesario evitar el pánico que lleva una "corrida bancaria". La importancia de la banca y la necesidad de su rescate han sido aceptadas tanto por el gobierno como por todos los partidos políticos. Cabría reconocer por parte de las autoridades gubernamentales que ningún interlocutor en el Congreso plantea la destrucción del sistema y que en el debate propiciado por las organizaciones de la sociedad civil y el medio académico, tampoco ha surgido, al menos de manera notoria, posición alguna en este sentido.

7. Más allá del mecanismo operativo que se aplique para garantizar el patrimonio de los ahorradores, lo fundamental es que el rescate implique el apoyo a los pequeños y medianos deudores que se encuentran en riesgo de perder todo o la mayor parte de su patrimonio y que la carga financiera derivada de la cartera vencida sea atribuida en la mayor medida posible a los responsables de su generación y en la menor medida al conjunto de la sociedad.

### *Las implicaciones económicas y sociales del Fobaproa*

8. El ambiente de incertidumbre financiera, las prácticas de castigo a las inversiones realmente productivas (como las altas tasas de intermediación bancaria) y la confrontación política acerca de los manejos bancarios, obstaculizan la generación de expectativas favorables para la inversión, la creación de empresas rentables y la generación de empleo.

9. Las circunstancias económicas y financieras en que se encuentra México son delicadas. El producto por trabajador<sup>17</sup> se encuentra en niveles similares al que existía en 1970 y cerca de 40% de la población ocupada trabaja en condiciones de extrema precariedad. Aunado a ello la pobreza es creciente, grandes grupos de población están siendo asolados por desastres naturales y la violencia cunde cada vez con mayor intensidad.

10. Para enfrentar tales circunstancias se requiere del establecimiento de mecanismos sólidos de apoyo al crecimiento y el bienestar social y, por consiguiente, la liberación de mayores recursos públicos para tales fines.

---

17. El producto interno bruto dividido entre la población económicamente activa.

Sin embargo, las condiciones financieras son cada vez más complicadas para plantear tales apoyos. Admitir el crecimiento continuo de la deuda o del pago de compromisos financieros que no beneficiaron el crecimiento económico ni el bienestar social, significa reducir la proporción del gasto público destinado para tal crecimiento y bienestar subordinando los derechos sociales a los compromisos financieros.

11. El costo del Fobaproa se suma a la merma de los ingresos públicos debido a los reducidos precios de exportación del petróleo. Ambos efectos combinados incidirán de manera negativa sobre la promoción de la inversión, la integración económica y el desarrollo social.

12. La discusión sobre la legalidad o ilegalidad de los pasivos del Fobaproa puede ser interminable, dependiendo de las interpretaciones que se den a los textos jurídicos. Sea cual fuere el derrotero legal que tome el asunto, consideramos primordial que la respuesta jurídica se subordine al compromiso ético y a la responsabilidad social del Estado de contribuir al logro de una más justa distribución de la riqueza. Si la solución que se dé implica que una mayor proporción de los recursos públicos se orienten al pago de deudas que no se contrataron para contribuir al bienestar de la colectividad, nos encontraremos ante un quebrantamiento del fin mismo del Estado.

13. Una de las consecuencias más graves puede ser la ventaja que obtengan agentes ajenos a los destinatarios explícitos del mecanismo de rescate, a costa de las pérdidas de patrimonios familiares y la transferencia de recursos que hubiesen podido ser utilizados en beneficio del desarrollo económico y social. Tal puede ser el caso de funcionarios públicos, banqueros o empresarios, que no cumplieron con sus responsabilidades, obraron con dolo o simplemente hayan capitalizado económica o políticamente la parte del rescate cubierta por la sociedad. Un ejemplo de ello puede ser el de interventores que devengan descomunales ingresos en instituciones quebrantadas o de quienes usaron resquicios legales para actuar en contra del público ahorrador o de empresas productivas.

14. Resulta preocupante que se valide legalmente la capitalización de intereses por parte de la banca. La aceptación simultánea del anatocismo y del aval público a los créditos de micro, pequeños y medianos deudores implica un traslado de la problemática de la cartera vencida a la relación

que se establezca entre estos últimos y el Estado (por lo tanto la sociedad), limitándose la de los agentes económicos que actuaron de forma dolosa o incompetente.

15. Admitir una asunción pública de la mayor parte de los pasivos del Fobaproa implica sentar las bases para generar un conflicto semejante en el mediano plazo, sobre todo cuando en la actualidad se constata un repunte de las tasas de interés sobre los créditos bancarios y estos rebasan cualquier expectativa de incremento en los ingresos de la mayor parte de los mexicanos. Un nuevo aumento en las deudas del público generará una carga adicional a la ya inmensa cartera vencida. La sociedad mexicana, con sus carencias sociales, no aceptaría una nueva adopción pública de las responsabilidades privadas de malos manejos financieros, hayan sido estos por incapacidad o por mala fe.

16. La subordinación de los intereses productivos a los financieros está llegando a su límite. Aún a nivel internacional hay un vuelco en las posiciones de los gobiernos de los países altamente industrializados y de las Instituciones Financieras Internacionales a favor de una mayor regulación de las actividades financieras y de la lucha frente al riesgo de recesión global. Ser consecuentes con este vuelco implica preponderar de manera favorable el impulso al desarrollo económico y social, sobre el "libre juego de las fuerzas del mercado", particularmente, de las de los mercados financieros.

### *Principios éticos a los que debe subordinarse el rescate bancario*

17. Estamos de acuerdo con la posición de los partidos políticos y de las organizaciones civiles, de que se castigue a quienes actuaron de manera fraudulenta contra el patrimonio de familias y empresas. Esta misma posición ha sido avalada por el poder ejecutivo federal. Nadie ha propuesto la impunidad para quienes actuaron de manera corrupta, consideramos que los partidos políticos y la sociedad civil deben promover, junto con el gobierno, el castigo a los responsables del desfaldo financiero.

18. Consideramos que no sólo son responsables de la crisis financiera quienes actuaron ilegalmente para beneficiarse en negocios personales con los recursos de los ahorradores sino también quienes teniendo la

obligación de supervisar las actividades bancarias y bursátiles ejercieron una vigilancia ineficiente sobre éstas, las autoridades gubernamentales que por ineptitud o mala fe propiciaron la confianza de los ciudadanos en la estabilidad económica del país, cuando las tensiones económicas estaban a punto de explotar, particularmente en 1994 y quienes aprovechando resquicios legales actuaron en perjuicio de las empresas productivas, los bancos, los ahorradores y la sociedad, aun sin contravenir la ley.

19. La parte de responsabilidad financiera que deba asumir el Estado, y por ende la sociedad, debe ser compensada en términos de una mayor contribución social de parte de las instituciones favorecidas por el saneamiento.

20. En suma, lo urgente no debe substituir a lo importante. Es una responsabilidad pública conseguir el saneamiento financiero y una responsabilidad aun mayor el lograr estabilidad y bienestar social. Consideramos que ambas deben ser complementarias, no excluyentes.

21. En la base de todos los principios anteriores se encuentra el valor de la verdad y el diálogo entre posiciones diferentes, en búsqueda de la realización del bien común.

Diagrama I  
 Trayectoria de la crisis bancaria

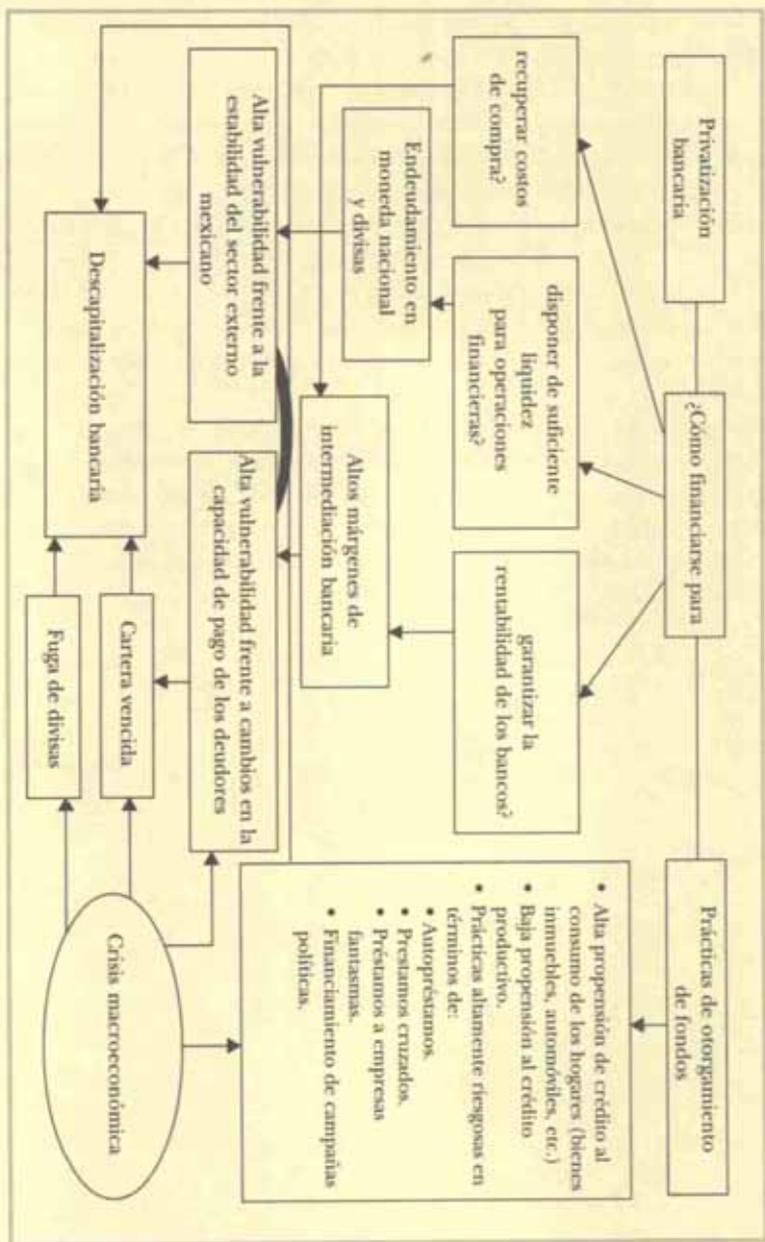


Diagrama 2  
El llamado al Fobaproa y sus formas de intervención

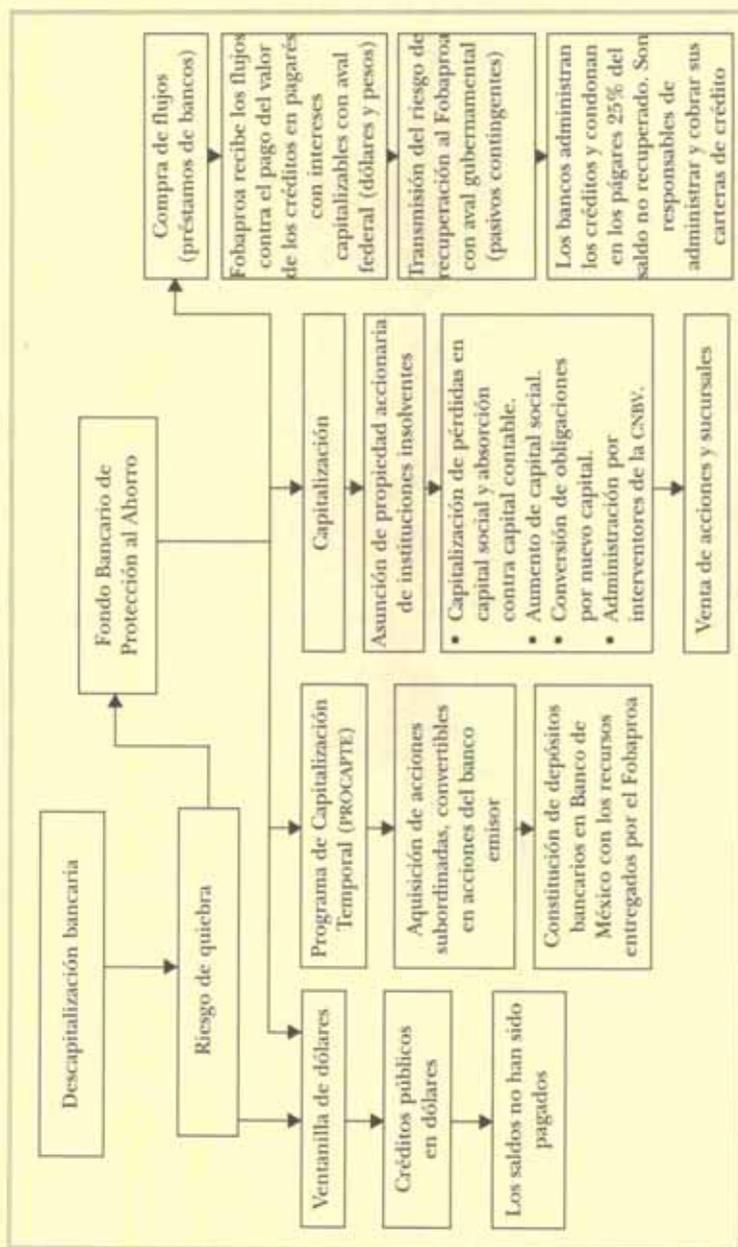


Diagrama 3  
Responsabilidades de bancos vendedores, compradores y del Fobaproa,  
por ventas de acciones y sucursales

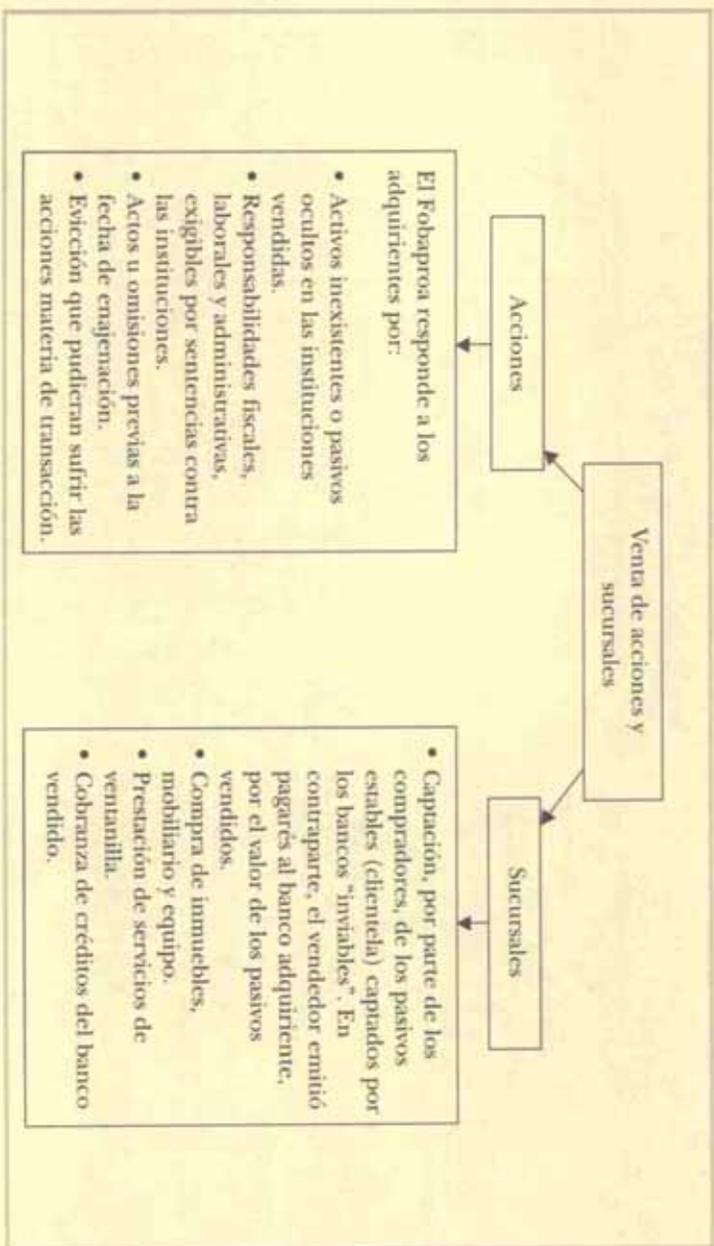
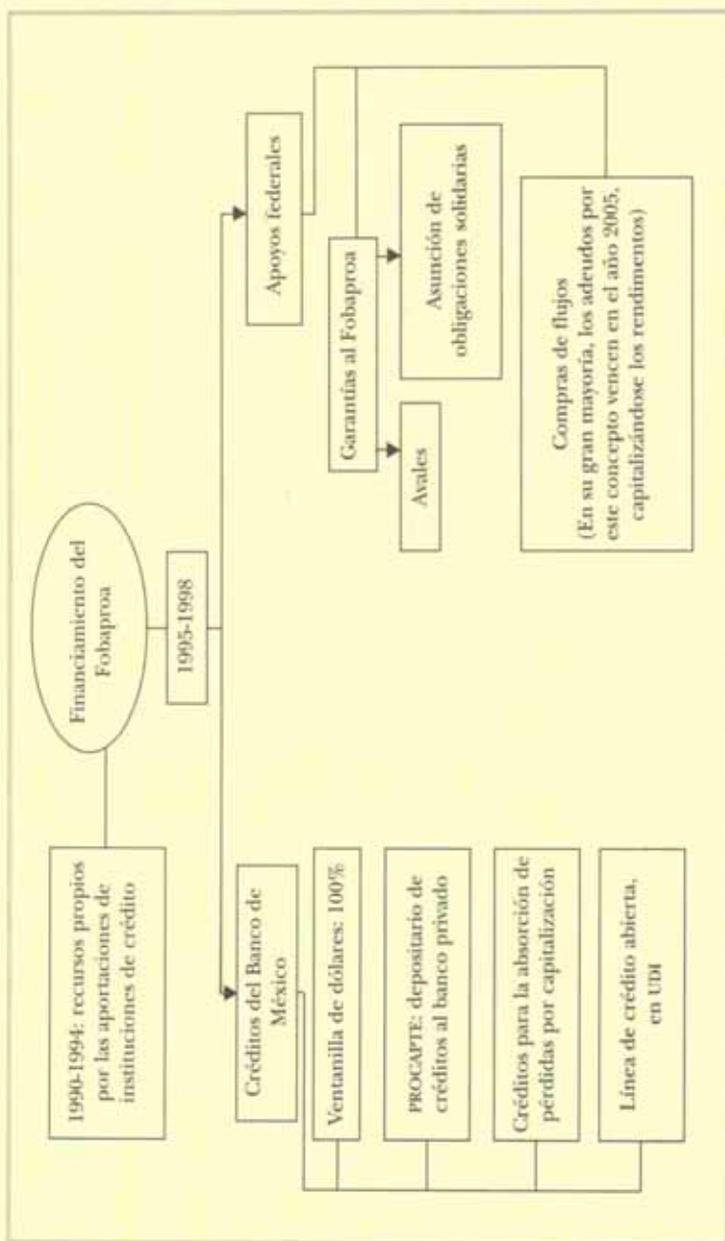


Diagrama 4  
Financiamiento del Fobaproa



Cuadro 3  
El debate sobre el Fobaproa

Tema	Gobierno	PRI	PAN	PRD	Observaciones
Objetivo básico.	Convertir en deuda pública directa los pasivos del Fobaproa.	Convertir en deuda pública directa los pasivos del Fobaproa.		Rechazo a convertir pasivos contingentes en deuda pública.	Dada la complejidad para definir la legalidad e ilegalidad de la asunción de pasivos contingentes, difícilmente podrá inscribirse que estos, o al menos la mayor parte, sean reconocidos como deuda pública.
Mecanismo.	Los pagarés otorgados a los bancos se convertirán en UOBONOS con una tasa anual de 5% anual. Los intereses se pagan cada año y el capital (indexado) al vencimiento.				El mecanismo planteado por el gobierno no sólo garantiza el mantenimiento del valor de los créditos que se deben a los bancos sino que evita una revaluación real permanente. Una propuesta sería la de mantener el valor real, pero que los bancos carguen con el peso administrativo de su gestión y no se generara una tasa de interés real en su favor, o que ésta fuera similar al promedio de tasas pasivas en UDI. No existe un mecanismo alternativo planteado por la oposición. Tal vez una propuesta sería la de José Luis Calva, en el sentido de recuperar el saneamiento mediante una portación de utilidades futuras en los bancos.
Garantía a los ahorradores.	Hasta 500,000 UDI por depositante-banco.	Hasta el equivalente en UDI de un millón de pesos.	No específica límites.	Hasta 250,000 UDI.	Ninguna propuesta explica el motivo de los límites fijados.

Continuación cuadro 3

Tema	Gobierno	PRI	PAN	PRD	Observaciones
Responsabilidad bancaria.	Assunción de 25% de la cartera incobrable.	Reducción de 30% de la deuda vía: asunción del riesgo en compra de cartera; venta de bienes en poder del Fondo y aportaciones al FOGAIDE. Fincar responsabilidades derivadas de las auditorías. Fincar	Aplicación de la ley a funcionarios bancarios involucrados en operaciones irregulares.	Responsabilización política, administrativa y penal a causantes de descabro bancario.	La propuesta del PRI no agrega nada en términos reales a la propuesta gubernamental de asunción de pasivos por parte de los bancos.
Responsabilidad gubernamental.		responsabilidades y evaluar el desempeño de las autoridades en las operaciones de rescate.	Aplicación de la ley a funcionarios públicos involucrados en operaciones irregulares.	Renuncia del presidente de la CNBV, del gobernador del Banco de México y del director del Foraproa. Responsabilización política, administrativa y penal a causantes de descabro bancario.	En términos generales, hay un acuerdo sobre la atribución de responsabilidades, aunque con mayor precisión por parte del PRI.
Responsabilidad de deudores.		Revisar la aplicación del Programa de Apoyo a Deudores. Que paguen los que puedan hacerlo.	Aplicación de la ley a clientes involucrados en operaciones irregulares.	Responsabilización política, administrativa y penal a causantes de descabro bancario.	Las propuestas del gobierno y del PRI evaden la responsabilidad de empresarios corruptos en la crisis financiera.

Continuación cuadro 3

Tema	Gobierno	PRI	PAN	PRD	Observaciones
Distribución del costo del rescate.	Recaricamento al erario de los daños causados.	Asignación de costos entre bancos, deudores y contribuyentes.	A los créditos del Fobaproa, FAMIVAL y operaciones de rescate, con entrega de información completa.	Sólo el PAN aborda explícitamente la distribución de la carga del rescate en relación con los niveles de responsabilidad de los involucrados. Las propuestas del PRI y PAN son complementarias.	La propuesta original del gobierno no plantea auditar la claridad en el manejo de los fondos. El PRI se sumó a las propuestas de la oposición.
Auditorías.	Programa integral: fijar responsabilidades.	Auditorías a fondo de los activos del Fobaproa.	A los créditos del Fobaproa, FAMIVAL y operaciones de rescate, con entrega de información completa. Depuración de la cartera y eliminación de créditos ilegales, banco por banco.	Mantenimiento hasta el cierre de sus operaciones y saneamiento de su patrimonio. Constitución de un nuevo organismo de protección al ahorro.	Existe consenso en la constitución del FOCAIDE, no así del COBREH (el PRD se opone). El PRI plantea una ratificación de los funcionarios del FOCAIDE y COBREH, sólo donde el PRI tiene mayoría absoluta.
Futuro del Fobaproa.	Sustitución de dos nuevas entidades: Fondo de Garantía de Depósitos (FOGADIE). Comisión de Recuperación de bienes (de activos en poder del Fobaproa y del FAMIVAL).	Avorruco con el gobierno, salvo en confirmación de los titulares de FOGADIE y COBREH por el Senado.	Creación del Instituto para el Seguro de Depósitos bancarios, supervisado por el Congreso (funciones de FOCAIDE y COBREH más supervisión de las gestiones para la recuperación de los créditos materia de compra de cartera).		

Continuación cuadro 3

Tema	Gobierno	PRI	PAN	PRD	Observaciones
Futuro de la CNBV.	Hacerla autónoma y desconcentrada del Banco de México.	Fortalecer y modernizar sus funciones de control y supervisión.		Se convierte en órgano descentralizado y autónomo.	La propuesta del PRD, a diferencia de la del PRI, implica desligarlo de la lógica del Banco de México.
Futuro de bancos e instituciones financieras.	Eliminación de restricciones a inversión extranjera.	Facilitar inversión extranjera.		Restringir la inversión extranjera en bancos mexicanos. Creación de una Afore nacional en sustitución de las actuales.	Existe una proposición opuesta del PRD que difícilmente será secundada.
Futuro de los deudores.	No se menciona.	Programa de quitas y descuentos. Para pequeños y medianos deudores. \$500,000 de saldo para sectores agropecuario, industrial, comercio y servicios (descuentos hasta de 40 a 60% del saldo, dependiendo del sector). Reactivación de créditos. Menos de un millón para deudores hipotecarios y canalización a amortización de créditos INFONAVIT. Defensoría del inasuri.	Programa de quitas y descuentos para pequeños y medianos deudores.	Programa de quitas y descuentos para pequeños y medianos deudores. \$10,000 consumo; \$50,000 autos; \$150,000 transporte público; \$500,000 hipotecario; \$700,000 agropecuario; \$800,000 industria y comercio. Exclusión para los 500 grupos con mayor solvencia o créditos de más de 50 millones. Derecho al tanto en venta de cartera.	Los niveles de los montos y proporciones de quitas no se explican. Posible convergencia entre las propuestas del PRI y el PRD. No se explica cómo se financiarían los programas.

Continuación cuadro 3

Tema	Gobierno	PRI	PAN	PRD	Observaciones
Papel del Congreso.	Autorización de montos máximos para pasivos contingentes del gobierno.	Ampliar facultades del Congreso para contratación de deuda pública.	Supervisión y control presupuestal del IPAB.	Vigilancia sobre el patrimonio del Fobaproa. Decisión sobre reversión, consolidación, administración, venta o permuta de acciones.	Se ampliarán las facultades del Congreso en materia de regulación financiera.
Nuevo marco legal.		Sanción de delitos financieros. Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos. Fortalecimiento del Banco de México y supervisión de su operación. Modificar alcance del secreto bancario.	Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos. Ley de Amparo. Legislación civil, mercantil y penal.		Implicará un proceso de largo plazo de revisión de todo el marco jurídico relacionado con el sector financiero. El aspecto del secreto bancario coincide con la propuesta del PRD de dotar de información al Congreso.

# Un balance de la situación de los derechos humanos en México 1998

*José Luis Barajas\**

## Introducción

Si revisamos qué ha pasado con la situación de los derechos humanos en México durante 1998, lamentablemente por su deterioro, tenemos que mirar hacia más aspectos de los que quisiéramos.

Los derechos económicos y sociales son una preocupación cada vez más intensa para los defensores de los derechos humanos y para la población. Pero parece no serlo para el gabinete económico, el cual bien puede ser calificado como el mayor violador de derechos humanos de los mexicanos. Los cada vez más millones de pobres, con cada vez menos garantías sociales, son el mejor testimonio de ello.

De acuerdo con los registros de represión y violencia política del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, A.C. (Prodh),<sup>1</sup> de enero a noviembre de 1998, Chiapas fue el estado en el que la recurrencia de sucesos represivos fue más alta: 191 (33,39%) de los 572 anotados a nivel nacional.

---

\* Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, A.C. (Prodh).

1. Véanse "ProMedio. La represión en cifras, represión y violencia política en México en el primer semestre de 1998", Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. (Prodh), mimeo. de 44 páginas, septiembre de 1998; "Total nacional de sucesos de represión en México —de enero a noviembre de 1998", Prodh, mimeo. de 6 páginas, diciembre de 1998. Pueden encontrarse en internet: <http://mixcoac.uia.mx/~prodh/default.htm>

En las violaciones individuales del mismo registro, las detenciones ilegales o arbitrarias alcanzaron el punto más alto de incidencia: 766 (33.06%) de las 2,317 violaciones de tipo individual que se conocieron. Le siguieron las agresiones y lesiones, las expulsiones, los homicidios, la incomunicación a detenidos, las amenazas, las desapariciones, el hostigamiento, la tortura y la privación ilegal de la libertad, en una lista de 43 tipos de violación individual cometidos. En las violaciones de tipo colectivo, de las 478 registradas, aparecen como más frecuentes la intimidación, el hostigamiento y las agresiones, con 96, 82 y 56 incidencias respectivamente.

Los sectores más afectados por las violaciones, tanto individuales como colectivas,<sup>2</sup> fueron el de los campesinos e indígenas, en 197 (29.62%) de los 665 registros; el de las organizaciones sociales, en 98 casos; el de los partidos políticos, en 84 casos; el de los medios de comunicación, en 42 casos; el de civiles, en 30 casos; así como las organizaciones no gubernamentales (ONG) de derechos humanos, los observadores extranjeros, las organizaciones religiosas y las mujeres, con 30, 28, 22 y 18 casos respectivamente.

El agresor directo —identificado— más recurrente, fue el ejército mexicano, en 17.39% de 667 registros. En 18.44% de los casos los agresores fueron "desconocidos".

Chiapas, detenciones arbitrarias, campesinos e indígenas y ejército mexicano, muestran las frecuencias más altas, cada una en su propio rubro, en relación a los registros de represión y violencia política durante el año. Muy a menudo los cuatro factores coinciden en un mismo suceso.

En primer término, en este documento incluimos un reporte sobre el estado de las garantías individuales en nuestro país. Previendo que en 1999 se intensificará la importancia de los derechos políticos, ante la cercanía del proceso electoral del 2000 que ya desde ahora genera muchas expectativas, presentamos un panorama de las irregularidades en los procesos electorales de 1998, sabiendo que se trata de problemas aún

---

2. En el registro del Prodh son individuales aquellas violaciones en las que los afectados son uno o más individuos claramente identificados por sus nombres o por un número específico indicado en la fuente. Son violaciones colectivas, las agresiones que se dirigen a grupos, organizaciones, comunidades, poblados, etcétera, y que se denuncian sin registrarse en la fuente el número de personas afectadas.

pendientes en materia de derechos humanos, como la persistencia de la coacción en contra del voto libre. El tema de los derechos económicos y sociales es abordado desde la perspectiva de los efectos de la política económica en la calidad de vida de los mexicanos. Ofrecemos, además, un recuento anual del contexto de guerra, aún vigente en Chiapas y, por último, seguimos alertando, en apartado propio, sobre la permanencia, crecimiento e impunidad de grupos paramilitares en ese estado.

## **Garantías individuales**

### **Abusos e impunidad constantes**

En México, las desapariciones y ejecuciones extrajudiciales han aumentado escandalosamente; las detenciones arbitrarias son una práctica frecuente; la tortura es común como método en los interrogatorios policíacos y quienes la aplican gozan en la mayoría de los casos de total impunidad. Aunado a lo anterior, es evidente el sometimiento del poder judicial al ejecutivo para reprimir el descontento social; de la misma manera es manifiesto el sistemático atropello a los principios de acceso a la justicia y de igualdad ante la ley. El hostigamiento a periodistas y las amenazas de muerte a los defensores de los derechos humanos han colocado a México entre los países en los cuales hay mayor persecución contra los defensores de los derechos humanos y periodistas.

En 1998, por primera vez se emitió una resolución de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en la que se ponen en tela de juicio las violaciones a los derechos humanos en nuestro país. El 20 de agosto, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas emitió dicha resolución, cuyos temas principales son la impunidad de los autores de violaciones graves a los derechos humanos, la promoción y protección de los defensores de derechos humanos y el proceso de paz en Chiapas.<sup>3</sup>

---

3. Uno de los considerandos principales de dicha resolución es: "tomando nota de las informaciones procedentes de fuentes concordantes que indican que la evolución de los derechos humanos en México se hace cada vez más preocupante, en particular en lo que concierne a los pueblos indígenas".

En los diferentes órganos de derechos humanos de la ONU se han señalado la tortura, las detenciones arbitrarias, las desapariciones, las ejecuciones extrajudiciales, el abuso de menores y otras violaciones a los derechos humanos en México, perpetradas tanto por policías, diferentes cuerpos de seguridad, paramilitares y personal militar. En diversas ocasiones, los diferentes órganos y relatores sobre derechos humanos de Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de Derechos humanos de la Organización de Estados Americanos han expresado su preocupación por la situación de derechos humanos en nuestro país. A pesar de ello, el gobierno mexicano tiende a evadir su responsabilidad, a desconocer la dimensión de las violaciones cometidas en contra de los derechos humanos y hasta a oponerse al alcance internacional de la defensa de los mismos.

### *Desapariciones*

México ocupa el tercer lugar en cuanto a número de denuncias de desaparición presentadas durante el último año ante el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias de Naciones Unidas. Entre abril de 1996 y abril 1998 fueron registrados 114 casos de desaparición, de los cuales 36 permanecen desaparecidos.<sup>4</sup>

Una gran parte de las desapariciones corresponden a miembros de organizaciones civiles, líderes o activistas de organizaciones opositoras que luchan por reivindicaciones económicas y sociales.

### *Ejecuciones extrajudiciales*

Las ejecuciones extrajudiciales son frecuentes en México. Quedan sin resolver, de 1988 a la fecha, más de 400 asesinatos políticos. De junio de 1995 a la fecha han sido asesinados más de 100 líderes de comunidades y miembros del Partido de la Revolución Democrática (PRD) cuyos cuerpos presentaban huellas claras de ejecución extrajudicial.

---

4. Véase "Desapariciones forzadas o involuntarias", Prodh, junio de 1998.

México ocupa el primer lugar de denuncias de muerte durante la detención recibidas por el Relator Especial de Ejecuciones Sumarias de Naciones Unidas durante el último año. Las principales violaciones al derecho a la vida tienen origen en los casos de ejecuciones extrajudiciales y de desapariciones forzadas.<sup>5</sup>

En El Charco, Guerrero, en junio de este año, el ejército rodeó una escuela durante la noche, donde dormían aproximadamente 40 campesinos y miembros del Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI). Existe evidencia abrumadora de que varios de ellos fueron ejecutados al rendirse y salir de la escuela. Por estos hechos no se ha iniciado averiguación previa contra los militares, que parecen gozar de inmunidad frente a la justicia civil.<sup>6</sup>

### *Detenciones ilegales y arbitrarias*

Las detenciones ilegales constituyen en México una seria situación violatoria de los derechos humanos por su carácter sistemático. Lo más preocupante del problema es que, en muchos casos, las detenciones ilegales marcan el inicio de una cadena de violaciones a otros derechos, por lo general al derecho a la integridad personal y a las garantías de seguridad jurídica. Además de la aplicación general de la prisión preventiva de los detenidos, la liberación inmediata de una persona detenida en forma irregular no está totalmente garantizada.<sup>7</sup> Muchas veces las detenciones ilegales son realizadas por autoridades que no tienen facultad para hacerlo, como en el caso del ejército.

En las "investigaciones" que el ejército y la policía judicial realizan conjuntamente en las áreas rurales, es común que detengan de uno a tres días a varias personas sin contar para ello con orden de aprehensión. Las personas que son dejadas en libertad sin cargo alguno, además de haber

5. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), septiembre de 1998, para.686.

6. Véase "El Charco: otra Masacre militar", Instituto Guerrerense de Derechos Humanos/Centro de Derechos Humanos "Tlachinollan"/Centro de Derechos Humanos "La Voz de los sin Voz"/Prodh, junio de 1998.

7. Véase "Detenciones arbitrarias en México. 1997-1998: un Panorama de Represión", Prodh, julio de 1998.

estado incomunicados, presentan huellas de golpes y tortura. Esta clase de operativos es más frecuente en las regiones indígenas donde se afirma que ha aparecido el Ejército Popular Revolucionario (EPR). Los operativos policíaco-militares de desmantelamiento de cuatro municipios autónomos en Chiapas, entre abril y junio de 1998, son una muestra clara de la arbitrariedad en las detenciones, en este caso masivas, que realizan las policías y el ejército.

Preocupa mucho, que las versiones militares sean legitimadas por un poder judicial sumiso ante el ejecutivo, sin abrir investigaciones independientes.

### *Tortura*

A pesar de las garantías jurídicas existentes en México y de una ley que expresamente castiga este delito, la tortura sigue siendo el método principal de investigación de la policía y continúa practicándose sistemáticamente, tanto por agentes de la policía judicial federal o estatal, de la policía preventiva y el personal militar. Y eso, sobre todo para obtener confesiones o información. En ocasiones, la tortura acompaña a detenciones practicadas con brutalidad. Las víctimas pueden ser sospechosas de delitos comunes, relacionados con las drogas o miembros de grupos armados.

Con motivo de persecución de supuestos miembros del EPR, la tortura se ha agudizado, siendo la norma para las investigaciones, sobre todo en Oaxaca y Guerrero, donde ha tenido apariciones públicas ese grupo armado. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, que había sostenido que la tortura estaba disminuyendo en el país, reporta en su último informe un incremento de 26% de denuncias por tortura recibidas en esa institución, siendo las fuerzas armadas las que ocupan el segundo lugar en cuanto a responsabilidad.

La práctica de la tortura, como método de investigación policíaca, se ve aumentada por la fuerza que el sistema jurídico mexicano otorga a la primera declaración del presunto inculpado, la cual no es recabada por el juez sino por el ministerio público. No obstante, ya existen jurisprudencias que desvirtúan la declaración hecha bajo tortura.

Los funcionarios del ministerio público desempeñan un papel clave y muchos de ellos consienten claramente la tortura, porque se identifican con los objetivos de la policía. Además, la falta de independencia de los médicos legistas, la mayoría de los cuales están empleados por las procuradurías, tiene como consecuencia que muchos de ellos, a los que se les pide reconozcan las torturas de que han sido objeto los detenidos, parecen estar dispuestos a hacerlo de manera superficial o expedir informes equívocos.

### *Restricción de garantías individuales e impunidad*

Desde 1993 se han venido realizando diversas reformas al texto constitucional que endurecen el marco jurídico mexicano y recortan garantías constitucionales, así como derechos establecidos en los tratados internacionales de derechos humanos, ratificados por el gobierno mexicano.

Un paquete de iniciativas "anticrimen" con el supuesto objetivo de combatir la delincuencia, aprobado por el Senado el 1 de octubre de 1998, amenaza con empeorar la situación de los derechos humanos en México, ya que en dicha iniciativa las reformas más sobresalientes son:

- La suspensión de la garantía de previa audiencia para quien sea sujeto a arraigo domiciliario.
- La ampliación del plazo de 48 a 72 horas, que tiene el ministerio público para integrar la averiguación o investigación previas, en casos de delitos graves (lo que facilita las torturas y desaparición forzada).
- Otorga a los jueces el poder de llevar a cabo procesos penales en ausencia del inculpado.
- El otorgamiento de facultades a la Secretaría de Defensa Nacional para imponer sanciones administrativas en los delitos de posesión de armas.
- La limitación del amparo como aquel recurso de protección de las garantías individuales que no será válido en los casos en que el proceso pase a otra etapa o faceta, situación por demás grave ya que se propone que actuaciones posteriores validen las violaciones constitucionales que se le hayan cometido al acusado en una actuación previa.

- Se elimina la obligación del ministerio público de tener que acreditar todos los elementos de las figuras delictivas, teniendo solamente que comprobar los objetivos, lo que facilita la solicitud de una orden de aprehensión.

Los cambios a la legislación señalados, tienen como resultado el incremento de las posibilidades para coaccionar o forzar mediante tortura al inculcado.

Mientras se restringen legalmente las garantías individuales, la impunidad sigue siendo la constante en los casos de violaciones a los derechos humanos. En 40% los casos en que la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ha emitido recomendaciones por tortura, no se ha ejercitado acción penal contra ningún servidor público.<sup>8</sup>

La adopción de una Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que borra la especialización profesional entre las distintas policías y fuerzas militares, afecta la autonomía del ministerio público a través de la creación de la Unidad de Coordinación de la Seguridad Pública. Como resultado, se debilitan los resguardos institucionales contra la existencia de abusos de autoridad y violaciones de derechos humanos.

No tiene justificación moral ni legal la actuación de las fuerzas militares sin que se haya declarado un Estado de emergencia. La militarización se extiende a varios estados, justificándose con argumentos de combate al tráfico de drogas y la delincuencia, violando lo estipulado por los artículos 13 y 129 constitucional. Esa presencia ha traído consigo el aumento de denuncias de violaciones a los derechos de la población civil.

El ejército pretende vincular a los miembros de organizaciones civiles con los movimientos armados lo que ha causado que muchos dirigentes de comunidades hayan sido detenidos, torturados, incommunicados y amenazados con ser asesinados si denuncian a sus captores. De igual manera, se han documentado casos de civiles que fueron torturados por militares para que se declararan culpables de delitos que no cometieron, como por ejemplo, robos perpetrados por el personal del ejército durante los registros, operativos y retenes.

---

8. Véase "CNDH: impunidad y tortura", Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos", agosto de 1997.

### *Agresiones contra defensores de derechos humanos*

Desde 1995 más de 100 defensores de derechos humanos, pertenecientes a diferentes organizaciones no gubernamentales, han sido víctimas de amenazas de muerte vía telefónica, intimidación personal, persecución, advertencias de secuestro o desaparición, violación, vigilancia de domicilios privados y oficinas de trabajo, así como robo de materiales e información.<sup>9</sup> Las acciones de hostigamiento y persecución, que tienen como objetivo intimidar a integrantes de organismos defensores de los derechos humanos, es un precedente peligroso para las garantías de libertad.

A los extranjeros que han llegado a México para observar la vigencia de los derechos humanos en los últimos meses, se les ha recibido como sospechosos y han sido tratados como delincuentes o han sido sometidos a un tortuoso proceso que en ocasiones culmina con el rechazo del permiso de internación a suelo mexicano, en su expulsión o en la negación de prolongación de su estancia.

### *Agresiones contra periodistas*

México ocupa, junto con Perú y Colombia, los primeros lugares en América Latina en agresiones a periodistas. Hasta noviembre, cuatro periodistas han sido ejecutados, seis han sufrido atentados, tres han sido secuestrados y cuatro amenazados de muerte. Es inevitable suponer que las agresiones a periodistas tienen por objetivo suprimir o por lo menos disminuir las conquistas que ha ido ganando en México la prensa libre y crítica.

### *Malos tratos a niños*

A partir de 1994, el maltrato en contra de los niños ha ido poco a poco en aumento, ya sea dentro o fuera de sus hogares. Esto se ve reflejado en el número cada vez más alto de menores en situación de calle. Mientras que

9. Véase "Represión y hostigamiento en México a defensores de derechos humanos, organizaciones sociales y periodistas", Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos", mayo de 1997.

en 1995 se tenía una estimación de 13 mil niños de o en la calle tan sólo en la zona conurbada de la ciudad de México, esta cifra, según diversas fuentes, llega en 1998 a 20 mil. Es preocupante el gran número de denuncias de malos tratos a niños de la calle. Y aún es más inquietante el hecho de que muchos sean atribuidos a la policía, al personal militar o de seguridad pública.

El gobierno mexicano no ha fomentado una cultura de prevención de la violencia contra los menores, limitándose a establecer programas paliativos, que de poco sirven para dar una mejor calidad de vida a los niños mexicanos.

En 1998, el Prodh documentó 13 casos de agresiones contra menores por parte de policías o militares, la mayoría de ellos, contra niños en situación de calle en el Distrito Federal, pero se sabe que han sido muchas más. Desafortunadamente, estos agravios no se documentan a causa de que los menores no los denuncian por temor a represalias de cuerpos policíacos, quienes los tienen amedrentados, amenazados o extorsionados. Es necesario crear canales de protección y denuncia accesibles a los menores víctimas de la violencia.

### *Conclusión*

Al tiempo que observamos de manera positiva la aceptación de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como la invitación hecha a la Alta Comisionada para los Derechos Humanos para visitar México, las propuestas de reformas al artículo 102 constitucional para dotar de autonomía a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la propuesta para tipificar el delito de desaparición forzada, podemos destacar, por el contrario, el alto grado que los niveles de violaciones han alcanzado, así como los abusos y la impunidad entre las autoridades mexicanas.

México requiere un poder judicial independiente e imparcial como lo establece el artículo 49 constitucional que, entre otras cosas, exija a las autoridades la demostración de la culpabilidad del acusado y no al acusado que compruebe su inocencia, así como nuevos cuerpos policíacos que actúen sin impunidad, que los militares sean excluidos de las funciones civiles y que se investigue y desarme a grupos paramilitares.

Es inquietante que muchos casos de violaciones a las garantías individuales queden impunes. No hay investigaciones sistemáticas que permitan identificar, llevar ante los tribunales y castigar a los autores e indemnizar a las víctimas. Esto da a la población el sentimiento de que la impunidad es la norma y que, por tanto, es inútil o peligroso formular denuncias ante las autoridades competentes.

La impunidad es, en gran parte, resultado de la corrupción, incompetencia, encubrimiento, así como de la falta de métodos de investigación e independencia del poder judicial. Por otro lado, mientras el poder ejecutivo continúe conservando una preponderancia de facultades legales y extralegales sobre el poder judicial, se dificultará la consolidación de tribunales independientes e imparciales.

Las reformas legales tienden a disminuir los derechos humanos y a justificar la ineficiencia de las autoridades, legalizando cada vez más su actuar ilícito.

## **Derechos políticos**

### **Las presiones contra el voto libre, factor estratégico aún persistente**

En 1998 se realizaron elecciones locales en 14 estados de la república. Estuvieron en juego diez gubernaturas, 999 presidencias municipales y 283 diputaciones locales de mayoría. El 5 de julio se votó por gobernador en Chihuahua, Durango, Zacatecas; el 2 de agosto en Aguascalientes, Oaxaca y Veracruz; el 8 de noviembre en Tlaxcala, Puebla, Sinaloa y Tamaulipas. Se realizaron elecciones municipales en Yucatán, el 24 de mayo; en Baja California, el 2 de agosto; Oaxaca, el 4 de octubre; en Chiapas, el 18 de octubre; en Puebla y Michoacán, el 8 de noviembre.

Los comicios de este año mostraron una mayor competitividad de los partidos, una mayor participación ciudadana aún en las elecciones municipales y, por lo general, la aceptación de los resultados por parte de los contendientes. La ciudadanización de los institutos electorales ha mejorado la credibilidad de los procesos electorales. Sin embargo, perduran todavía vicios como el apoyo de las autoridades estatales en las campañas priístas, el peso del voto corporativo y el derroche de recursos públicos en favor de los candidatos del Partido Revolucionario

Institucional (PRI). La misma injerencia de los gobernadores en la selección de los candidatos priistas, representa una violación de los derechos políticos de los ciudadanos.

En estas elecciones se confirmó la tendencia observada en los últimos años: las principales irregularidades se cometen en el periodo preelectoral y consisten de la compra y coacción del voto. Se distinguieron por la gravedad de las irregularidades las elecciones en Yucatán, Oaxaca y Chiapas.

En Yucatán, un estudio realizado por Alianza Cívica en 22 municipios correspondientes a los distritos electorales XII, XIII, XIV y XV, todos con índices de pobreza elevada, reveló un alto porcentaje de visitas domiciliarias exigiendo datos de credencial, frecuentes amenazas de reducir los programas sociales, agresiones físicas o verbales y el condicionamiento de apoyos, además de la compra de votos mediante distribución de despensas, entrega de bicicletas y máquinas de coser, reparto de material de construcción, implementos agrícolas y animales, así como la compra directa de credenciales y la entrega de dinero.

En Oaxaca, la oposición denunció varias irregulares que opacaron el proceso electoral, en particular, la utilización de fondos públicos y de programas gubernamentales para promover a los candidatos del PRI. Los caciques siguen manteniendo el control de las comunidades rurales, varias de las cuales votan por usos y costumbres, y forman parte del mecanismo de control del PRI. En este estado, Alianza Cívica realizó una investigación preelectoral en los municipios de Pinotepa Nacional y Cacahuatpec, del distrito de Jamiltepec. En esta zona, se detectaron mecanismos de inducción al voto que consistieron en el acarreo, el condicionamiento de programas públicos, la recolección de credenciales de elector y la vigilancia en la casilla. Entre los programas públicos utilizados para la inducción del voto, 65% de los casos se refería al Programa Aula Abierta del Sistema Estatal de Desarrollo Integral para la Familia (DIF), 25% al Programa Nacional de Apoyo al Campo (Procampo) y 14% al Programa Emergente del Instituto de Vivienda de Oaxaca.

En Chiapas, en un análisis preelectoral, Alianza Cívica concluyó que 30% de los municipios chiapanecos se encontraban bajo la influencia de algún grupo armado, y la presencia de fuerzas de seguridad pública y del ejército, es decir, 36% de la población con edad para votar no contaba con

las garantías plenas para ejercer libremente sus derechos políticos dada la presencia de estos actores.

En efecto, en 72 comunidades de las zonas Altos, Norte, Frontera y Selva, 47% de la población contaba con presencia permanente de elementos de la policía del estado. En 43 de esas comunidades existía un campamento militar. Se observó un patrón sistemático de violación a derechos humanos por parte de las autoridades responsables de salvaguardar la seguridad pública. Se detectó además, en esas regiones, la fuerte presencia de grupos paramilitares de filiación priísta, en contubernio con las autoridades estatales.

En las zonas Costa, Soconusco, Sierra y Fraylesca, que representan siete de los 24 distritos electorales del estado, y que fueron gravemente afectadas por las inundaciones, 15 mil personas fueron desplazadas de sus comunidades de origen. En esas condiciones, era imposible garantizar la instalación de casillas y listados nominales para que todos los ciudadanos tuvieran acceso a ejercer su derecho al voto.

Alianza Cívica concluyó que en 14 de los 24 distritos electorales no estaban garantizadas las condiciones mínimas para el desarrollo de un proceso electoral libre, auténtico y justo. Por esos motivos Alianza Cívica propuso el aplazamiento de la jornada electoral programada para el 4 de octubre.

Sin embargo, el 16 de septiembre, el gobernador Roberto Albores Guillén afirmó que a pesar del desastre las autoridades estatales estaban listas para llevar a cabo las elecciones previstas para el 4 de octubre. El 24 de septiembre el Consejo Estatal Electoral determinó suspender las elecciones en sólo tres distritos de la zona devastada por las lluvias.

Los comicios se realizaron con un alto abstencionismo, después de que los simpatizantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) declararon que no participarían por temor a la represión del ejército. En San Juan Chamula no se instalaron 59 casillas, correspondientes a 20% del distrito 22; sin embargo, la elección fue declarada técnicamente válida, con lo cual se convalidó la elección estatal.

En Tamaulipas, Michoacán y Sinaloa los partidos de oposición denunciaron varias irregularidades, entre ellas la compra de votos y el acarreo por parte del PRI. En Puebla se comprobó la compra de voto por parte del PRI.

## **Derechos económicos y sociales**

### **Rezago social, costo de la política económica**

Los ajustes de política económica orientados a sincronizar la economía nacional con los cambios registrados por el proceso de globalización de las economías, han desfigurado el papel del Estado en lo relacionado con su compromiso de proporcionar los mínimos de bienestar: alimentación, salud, educación, vivienda y salarios, acorde con el avance de los indicadores macro económicos.

En cuatro años de la actual administración se sumaron cerca de siete millones de mexicanos a los niveles de pobreza y pobreza extrema, lo que elevará, según la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), a 26.3 millones el número de personas que viven en la pobreza extrema en México.

Un informe del Banco Mundial establece que al menos 40% de la población total de México sobrevive con un ingreso menor a dos dólares diarios, mientras que otro 14.9% apenas percibe un dólar al día.

Según estudios del Instituto Nacional de Nutrición, el crecimiento de la pobreza en México, sin duda, se ha traducido en una progresiva desnutrición de los sectores sociales más desfavorecidos. Más de un millón 800 mil personas padecen hambre extrema y 90% de los dos millones que habitan en 556 de los municipios más pobres, está afectado por desnutrición severa. Los niveles de desnutrición en el país son los mismos que los de hace 15 años, lo que documenta la ineficacia de los programas gubernamentales de combate de la pobreza.

El salario mínimo acusa una pérdida en su poder adquisitivo cercana a 34.78%. En los últimos diez años el deterioro del ingreso y de los niveles de empleo ha sido constante.

La tendencia se dirige hacia la concentración de la riqueza en reducidos grupos, excluyendo a una amplia porción de la sociedad en la satisfacción de los mínimos de bienestar. Según datos oficiales de la Sedesol, 20% de los habitantes concentra 55% del ingreso nacional, mientras 40% de la población más pobre sólo recibe 12% del ingreso total.

El "paquete económico" previsto para 1999 no va a mejorar el nivel de vida de la gran mayoría de los mexicanos, por lo contrario, seguramente va a tener como consecuencia una pérdida de poder adquisitivo y, por ende, un desgaste en el nivel de vida.

El gobierno dice que el gasto social propuesto para 1999 es el más alto en la historia de México (413 mil 963.9 millones de pesos, 3.2% más que en 1998). Pero dicho gasto social previsto para el próximo año representa sólo 8.9% del producto interno bruto (PIB), mientras que en 1994 representaba 9.1%. Para la diputada Clara Brugada, presidenta de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, el monto real del gasto social es de 7.8% en relación al PIB, ya que la reforma al Seguro Social no debe contemplarse como gasto social. Si no se toma en cuenta la reforma al Seguro Social, el gasto social tiene la proporción más baja de la historia desde 1992. La reforma no puede tomarse como gasto social debido a que se trata de un "subsidio a las empresas"; el gobierno va a invertir un porcentaje más importante de recursos que el que invertirán las empresas.<sup>10</sup> El presupuesto prevé la eliminación de los subsidios a la tortilla y a la leche, lo que significará, según un estudio de dicha comisión legislativa, que 900 mil niños dejen de tener acceso a la leche subsidiada, en tanto que la eliminación del subsidio a la tortilla afectará a unas 600 mil familias (aproximadamente tres millones de personas) en todo el país).

También está prevista una reducción de la inversión en vivienda popular. Se dejarán de construir alrededor de 24 mil 400 viviendas, 75% menos que en 1998. El proyecto de presupuesto prevé la desaparición de ciertos programas de desarrollo social y también una menor inversión en otros programas.

La caída de la inversión en asistencia social es de 30.6%, en educación de 37.5%, en seguridad social de 36.6%, en salud de 19%, en desarrollo regional y urbano de 17.6% y en laboral de 4.2%.

El paquete económico previsto para 1999 va a tener efectos graves también sobre la industria y, por tanto, sobre las posibilidades de creación y de conservación de empleos, así como sobre el mejoramiento de los salarios. El crecimiento de 3% previsto para 1999 es demasiado débil para permitir la generación de empleos que el país necesita anualmente.

---

10. *Reforma*, México, 2 de diciembre de 1998, p.4A.

## **Chiapas**

### **Contexto de un año más de guerra**

A partir de la masacre de 45 indígenas en Acteal, municipio de Chenalhó, el 22 de diciembre de 1997, la historia de Chiapas ha estado cubierta de una sombra de impunidad, injusticia, complicidad y encubrimiento. Con este suceso, los ojos y oídos del mundo estuvieron más atentos a lo que pasaba en México. Las voces de denuncia, nacionales e internacionales, no se han dejado de escuchar. El gobierno, incómodo por ser observado, insiste en negar su complicidad y apoyo a las acciones policíacas, militares y paramilitares violatorias de los derechos humanos.

Durante el mandato del actual gobernador interino, Roberto Albores Guillén, quien tomó posesión el 7 de enero de 1998, se ha observado un incremento considerable de la represión, así como de violaciones a derechos humanos, destacando el hostigamiento a líderes sociales, indígenas, miembros de la Iglesia, de las ONG y de las instancias de mediación y coadyuvancia. Además, podemos destacar:

- La masiva presencia del ejército mexicano en el estado.
- El aumento de operativos militares en zonas de influencia zapatista.
- La campaña xenofóbica contra observadores internacionales de derechos humanos.
- La nueva dinámica de grupos paramilitares.
- La insistencia del ejecutivo federal sobre la necesidad del diálogo directo, desacreditando a las instancias de mediación y coadyuvancia.

### *La actuación del ejército mexicano*

Dentro de una dinámica autoritaria y contrainsurgente, el ejército mexicano fue el primer actor represivo directo en Chiapas, principalmente por:

- Realizar operativos con lujo de violencia.
- Penetrar a comunidades indígenas y allanar decenas de domicilios.
- Robar pertenencias comunitarias, como tiendas o cooperativas.
- Implantar retenes ilegales.

- Realizar declaraciones creando un ambiente de linchamiento en contra de la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI) y de Samuel Ruiz.
- Intimidar a la población causando desplazamientos masivos.
- Instalarse en territorios, propiedad de indígenas que han sido desplazados.

### ***Campaña xenofóbica***

El gobierno federal realizó una campaña xenofóbica con apoyo de TV Azteca y de otros medios de comunicación, así como del Instituto Nacional de Migración (INM), ordenando una serie de expulsiones de extranjeros que vivían en Chiapas y de numerosos observadores internacionales de derechos humanos. En la misma línea, el INM estableció, en el mes de mayo, una nueva Normatividad para Visitantes de Organizaciones No Gubernamentales Interesadas en conocer *in situ* las Condiciones de los Derechos Humanos en México con el intento de obstaculizar la defensa de los derechos, en contradicción con el espíritu de la Declaración de Viena y el Programa de Acción resultado de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en los que se reconoce el importante papel que juegan las ONG en la defensa de los derechos humanos.

Bajo el mismo tono, el gobernador Albores Guillén declaró el 6 de octubre que continuarían las deportaciones de "curas extranjeros" de Chiapas que se inmiscuyeran en asuntos internos del país.<sup>11</sup>

### ***Situación de los desplazados***

La situación de los desplazados sigue siendo grave, no sólo por las condiciones tan deplorables en las que éstos viven, ni por la poca ayuda y atención oficial recibida, sino también por las consecuencias psicosociales y socioeconómicas de las violaciones generalizadas de derechos sociales, económicos y culturales. Dentro de la estrategia contrainsurgente

---

11. *La Jornada*. México, 7 de octubre de 1998, p.24.

gubernamental, los desplazamientos masivos son el objetivo en sí mismo y no mera consecuencia.

De acuerdo a los datos publicados en el diario *La Jornada*, la violenta incursión de la policía estatal y del ejército mexicano en las comunidades del municipio El Bosque, lanzó a los montes a dos mil desplazados. Estos se suman a los más de siete mil de San Pedro Chenalhó, concentrados en Polhó; a los mil ocultos en la Selva Lacandona desde abril en la región de Las Cañadas, y a los seis mil desarraigados desde hace tres años en el norte chol del estado. Así, "Chiapas es escenario de una nueva forma de refugio interno: 16 mil desplazados sitiados militarmente, sin reconocimiento de ninguna institución oficial y al margen de cualquier proyecto asistencial del gobierno".<sup>12</sup>

De los desplazados más recientes de las comunidades de Unión Progreso, Chavajeval, San Antonio El Brillante, San Cayetano y San Pedro Nixtalucum, nada se sabe, sólo que las mujeres, ancianos y niños de esos pueblos deambulan en los picos de las montañas áridas y rocosas que coronan el municipio de El Bosque. Otras cifras dan cuenta de 19 mil desplazados.<sup>13</sup> En estos últimos meses se hicieron varios intentos por retornar a los desplazados a su lugar de origen, en especial a los miembros de Las Abejas, pero todos se cancelaron debido a que no existían las condiciones de seguridad necesarias.

### *Operativos policiaco-militares*

Acteal fue el punto de partida de una escalada de violencia más abierta, so pretexto de acabar con la impunidad. Como ejemplo están los operativos policiaco-militares realizados en la comunidad tzeltal de San Jerónimo Tuliljá, municipio de Chilón; en la colonia tzotzil La Hormiga, en San Cristóbal de Las Casas; las comunidades de Taniperla, en Ocosingo; 10 de abril, en Altamirano; Amparo Aguatinta, en las Margaritas; Navil, en Tenejapa; Nicolás Ruiz, en la cabecera municipal y, por último, en El Bosque. De esta manera, se han llevado a cabo una serie de

12. *La Jornada*. México, 22 de junio de 1998, p.10.

13. Cifras de noviembre 1998, proporcionadas por el Frente Zapatista de Liberación Nacional (FZLN) y Enlace Civil.

operaciones policíaco-militares dirigidas por el ejército mexicano, con el fin —entre otros— de dismantelar municipios autónomos. Esta escalada de violencia se puede apreciar al comprobar el crecimiento de la violencia de un operativo a otro: en Taniperla hubo detenidos, en Aguatinta heridos y en El Bosque, al menos diez muertos.

En estos operativos existe una gran desproporción entre el número de elementos que ejecutan la orden y el "objetivo" del operativo que, según alegan las autoridades, responde sólo a la aprehensión de "asesinos y delincuentes". Sin embargo, con base en una "lista negra", son detenidas muchas más personas de las inicialmente requeridas. Entre los elementos que realizaron los operativos se pudieron distinguir miembros del ejército, la Policía de Seguridad Pública, la Policía Judicial Federal (PJF), Policía Judicial Estatal (PJE), el INM, un agente del ministerio público y un notario.

De igual manera debe considerarse el gasto de recursos humanos y económicos que otorgan las autoridades para implantar el Estado de derecho, el cual ha producido más muertos y violaciones que justicia y paz. Cabe mencionar que como común denominador se ha registrado en los operativos, a civiles uniformados, que son vecinos o miembros de la comunidad en cuestión, acompañando al ejército para denunciar y señalar compañeros y casas. Esto, por supuesto, ha generado conflictos más agudos dentro de las comunidades. También se han registrado saqueos en casas, bienes, tiendas y cooperativas por parte de los militares y de la policía. En ningún caso se ha mostrado orden de aprehensión o cateo. Las averiguaciones previas de los supuestos delincuentes se hacen al vapor, horas antes del operativo o después.

El gobierno contó con el apoyo de algunos medios de comunicación para limpiar la imagen del gobernador, de las policías y del ejército, por su responsabilidad en dichos operativos, encubriendo la magnitud y resultados de los hechos, violando así el derecho a la información.

La propuesta de remunicipalización hecha por el gobernador interino se aviene a la estrategia para eliminar los municipios autónomos por medio de la división para incluirlos en municipios constitucionales.

En mayo, el gobernador Albores declaró, en el mismo tono represivo, que podrían continuar los dismantelamientos a municipios autónomos, por lo que el ambiente de miedo y zozobra se agudizó, manteniéndose la alerta a toda hora, especialmente en Polhó.

### *Disolución de la Comisión Nacional de Intermediación*

El 7 de junio Samuel Ruiz García renunció a su papel intermediador y la CONAI anunció su disolución, debido a que el gobierno había dado claras muestras de su negativa al proceso de paz, habiendo incurrido constantemente en actitudes y prácticas hostiles, empeñado en acabar con toda intermediación posible, suscitando así, la polarización del conflicto y favoreciendo las medidas militares y de fuerza. Esto se suma a que el gobierno no otorgaba las condiciones para la distensión del conflicto, es decir, no ordenaba la reubicación del ejército, no desarmaba a los grupos paramilitares, los presos políticos continuaban en la cárcel, y continuaba con amenazas y amedrentamiento a poblaciones zapatistas, entre otras. La disolución de la CONAI se debió, por tanto, a que ya no había condiciones para que cumpliera con su mandato de intermediación efectiva, considerando que se terminaba una etapa del proceso de paz.

### *El diálogo empantanado*

El punto muerto en el que ha permanecido el diálogo entre el gobierno y el EZLN se debe principalmente al incumplimiento de los Acuerdos de San Andrés y de las otras cuatro condiciones mínimas, arriba mencionadas, que el EZLN ha exigido desde 1996.

Mientras que por un lado el discurso oficial ofrece todas las garantías para lograr una solución pacífica y consensada, por otro, hace todo lo posible para que el conflicto tenga una salida violenta, ejecutando una estrategia global de contrainsurgencia.

Ante la insistencia del ejecutivo para realizar un diálogo directo con el EZLN, éste decidió guardar silencio por un largo tiempo "para que hablara la intolerancia y la violencia oficial". Hasta que dio a conocer la V Declaración de la Selva Lacandona en la que exhorta a la sociedad civil a organizarse para elaborar una consulta en materia de derechos y cultura indígena. Como resultado, la sociedad civil pidió al EZLN abrir una mesa de diálogo con la sociedad civil para establecer las líneas de la consulta; éste acepta y propone los días 20, 21 y 22 de noviembre en la ciudad de San Cristóbal de las Casas. Aprovechando la oportunidad, el EZLN consiente un encuentro con la Comisión de Concordia y Pacificación

(Cocopa) los días 21 y 22 en el mismo lugar. De esta manera, la comisión le garantizaría condiciones de seguridad para llegar al evento.

### *Elecciones del 4 de octubre*

Las elecciones estatales efectuadas el 4 de octubre estuvieron llenas de irregularidades.<sup>14</sup> Previo al sufragio, el despliegue militar, bajo la excusa de ayudar a las comunidades más afectadas por las inundaciones, dio oportunidad a que se establecieran o incrementaran campamentos militares en otras zonas de influencia zapatista, además de que la ayuda proporcionada fue totalmente selectiva o condicionada con la finalidad de ganar o mantener votos favorables al PRI. Asimismo, las acciones paramilitares eran efectuadas con total impunidad, haciéndose presentes en por lo menos 16 municipios.<sup>15</sup> Bajo este contexto, simpatizantes zapatistas anunciaron que no participarían en el sufragio por no considerarlo representativo y por temor al ejército, mientras que el EZLN declaró que no entorpecería la jornada electoral.

Durante la jornada electoral, unos 60 elementos de la Policía de Seguridad Pública del estado recorrieron las urnas instaladas en Taniperla. Además, policías y soldados vestidos de civil se mantuvieron en los principales accesos a la comunidad. La inducción al voto, la participación de personas vinculadas al partido oficial y el control político, fueron tres de las principales denuncias de la oposición en las casillas de Ocosingo. Destaca en una de ellas, el control que sobre las urnas de Taniperla realizó Pedro Chulín, uno de los dirigentes indígenas que apoyaron a la policía y a los militares en la redada en contra del gobierno autónomo zapatista Ricardo Flores Magón.<sup>16</sup>

14. Véase el apartado sobre derechos políticos en este documento.

15. "Comunicado de las organizaciones civiles mexicanas", Servicio de Información Diaria sobre Derechos Humanos en México (Sididh)-Prodh, 11 de junio de 1998.

16. *La Jornada*, México, 5 de octubre de 1998, p.46.

### ***Intensificación de movilizaciones militares después de las elecciones***

Después de las elecciones se intensificaron los movimientos de tropas de combate y artillería hacia la zona de conflicto.<sup>17</sup> Caravanas continuas salieron hacia la región de Los Altos, donde decenas de *Hummers* trasladaron centenares de efectivos, que más tarde regresaron vacíos. Al mismo tiempo, en los puntos más conflictivos de Los Altos y la Selva Lacandona, los desplazamientos y reacomodos de tropa y artillería fueron constantes. San Quintín, Taniperla, La Garrucha, Guadalupe Tepeyac, Altamirano y Ocosingo, fueron escenarios de esa movilización. A su vez, continuaron los vuelos de helicópteros y aviones sobre las comunidades zapatistas y los cinco Aguascalientes.<sup>18</sup>

Los resultados electorales volcaron la geografía municipal chiapaneca a un esquema que favorece al PRI y, por tanto, a los grupos paramilitares, en particular al Movimiento Indígena Revolucionario Antizapatista (MIRA), fomentado por dirigentes priístas y de la Asociación Rural de Interés Colectivo (ARIC) oficial. Como se sabe, dicho grupo tiene uno de sus epicentros en la cañada de Taniperla, pero se extiende a otras partes de Ocosingo, Oxchuc, Altamirano y los alrededores de Chilón, municipios que estaban gobernados por el PRD, pero que ahora regresaron a manos del PRI. Éste mantuvo los municipios constitucionales de la región tzotzil, donde el abstencionismo osciló entre 65 y 80%, y donde existe una numerosa base de apoyo del EZLN.

Según testimonios de indígenas y de observadores de derechos humanos, la tensión dentro de las comunidades y las acciones de los grupos armados y entrenados de filiación priísta, van en aumento. En Taniperla, las amenazas contra las familias zapatistas y perredistas son continuas. Muchos hombres viven ocultos en la montaña para salvar su vida. El hostigamiento a los campesinos por parte de la Policía de Seguridad Pública es constante. También los municipios de la zona norte fueron ganados por el PRI donde opera el grupo paramilitar Paz y Justicia.

17. *La Jornada*, México, 17 de octubre de 1998, p.6.

18. Los cinco Aguascalientes son municipios zapatistas que fueron sede del Encuentro Intercontinental contra el Neoliberalismo y por la Humanidad.

De esta forma, la contrainsurgencia se fortaleció territorial y políticamente. Todos los municipios que comprende la masiva ocupación del ejército fueron ganados por el PRI. Bajo esta configuración, no es difícil pensar que pudiera acontecer un suceso como el de Acteal o aún de mayor gravedad en un corto plazo.

De prolongarse esta guerra silenciosa, oculta, favorecería condiciones de deterioro los tejidos sociales de la cultura indígena y facilitaría el objetivo militar de aniquilar a su enemigo.

Es importante hacer un llamado a las autoridades que han permitido que se mantengan impunes todos los actos delictivos cometidos por grupos paramilitares, grupos armados priístas, guardias blancas, etc. Las recomendaciones hechas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), así como por organismos no gubernamentales no han sido atendidas.

### **Paramilitares en Chiapas**

#### **Violencia impune en 1998, mayores amenazas para 1999**

Existen muestras claras de un alarmante fortalecimiento de los grupos paramilitares que operan en Chiapas —sobre todo en la llamada zona de conflicto— durante 1998 y que amenazan con un recrudecimiento en la violencia y en las violaciones a los derechos humanos contra luchadores sociales, grupos opositores, observadores nacionales e internacionales y simpatizantes zapatistas para 1999. Es muy probable que los paramilitares el próximo año aumenten en número, tengan espacio para una mayor organización, cuenten con mejor infraestructura, cubran mayor territorio en el estado y sigan gozando de la impunidad que tuvieron durante este año. Algunos signos que hacen prever lo anterior son los siguientes:

- Los escasos resultados hasta ahora obtenidos por las investigaciones de la Procuraduría General de la República (PGR), que no han conducido a la captura de los integrantes, ni de los líderes, ni de las personas y grupos que apoyan a los grupos paramilitares en el estado, ni mucho menos al desmantelamiento de grupo armado alguno —a pesar de haber anunciado, en enero de este año, que se investigaba

a 12 grupos armados en la entidad. Es decir, no obstante el cúmulo de evidencias en torno de la existencia, apoyos, integrantes, líderes y acciones violatorias de los derechos humanos cometidas en años anteriores y durante 1998 por grupos paramilitares y armados, como Paz y Justicia, Chinchulines, Movimiento Indígena Revolucionario Antizapatista (MIRA), Máscara Roja, Alianza San Bartolomé de los Llanos, Primera Fuerza, Tomás Munzer, Fuerzas Armadas del Pueblo, Los Puñales, Degolladores y otros que sin identificarse con un nombre, operan en diversos municipios de Chiapas, incluyendo Huitiupán El Bosque, Chilón, Frontera Comalapa, Simojovel y Pueblo Nuevo Solistahuacán, la PGR ha sido incapaz, en un año de investigaciones, de dismantelar a ninguno de estos grupos y con ello devolver la seguridad a las comunidades donde operan.

- La nueva recomposición política del estado, después de las elecciones municipales del pasado 4 de octubre, que otorga las principales alcaldías municipales de la zona de conflicto al Partido Revolucionario Institucional (PRI) —acusado de apoyar de manera decidida a los grupos paramilitares del estado— en los municipios de la llamada zona de conflicto. Ello crea un caldo de cultivo idóneo para la proliferación de nuevos grupos y el fortalecimiento de los ya existentes.
- La iniciativa de Ley de Desarme Integral que el gobernador Roberto Albores Guillén dio a conocer públicamente el 25 de noviembre de 1998, se inscribe dentro de dicha estrategia de fortalecimiento de los grupos paramilitares en el estado de Chiapas, pues de aceptarse, implicaría:
  - Agrupar a los grupos paramilitares, guardias blancas y a las bandas de delincuentes comunes bajo el mismo membrete de “civiles armados” y desconocer sus diferencias, como si todos estos grupos fueran de la misma naturaleza, incurriesen en delitos de la misma gravedad y, por ello, fuesen merecedores de las mismas penas.
  - Reconocer que los diversos grupos armados de la entidad han cometido únicamente el delito de portación de armas prohibidas y perdonarlos por ello, desconociendo así otros delitos graves que se les han señalado, como son: asesinatos, amenazas de muerte,

intimidaciones, tortura, desapariciones, violaciones a menores, provocación de desplazamientos y control de poblaciones.

- Legitimar la presencia de estos grupos y con ello asegurar su impunidad, en vez de desarticularlos y sancionarlos conforme a derecho.
- Recompensar con créditos las acciones ilegales y violatorias de los derechos humanos que han cometido estos grupos armados, disfrazando así el apoyo económico gubernamental que han estado recibiendo bajo el mismo argumento de fomentar el desarrollo productivo y asegurando, mediante una ley, futuros apoyos.
- Las constantes movilizaciones y violaciones a los derechos humanos en las comunidades de la zona de conflicto por parte de elementos de seguridad pública estatal y del ejército federal, que lejos de estar encaminadas al desmembramiento de los grupos paramilitares y captura de sus integrantes, se inscriben dentro de la misma estrategia de fortalecerlos, pues crean un clima de intimidación y amenaza favorable a ellos y alejan a observadores nacionales e internacionales que pudiesen frenar su acción en las comunidades.

Huella de esta preocupación por la futura expansión y fortalecimiento de los grupos paramilitares en Chiapas, son los hechos, que a continuación enlistamos, ocurridos en los últimos días del año en la entidad, en los que estuvieron involucrados los grupos paramilitares Paz y Justicia, Chinchulines, MIRA y el anónimo que opera en el municipio de El Bosque, junto con policías estatales y judiciales, elementos del ejército federal y de migración, y hasta un comisariado ejidal priísta. Contribuyen también a este clima de intranquilidad, los sobrevuelos militares sobre los Aguascalientes zapatistas de La Realidad, Oventic, La Garrucha y Morelia, y el recrudecimiento en los operativos migratorios para restringir el tránsito de personas en la zona de conflicto a finales de noviembre y principios de diciembre de este año.<sup>19</sup>

---

19. Hermann Bellinghausen y Juan Balboa, en *La Jornada*, México, 2 de diciembre de 1998, pp. 16 y 17.

- Los sucesos ocurridos en las comunidades de Los Plátanos, Nicolás Ruiz y Mariscal Yewitz siguieron un mismo patrón: a un encuentro persecutorio de extranjeros con paramilitares sigue la aparición de la policía estatal o judicial —no necesariamente de la policía migratoria— y en segundo plano, el ejército federal.
- En las inmediaciones de la cabecera municipal de Nicolás Ruiz, las tres ciudadanas estadounidenses interceptadas por la policía el lunes 30 de noviembre, sufrieron también una constante intimidación por parte de presuntos paramilitares del grupo Chinchulines a bordo de dos camiones y con el rostro cubierto con paliacates azules.
- En Mariscal Yewitz, municipio de Tumbalá, los dos ciudadanos italianos y una sanmarinesa fueron detenidos por integrantes del grupo paramilitar Paz y Justicia y entregados a la policía “por reunirse con periodistas y zapatistas”, según denunciaron. El comisariado ejidal priísta de Mariscal Yewitz, Sebastián Arcos Díaz, reconoció públicamente haber pedido a la seguridad pública “que los agarrara [a los extranjeros] por que si no, los íbamos a amarrar nosotros para que se murieran de hambre”.
- En Los Plátanos, municipio de El Bosque, un encuentro entre integrantes de la caravana estadounidense Pastores por la Paz y los paramilitares en poder de la comunidad, derivó en un “incidente” con la Policía de Seguridad Pública del estado y en la posterior detención y deportación de algunos de los extranjeros por parte del Instituto Nacional de Migración (INM).
- En una bodega de la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC-Independiente) ubicada en Las Margaritas, el 27 de noviembre, se presentaron fuertemente armados integrantes del grupo paramilitar MIRA y estuvieron a punto de provocar un choque con sus ocupantes. El mismo grupo MIRA controla actualmente el acceso a la cañada del río Perla, cerca de la comunidad de Taniperla, en el municipio de Ocosingo, al amparo de Seguridad Pública.
- El 29 de noviembre, en el ejido Joljá, municipio de Tila, siete presuntos integrantes del grupo paramilitar Paz y Justicia, hirieron de gravedad —con dos machetazos en la cabeza y ocho más en diferentes partes del cuerpo— a Conrado Pérez Ramírez, militante del opositor Partido de la Revolución Democrática (PRD).

**Cuadro 1**  
**Total nacional de sucesos de represión en México**  
**de enero a noviembre de 1998**

Primer semestre*	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Total
374	52	51	34	30	31	572

**Cuadro 2**  
**Sucesos por estado**

Estado	Primer semestre	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Total	%
Chiapas	137	16	16	6	10	6	191	33.39%
Guerrero	70	17	10	6	6	10	119	20.80%
Distrito Federal	44	7	6	1	4	4	66	11.54%
Oaxaca	32	3	11	6	1	2	55	9.62%
Veracruz	10	2	1	4	0	1	18	3.15%
Estado de México	11	2	0	1	0	0	14	2.45%
Tabasco	8	1	1	1	1	0	12	2.10%
Chihuahua	5	0	1	2	2	0	10	1.75%
Tamaulipas	5	0	0	2	1	0	8	1.40%
Hidalgo	6	0	0	1	0	0	7	1.22%
Jalisco	4	1	0	0	1	1	7	1.22%
Durango	4	0	1	1	0	0	6	1.05%
Morelos	4	0	0	0	0	2	6	1.05%
Puebla	3	1	0	0	1	1	6	1.05%
Sonora	3	1	1	1	0	0	6	1.05%
Baja California	3	0	0	0	0	2	5	0.87%
Michoacán	4	0	0	1	0	0	5	0.87%
Querétaro	2	0	1	1	1	0	5	0.87%
Campeche	3	0	1	0	0	0	4	0.70%
Nayarit	3	0	0	0	1	0	4	0.70%
Nuevo León	3	0	0	0	0	0	3	0.52%
Quintana Roo	2	0	0	0	1	0	3	0.52%
Sinaloa	2	0	0	0	0	1	3	0.52%
Aguascalientes	1	0	0	0	0	1	2	0.35%
San Luis Potosí	2	0	0	0	0	0	2	0.35%
Tlaxcala	1	0	1	0	0	0	2	0.35%
Yucatán	1	1	0	0	0	0	2	0.35%
Coahuila	1	0	0	0	0	0	1	0.17%
Total	374	52	51	34	30	31	572	100.00%

\* Véase "ProMedio La represión en cifras, represión y violencia política en México en el primer semestre de 1998", Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C., mimeo de 44 páginas, septiembre de 1998. Puede encontrarse en internet: <http://mixcoac.uia.mx/~prodh/default.htm>

**Cuadro 3**  
**Violaciones individuales**

Tipo de violación	Primer semestre	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Total	%
Detención	724	5	16	11	5	5	766	33.06%
Agresión-lesión	519	4	9	19	5	8	564	15.71%
Expulsión	155	1	0	0	0	0	154	6.65%
Homicidio	124	3	7	6	4	1	145	6.26%
Incomunicación	91	7	0	1	0	2	101	4.36%
Amenaza	56	4	20	8	2	7	97	4.19%
Desaparición	82	4	0	3	1	0	90	3.88%
Hostigamiento	47	9	13	8	3	0	80	3.45%
Tortura	46	1	6	15	1	3	72	3.11%
Privación ilegal de la libertad	59	0	0	0	0	0	59	2.55%
Negación de asistencia jurídica	55	0	0	0	0	0	55	2.37%
Negación de visa	0	0	40	0	0	0	40	1.73%
Intimidación	22	2	2	8	0	0	34	1.47%
Toma de declaración sin defensor	54	0	0	0	0	0	54	1.47%
Fabricación de delito	28	0	4	0	0	1	33	1.42%
Atentado	29	0	0	2	1	0	32	1.38%
Consignación	26	0	0	0	0	0	26	1.12%
Retén/control de movimiento	8	7	0	0	0	0	15	0.65%
Trato cruel	15	0	0	0	1	1	15	0.65%
Denegación de justicia	0	0	1	11	1	1	14	0.60%
Amparo no respetado	12	0	0	0	0	0	12	0.52%
Secuestro	0	5	0	5	2	0	12	0.52%
Cateo	10	0	0	0	0	0	10	0.43%
Dilación de justicia	10	0	0	0	0	0	10	0.43%
Calumnia/difamación pública	4	1	0	0	0	2	7	0.30%
Robo/saqueo	6	0	1	0	0	0	7	0.30%
Decomiso de instrumentos de trabajo a comunicadores	4	0	0	0	0	0	4	0.17%
Obstrucción de labor	2	0	0	0	0	2	4	0.17%
Cesantía a comunicadores	3	0	0	0	0	0	3	0.13%
Destrucción/daños a propiedad	1	0	2	0	0	0	3	0.13%
Espionaje	1	2	0	0	0	0	3	0.13%
Vigilancia	3	0	0	0	0	0	3	0.13%
Cancelación de frecuencia/programa	2	0	0	0	0	0	2	0.09%
Castigo menor al daño	2	0	0	0	0	0	2	0.09%
Censura	0	1	0	0	0	0	1	0.04%
Confiscación	0	0	0	0	0	1	1	0.04%
Declaración ministerial negada	1	0	0	0	0	0	1	0.04%
Desalojo de manifestación	1	0	0	0	0	0	1	0.04%
Destrucción de equipo a comunicadores	1	0	0	0	0	0	1	0.04%
Discriminación en impartición de justicia	1	0	0	0	0	0	1	0.04%
Falta de atención médica	0	0	0	1	0	0	1	0.04%
Impedimento de libre tránsito	1	0	0	0	0	0	1	0.04%
Violación sexual	0	0	0	1	0	0	1	0.04%
Total	1981	56	121	99	26	34	2317	100.00%

**Cuadro 4**  
**Violaciones colectivas**

Tipo de violación	Primer semestre	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Total	%
Intimidación	78	6	9	1	1	1	96	20.08%
Hostigamiento	52	10	8	1	5	6	82	17.15%
Agresión-lesión	36	5	3	2	6	4	56	11.72%
Retén/control de movimiento	39	4	1	1	1	1	47	9.83%
Desalojo de plantón/manifestación	22	2	1	1	1	4	31	6.49%
Amenaza	16	5	4	1	2	1	29	6.07%
Cateo	12	1	7	0	0	2	22	4.60%
Desalojo de predio/inmueble	17	0	1	0	0	0	18	3.77%
Destrucción/daños a propiedad	15	0	0	0	0	1	16	3.35%
Allanamiento de morada	2	1	2	1	0	5	11	2.30%
Robo/saqueo	9	0	0	0	0	0	9	1.88%
Atentado	7	0	1	0	0	0	8	1.67%
Calumnia/difamación	2	0	0	0	0	3	5	1.05%
Allanamiento de local	4	0	0	0	0	0	4	0.84%
Desplazamiento de población	4	0	0	0	0	0	4	0.84%
Asignación de cargo a presunto violador de derechos humanos	1	0	0	0	0	2	3	0.63%
Detención	1	0	0	0	1	1	3	0.63%
Denegación de justicia	0	1	2	0	0	0	3	0.63%
Disolución de reunión	3	0	0	0	0	0	3	0.63%
Espionaje	2	0	1	0	0	0	3	0.63%
Vigilancia	3	0	0	0	0	0	3	0.63%
Violación/abuso sexual	1	1	0	1	0	0	3	0.63%
Desaparición	1	1	0	0	0	0	2	0.42%
Homicidio	2	0	0	0	0	0	2	0.42%
Incomunicación	0	1	0	1	0	0	2	0.42%
Impedimento de libre tránsito	2	0	0	0	0	0	2	0.42%
Obstrucción de labor	2	0	0	0	0	0	2	0.42%
Tortura	0	0	0	0	2	0	2	0.42%
Bloqueo de marcha	1	0	0	0	0	0	1	0.21%
Decomiso	0	0	1	0	0	0	1	0.21%
Destrucción de vivienda	1	0	0	0	0	0	1	0.21%
Expulsión	0	0	1	0	0	0	1	0.21%
Hostigamiento sexual	0	0	0	1	0	0	1	0.21%
Intento de desalojo de manifestación	1	0	0	0	0	0	1	0.21%
Privación ilegal de la libertad	1	0	0	0	0	0	1	0.21%
Total	537	38	42	11	19	31	478	100.00%

**Cuadro 5**  
**Agresores directos**

Agresor directo	Primer semestre	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Total	%
Desconocidos	86	12	11	7	3	4	123	18.44%
Ejército mexicano	80	8	6	5	9	8	116	17.59%
SPE	54	7	10	4	3	5	83	12.44%
PJE	45	7	8	7	0	0	67	10.04%
INM	20	3	0	0	0	0	23	3.45%
Gobierno estatal	6	2	9	0	1	3	21	3.13%
Miembros del PRI	18	0	2	0	0	0	20	3.00%
PJ (estatal o federal no especificado)	13	0	0	3	3	1	20	3.00%
Policía municipal	13	2	0	2	1	0	18	2.70%
Grupo paramilitar no especificado	7	3	2	0	2	0	14	2.10%
SSP del DF	12	1	0	0	0	0	13	1.95%
Grupo armado no identificado	9	1	0	1	1	0	12	1.80%
Grupo paramilitar Paz y Justicia	11	0	0	0	0	0	11	1.65%
Autoridades carcelarias	1	4	1	2	2	0	10	1.50%
Jués	5	1	0	1	1	1	9	1.35%
Cacique	4	0	0	1	1	0	6	0.90%
Encapuchados	6	0	0	0	0	0	6	0.90%
PJF	0	0	2	0	1	3	6	0.90%
Simpatizantes del PRI	2	2	0	1	1	0	6	0.90%
Alcalde	5	0	0	0	0	0	5	0.75%
BOM	5	0	0	0	0	0	5	0.75%
Funcionario	3	0	0	0	1	1	5	0.75%
Grupo de choque	3	0	0	0	0	2	5	0.75%
Grupo paramilitar MIRA	5	0	0	0	0	0	5	0.75%
Medios de comunicación	1	0	0	0	0	3	4	0.60%
Secretaría de Gobernación	0	1	2	0	1	0	4	0.60%
Grupo armado priista	0	0	3	0	0	0	3	0.45%
Guardias blancas	2	0	1	0	0	0	3	0.45%
Miembros de la misma comunidad	3	0	0	0	0	0	3	0.45%
Miembros de otra comunidad	3	0	0	0	0	0	3	0.45%
PJDF	2	1	0	0	0	0	3	0.45%
Gobierno del Distrito Federal	2	0	0	0	0	0	2	0.30%
Grupo paramilitar	2	0	0	0	0	0	2	0.30%
Chinchulines	2	0	0	0	0	0	2	0.30%
Ministerio público	1	1	0	0	0	0	2	0.30%
No especificado	2	0	0	0	0	0	2	0.30%
SRE	2	0	0	0	0	0	2	0.30%
Sicarios	2	0	0	0	0	0	2	0.30%
Vigilancia privada	2	0	0	0	0	0	2	0.30%
Autoridades educativas	1	0	0	0	0	0	1	0.15%
Autoridades municipales	0	1	0	0	0	0	1	0.15%
Cereso de Acapulco	1	0	0	0	0	0	1	0.15%
Comerciantes ambulantes	1	0	0	0	0	0	1	0.15%
Comerciantes Central Abasto	1	0	0	0	0	0	1	0.15%
Comuneros	0	0	1	0	0	0	1	0.15%
Consejo Tutelar	0	0	0	1	0	0	1	0.15%

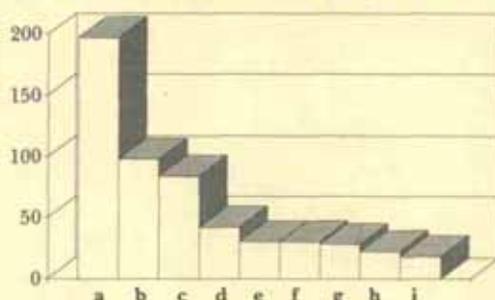
Continuación cuadro 5

Agresor directo	Primer semestre	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Total	%
DIF	1	0	0	0	0	0	1	0.15%
Embozados	1	0	0	0	0	0	1	0.15%
EZLN	1	0	0	0	0	0	1	0.15%
GOAP	1	0	0	0	0	0	1	0.15%
Guardaespalda	0	0	1	0	0	0	1	0.15%
Movimiento de Solidaridad Iberoamericana	1	0	0	0	0	0	1	0.15%
Narcotraficante	1	0	0	0	0	0	1	0.15%
Nuncio	0	0	0	0	1	0	1	0.15%
Persona armada	1	0	0	0	0	0	1	0.15%
PGR	0	1	0	0	0	0	1	0.15%
Presos	1	0	0	0	0	0	1	0.15%
Radiodifusora	1	0	0	0	0	0	1	0.15%
Secretaría de Comunicaciones y Transporte	1	0	0	0	0	0	1	0.15%
Sindicalista	1	0	0	0	0	0	1	0.15%
Total	452	58	59	35	32	31	667	100.00%

Cuadro 6  
Sectores afectados

Sector afectado	Primer semestre	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Total	%
Campesino/indígena	149	7	19	10	5	7	197	29.62%
Organizaciones sociales	65	13	6	5	3	6	98	14.74%
Partidos políticos	52	8	11	2	6	5	84	12.63%
Medios de Comunicación	51	2	2	3	2	2	42	6.32%
Civil	20	2	2	4	0	2	30	4.51%
ONG de derechos humanos	12	5	4	2	2	5	30	4.51%
Observadores Extranjeros	22	4	1	0	1	0	28	4.21%
Organizaciones religiosas	12	2	3	0	3	2	22	3.31%
Mujeres	13	0	5	0	0	0	18	2.71%
Servidores Públicos	15	0	0	0	0	0	15	2.26%
Autoridades municipales	11	0	0	1	1	0	13	1.95%
Niños de la calle	10	1	2	0	0	0	13	1.95%
ONG	11	1	0	1	0	0	13	1.95%
Estudiantil	7	1	1	0	0	1	10	1.50%
Trabajadores	5	1	0	1	1	2	10	1.50%
Guerrilla	4	4	0	0	1	0	9	1.35%
Magisterial	9	0	0	0	0	0	9	1.35%
Presos	1	0	0	3	5	0	9	1.35%
Intelectuales	5	1	0	0	0	0	6	0.90%
Militares	1	0	0	1	1	1	4	0.60%
Comerciantes	2	0	0	0	0	0	2	0.30%
Abogados	1	0	0	0	0	0	1	0.15%
Médicos	1	0	0	0	0	0	1	0.15%
Refugiados	1	0	0	0	0	0	1	0.15%
Total	460	52	56	33	31	33	665	100.00%

Gráfica 1  
Sectores afectados con mayor frecuencia



- a Campesino/indígena  
 b Organizaciones sociales  
 c Partidos políticos  
 d Medios de Comunicación  
 e Civil  
 f ONG de derechos humanos  
 g Observadores Extranjeros  
 h Organizaciones religiosas  
 i Mujeres

Cuadro 7  
Campos de confrontación

Campo de confrontación	Primer semestre	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Total	%
Político-militar	160	17	13	3	11	11	215	34.68%
Político	75	16	13	6	5	10	125	20.16%
No especificado	55	5	3	4	4	2	73	11.77%
Libre expresión/información	25	1	2	2	0	1	31	5.00%
Derechos humanos	17	0	4	2	0	3	26	4.19%
Seguridad pública	14	3	6	3	0	0	26	4.19%
Agrario	17	3	2	1	0	0	23	3.71%
Político-electoral	0	2	4	5	2	1	14	2.26%
Vivienda	11	0	0	0	0	0	11	1.77%
Impartición de justicia	7	0	0	2	1	0	10	1.61%
Social	5	1	1	1	0	0	8	1.29%
Ecológico	6	0	1	0	0	0	7	1.13%
Penitenciario	0	0	0	2	3	0	7	1.13%
Laboral	3	1	0	0	1	1	6	0.97%
Educativo	4	0	0	0	0	1	5	0.81%
Corrupción	4	0	0	0	0	0	4	0.65%
Económico	2	0	0	2	0	0	4	0.65%
Electoral	4	0	0	0	0	0	4	0.65%
EZLN	0	3	1	0	0	0	4	0.65%
Narcotráfico	3	0	0	0	0	1	4	0.65%
Género	3	0	0	0	0	0	3	0.48%
Servicios	3	0	0	0	0	0	3	0.48%
Sindical	2	0	0	0	0	0	2	0.32%
Urbano	2	0	0	0	0	0	2	0.32%
Abuso de poder	0	0	0	0	1	0	1	0.16%
EPR	0	0	0	1	0	0	1	0.16%
Religioso	0	0	1	0	0	0	1	0.16%
Total	422	52	51	34	30	31	620	100.00%

## Siglas:

BOM	Base de Operación Mixta.
Cereso	Centro de Readaptación Social.
EPR	Ejército Popular Revolucionario.
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional.
GOAP	Grupo de Operación de Apoyo a Pasajeros del Metro.
INM	Instituto Nacional de Migración.
MIRA	Movimiento Indígena Revolucionario Antizapatista.
ONG	Organizaciones no gubernamentales.
PGJE	Procuraduría General de Justicia del Estado.
PGR	Procuraduría General de la República.
PJDF	Policía Judicial del Distrito Federal.
PJE	Policía Judicial del Estado.
PJF	Policía Judicial Federal.
PRI	Partido Revolucionario Institucional.
SP	Seguridad Pública.
SPE	Seguridad Pública Estatal.
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores.
SSP del DF	Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.



## La seguridad pública en la coyuntura Balance jalisciense del segundo semestre de 1998

*Marcos Pablo Moloeznik y Jorge Regalado Santillán\**

El objeto de este trabajo es dar cuenta de los acontecimientos más relevantes que, en materia de seguridad pública y procuración de justicia, se desarrollaron durante el segundo semestre de 1998, particularmente en el estado de Jalisco y sólo cuando su importancia lo imponga, en el orden federal. Se integra a partir de tres núcleos que tratan de responder las preguntas: ¿cómo comenzó este periodo?, ¿cómo se desarrolló? y ¿cómo finalizó? Esto, con el objetivo de identificar las tendencias que permitan realizar un balance general de estos últimos seis meses de 1998.

### **Cómo comenzó**

Esta etapa estuvo signada por un rico mosaico de hechos de los cuales, durante el interregno entre la primera y la segunda mitad del año, destacaron los siguientes: el anuncio del inicio de un nuevo Programa Nacional de Seguridad Pública; el incremento en el consumo de estupefacientes en la república mexicana; la firma del Convenio de Seguridad Pública entre el estado de Jalisco y la Federación 1998; la aportación de recursos federales extraordinarios en la materia; la renovación de personal de la delegación de la Procuraduría General de la República (PGR) por actos comprobados de corrupción; la controversia suscitada por los

---

\* Profesores investigadores de la Universidad de Guadalajara (UdeG).

operativos policiales contra los limpiaparabrisas y trabajadores de la calle, y la propuesta integral para combatir la delincuencia y las infracciones administrativas presentada por el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social, entre otros.

### ***Nuevo Programa Nacional de Seguridad Pública***

El secretario de Gobernación, Francisco Labastida Ochoa, adelantó el esquema al que se pretende ajustar un nuevo Programa Nacional de Seguridad Pública, que contempla las siguientes estrategias:<sup>1</sup>

- El combate a la impunidad en policías y autoridades.
- La profesionalización de los recursos humanos.
- La depuración de los cuerpos policíacos.
- La incorporación de programas de informática y comunicación.
- La conformación de un archivo nacional de delinquentes y policías.
- El desarrollo de un programa de peritos en el país.
- El apoyo por medio de becas a policías judiciales y agentes del ministerio público.
- La aplicación de exámenes psicológicos y psiquiátricos a policías.
- La revisión y mejoramiento de la estructura de sueldos.
- El incremento del número de policías judiciales y agentes del ministerio público.
- El fortalecimiento del sistema judicial en los estados.
- La aplicación de las modificaciones jurídicas adicionales en el tema.

### ***Aumenta en México el consumo de drogas entre los jóvenes***

De los resultados preliminares de la Encuesta Nacional de Adicciones 1998 se desprende que en la república mexicana la drogadicción va en aumento ya que en los últimos cinco años se duplicó el consumo de cocaína entre los jóvenes de 14 a 30 años de edad, mientras que en la frontera norte la heroína registró un incremento de 200% entre 1994 y 1997.<sup>2</sup>

---

1. *Siglo 21*, Guadalajara, 26 de junio de 1998.

2. *Público*, Guadalajara, 27 de junio de 1998.

### ***Recursos federales adicionales en la materia***

Con una aportación federal adicional de 195 millones de pesos el gobierno de Jalisco asume el compromiso de emprender acciones para depurar y profesionalizar las corporaciones de seguridad y mejorar sustancialmente los ingresos de los servidores públicos que se desempeñan en éstas y, en el caso de la policía judicial y del ministerio público, se persigue duplicar el número de elementos, anunció el secretario de Gobernación, en el marco de la firma del Convenio de Seguridad Pública 1998.<sup>3</sup>

### ***Corrupción obliga, una vez más, a la renovación de cuadros policiales federales***

Entre 50 y 60 agentes de la Policía Judicial Federal asignados a la delegación Jalisco de la PGR fueron trasladados a la ciudad de México y sustituidos por nuevos elementos al mando del comandante Alejandro Ángeles González, quien asumió el mando como subdelegado en sustitución del comandante Juan de Dios Toledano. Extraoficialmente trascendió que los cambios se dieron luego de que la Policía Investigadora de Jalisco detuviera a dos agentes y a dos de sus "madrinas", en un caso de secuestro y extorsión.<sup>4</sup>

### ***Controvertida propuesta del Consejo Ciudadano***

A principios de junio el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social propuso que las personas que realizaran actividades de limpiaparabrisas, ventas en los cruceros y vías de comunicación, tragafuegos y similares, fueran retirados por la Secretaría de Vialidad y Transporte, así como por los ayuntamientos, debido a que fomentaban el desorden vial, causaban mala imagen a la ciudad pero, sobre todo, promovían conductas anti y parasociales y se les involucraba

3. *Ibidem.*

4. *Siglo 21*, Guadalajara, 11 de junio de 1998.

con asaltos a los automovilistas. En palabras de su presidente, Hugo Armando Peregrina González, dichas "conductas [actividades] no son lícitas porque violan la normatividad vial, el reglamento de zonificación de la Ley de Desarrollo Urbano y los reglamentos de Policía y Buen Gobierno de los ayuntamientos".<sup>5</sup>

Días después, y a raíz de quejas de la ciudadanía, se inició un operativo a cargo de la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara (DGSPG) que diariamente reportó la detención de 14 personas entre niños y jóvenes que eran limpiaparabrisas o afines en los cruceros del primer cuadro de la ciudad, de los cuales 45% portaba consigo algún tipo de droga, según el presidente municipal de Guadalajara,<sup>6</sup> en tanto que para el titular de la DGSPG, Jesús Enrique Cerón Mejía, detrás de los limpiaparabrisas se esconde una importante red de distribuidores de drogas y asaltantes a mano armada.

De esta manera, la DGSPG llevó a cabo acciones policiales apegadas totalmente a derecho y se realizaron para combatir conductas ilícitas y no sólo para retirarlos de las calles.<sup>7</sup>

A fines de junio, el mismo Consejo Ciudadano presentó un documento titulado "La coordinación contra el crimen", en el que se insta a las autoridades a frenar la explotación y degradación de los niños de la calle, advirtiendo que se debe apoyar a los infantes mediante acciones asistenciales para que se desarrollen armónicamente con oportunidades de trabajo y capacitación técnica, con el fin de convertirlos en seres productivos. Es decir, se propone hacer frente a esta problemática mediante estrategias y líneas de acción integrales, por lo que instituciones como la Secretaría de Salud, los ayuntamientos, el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS), el Instituto Cabañas e incluso particulares y organismos no gubernamentales dedicados a dar servicios asistenciales deberían —de acuerdo al Consejo— coordinar sus esfuerzos en la prestación de la atención a menores y adultos de las calles de la ciudad.

5. *Siglo 21*, Guadalajara, 3 de junio de 1998 y *Público*, Guadalajara, 26 de junio de 1998.

6. *Siglo 21*, Guadalajara, 12 de junio de 1998.

7. *Siglo 21*, Guadalajara, 13 de junio de 1998.

Sin embargo, la asistencia social es tan sólo una estrategia de la propuesta citada para enfrentar el delito y las infracciones administrativas, a la que se suman las siguientes:<sup>8</sup>

- La coordinación intra e interinstitucional para disminuir los delitos contra el patrimonio, contra la vida y la integridad corporal.
- La erradicación de las armas de las calles.
- El freno a la violencia juvenil en las escuelas y calles.
- La expulsión de los traficantes de drogas en el estado.
- La ruptura del ciclo de violencia intrafamiliar.
- La recuperación de los espacios públicos de la zona metropolitana de Guadalajara.
- La reducción significativa de robo de vehículos y delitos relacionados.
- La recuperación de las calles y avenidas.
- El respeto y cortesía que deben guiar a los elementos de los cuerpos de seguridad en su trato con el ciudadano.
- El proceso estratégico de análisis criminológico.

Diferente es la visión que, sobre el particular, tiene la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH), la que advirtió sobre la anticonstitucionalidad de estos operativos policiales si en ellos se registra a personas o vehículos. La oposición de su titular, María Guadalupe Morfin Otero, motivó la presentación de una denuncia en su contra por uso indebido de atribuciones ante el Congreso del Estado y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) por parte del Consejo Ciudadano.<sup>9</sup> Ambas, la denuncia y la queja interpuestas fueron declaradas improcedentes y, a juicio del director de Quejas y Orientación de la CNDH, Dante Schiaffini Barranco, el presidente, los consejeros y los visitadores de las comisiones estatales de derechos humanos no tendrán "responsabilidad civil, penal o administrativa por las opiniones o recomendaciones que formulen o por

8. *Siglo 21*, Guadalajara, 24 de junio de 1998.

9. *Siglo 21*, Guadalajara, 26 de junio de 1998.

los actos que realicen conforme a derecho y en ejercicio de las funciones propias de sus cargos".<sup>10</sup>

### *¿Coordinación o subordinación?*

El día 10 de junio se suscitó una controversia entre el presidente municipal de Guadalajara, Francisco Javier Ramírez Acuña y el secretario técnico del Consejo Estatal de Seguridad Pública, Efrén Flores Ledezma, sobre el significado, sentido y alcances de la coordinación en materia de seguridad pública. Mientras que para el primer edil tapatío no es una obligación firmar el convenio de coordinación que propuso el Consejo Estatal de Seguridad Pública, para su titular el artículo 21 constitucional es un imperativo legal que no deja lugar a dudas.

Ramírez Acuña sostuvo que "de acuerdo a la *Constitución* se le da libertad al ayuntamiento [...] se requiere un acuerdo porque hay entrega de soberanía y facultades, así como transmisión de responsabilidades", por lo que todo acuerdo de coordinación "tiene que ser aprobado por el cabildo para que a su vez los presidentes municipales" procedan a firmar.<sup>11</sup>

En realidad, tal parece que lo que subyace es un conflicto entre la presidencia municipal de Guadalajara y el titular de la Secretaría de Seguridad, Prevención y Readaptación Social, Daniel Ituarte Reynaud, ya que el propio Ramírez Acuña declaró que no tiene siquiera porqué informarle de los operativos a cargo de la DGSPG. A esta posición sustentada en la defensa de la autonomía municipal se sumaron los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara, ante la pretensión de Ituarte de ejercer el mando de las corporaciones policíacas de los cuatro municipios (Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá).<sup>12</sup>

10. *Siglo 21*, Guadalajara, 14 de agosto de 1998 y 29 de septiembre de 1998. Mientras, el Congreso del Estado declaró improcedente el juicio político contra Morfín Otero y su cuarta visitadora, también implicada, porque la denuncia en su contra no fue ratificada en tiempo y forma como lo establece la ley.

11. *Siglo 21*, Guadalajara, 11 de junio de 1998.

12. *El Occidental*, Guadalajara, 17 de julio de 1998. El organigrama original de la Secretaría contemplaba una Dirección de la Policía Metropolitana, dependiente de su Dirección General de Seguridad Pública.

### *Los trapos sucios se lavan en casa*

En otro orden, se comprobó que del total de los elementos de la policía municipal de Zapopan, 25% (aproximadamente 350) son adictos a la cocaína o a la mariguana. Así quedó demostrado luego de haberseles practicado un examen antidopaje en el Hospital Regional de Zapopan. Aunque los resultados no fueron definitivos, el titular de la Dirección de Seguridad Pública de Zapopan, Raúl Armando Pinedo Huerta, dijo estar preparado para que la cifra rebase 25% de sus efectivos operativos. Informó que, desafortunadamente, la ley establece la obligación de rehabilitarlos y por esa razón su situación laboral quedará en manos de la Comisión de Honor y Justicia.<sup>13</sup>

### *El elevado costo del 080*

Para el secretario de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social, Daniel Ituarte Reynaud, el Centro Integral de Comunicaciones (CEINCO), mejor conocido como 080 o Base Palomar, debería crecer y troncalizar a todo el estado. En sus propias palabras, este proceso demanda una inversión de 14 millones de dólares lo que contrasta con la planeación del director saliente del CEINCO, Antonio de Avila Serafín, que para su modernización tenía previsto unos tres millones de dólares, de acuerdo a documentación que obra en su poder. Tan sólo la edificación de una base de respaldo en el cerro de la Higuera, al noreste de la zona metropolitana, anunciada por Ángel Apodaca Chavira, nuevo director del CEINCO, requiere dos millones de dólares.<sup>14</sup>

De manara paralela a este anuncio y ante la saturación del servicio que ofrece el sistema 080 y la prestación de servicio preferencial a más de 15 empresas privadas de seguridad, el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública pidió que se realice una minuciosa auditoría a la administración y operación del CEINCO: "la sociedad resulta sorprendida por los datos

13. *Siglo 21*, Guadalajara, 12 de junio de 1998.

14. *Ibidem* y 2 de julio de 1998.

reconocidos por los funcionarios que señalan la falta de control operativo del CEINCO —080— dependiente de la Secretaría de Seguridad".<sup>15</sup>

No obstante, el titular de la Secretaría de Seguridad presentó a los ayuntamientos una propuesta para que participen en la adquisición de equipo para el CEINCO por un valor de dos y medio millones de dólares, de los cuales el gobierno del estado absorbería 54% y el resto sería aportado por Guadalajara (29.5%), Zapopan (10.05%), Tlaquepaque (poco más de 3%) y Tonalá (poco más de 2%).<sup>16</sup>

### *Procuración de justicia en la entidad o que todo cambie para que nada cambie*

En lo que a procuración de justicia se refiere, pocos son los cambios realizados por el procurador de Justicia del Estado Félix Ledesma Martínez Negrete, que asumió su cargo el 12 de abril de 1998. La opinión casi generalizada de sus funcionarios y ex funcionarios es que la Procuraduría no quiere cambiar, que va a seguir igual. Si bien no se nota desánimo marcado, sí existe apatía y la nueva Ley Orgánica que entró en vigor el 5 de junio pasado no es ninguna solución para los vicios de fondo que arrastra la institución.<sup>17</sup>

Por ejemplo, existe un rezago en el cumplimiento de las 26 mil órdenes de aprehensión pendientes en el estado de Jalisco, "lo que se debe a la falta de personal y de un equipamiento moderno en cómputo", explicó Fray Martín Arreola, comandante de área en la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE). Dicho en otros términos, la media de la mora o el atraso de la PGJE en el cumplimiento de las órdenes de aprehensión libradas por los jueces del fuero común de Jalisco, fue desde 1982 a 1998 del orden de 63%.<sup>18</sup>

15. *Siglo 21*, Guadalajara, 19 y 24 de octubre de 1998. Lo Jack, es la marca del sistema de recuperación de vehículos que más recientemente se presentó al mercado, en tanto que días después, Security-Tech ofertó un sistema de alarmas centralizadas; ambos funcionan a través del CEINCO (080).

16. *Público*, Guadalajara, 17 de noviembre de 1998.

17. *Siglo 21*, Guadalajara, 13 de junio de 1998.

18. *Público*, Guadalajara, 7 de julio de 1998.

Tratándose de los entonces 860 policías investigadores del estado, los mismos han perdido su capacidad operativa, ya que los cambios se hicieron al vapor sin que los agentes tuvieran una preparación previa. Esta situación se agrava tanto por el manejo discrecional y discriminatorio de parte significativa de sus recursos por la Secretaría de Seguridad Pública que detenta el control de los fondos federales para la procuración de justicia, como por la imposición de su director general administrativo, designado por la Secretaría de Administración al margen de la fiscalía estatal.<sup>19</sup>

### **Cómo se desarrolló**

Puede considerarse como punto de partida del segundo semestre de 1998, el segundo paquete legislativo en materia penal que el poder ejecutivo del estado envió al Congreso local y como último acto en materia de seguridad pública y procuración de justicia el aumento de los secuestros en la entidad, tipo delictivo que se corresponde con el crimen organizado.

### ***Propuesta de reformas al Código Penal***

Se trata de una iniciativa del gobernador constitucional del estado de Jalisco, Alberto Cárdenas Jiménez, de reformas y adiciones al Código Penal, con las que se pretenden aumentar las penalidades para quienes cometen el delito de secuestro. En ese tenor, la propuesta contempla incrementar la pena a un mínimo de 20 y un máximo de 50 años de prisión; al tiempo que prevé sancionar con mayor energía al secuestrador o plagiario que prive de la vida al secuestrado.<sup>20</sup>

En opinión del presidente del Tribunal de Justicia del Estado, Raúl Acosta Cordero, esta iniciativa es sólo una de las posibles soluciones y no

19. *Siglo 21*, Guadalajara, 5 de octubre de 1998. Como medida tardía se decidió retirar a 170 policías investigadores y a 39 agentes del ministerio público que opten por el nombramiento de especializados para someterlos a un curso intensivo en las aulas universitarias a los investigadores y en las instalaciones universitarias de La Primavera a los agentes, con el fin de prepararlos para enfrentar al crimen organizado.

20. *Siglo 21*, Guadalajara, 1 de julio de 1998.

necesariamente debe ser la única. Explicó que para solucionar el delito del secuestro es imperioso tomar en cuenta un conjunto de medidas tales como "incrementar los aparatos preventivos del delito, una mayor eficacia de los recursos materiales y humanos en la procuración de justicia, una mayor preparación y actualización para los encargados de la administración de justicia". Por lo que estimó, se trataría de "un concierto de participaciones que en su momento deberán dar solución al problema, no es la panacea el incremento de la sanción, pero sí forma parte de la solución".<sup>21</sup>

Además, de acuerdo al jurista Arturo Zamora Jiménez, esta iniciativa presenta grandes deficiencias de técnica jurídica y es de carácter elitista, y entre sus observaciones destacan:

- La iniciativa propicia la protección a los sectores económicos más poderosos, por lo que incumple con el efecto general de la ley desde el punto de vista sociológico.
- La norma general prevé una pena máxima de 40 años, por lo que primero se tiene que modificar la ley para cualquier pena mayor a eso.
- Se omiten diversas modalidades de participación y sólo se plantea un aumento de penas sin atacar frontalmente todas las formas de participación.
- La recomendación de evitar el "reenvío" (remite a tal ley) y modificar previamente el artículo 11 del Código Penal.
- No incluye la figura de "acuerdo previo para cometer el delito", lo cual sería aplicable no sólo para el secuestro sino para otras figuras.
- Se utiliza una técnica jurídica inapropiada ya que señala que "se considera", cuando en derecho penal puede resultar riesgoso en los momentos de interpretar la ley; lo acertado es comete el delito de plagio o secuestro "quien", para evitar ambigüedades.
- No precisa claramente el *quantum* (cuanto) que se aplicará al delincuente, ni la edad de la víctima para que exista el aumento de la sanción.

---

21. *Siglo 21*, Guadalajara, 9 de julio de 1998.

Para Zamora Jiménez estas dos últimas omisiones, en la práctica, seguirán provocando grandes dificultades en los criterios de aplicación y, por ende, mayor impunidad.<sup>22</sup>

### *La posición de los empresarios*

A través de declaraciones públicas y de juntas de trabajo, la posición de los empresarios puede definirse como una marcada preocupación y sensibilidad, tanto a nivel local como nacional. A partir de una visión crítica, la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) demandó la "urgente e inaplazable instalación" del Programa Nacional de Seguridad Pública, en virtud del "creciente e incontrolable fenómeno de la inseguridad pública". José Antonio Ortega, presidente de la Comisión de Seguridad Pública de dicho organismo patronal aseveró que este programa ha sido mencionado en diversas ocasiones por el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León "pero se desconoce cómo se va a implantar, cómo se estructuró y cómo se va a coordinar, por lo que es necesario conocerlo públicamente". Agregó que

[...] el programa es necesario ante la falta de credibilidad sobre las estadísticas oficiales de los índices delictivos, la penetración del crimen organizado en las estructuras de las instituciones de seguridad pública, la falta de coordinación entre corporaciones policíacas, la ausencia de una figura jurídica que devuelva al ministerio público su función investigadora y persecutoria de delitos y delincuentes y las constantes pugnas entre procuradores y miembros del poder judicial.

Finalmente, la COPARMEX considera que el Programa Nacional de Seguridad no debería soslayar los siguientes aspectos:<sup>23</sup>

- La difusión del archivo nacional de policías y ex policías.
- La depuración de los miembros de las instituciones policiales.

22. *Siglo 21*, Guadalajara, 24 de septiembre de 1998.

23. *Siglo 21*, Guadalajara, 28 de julio de 1998.

- La creación de organismos de inteligencia.
- La promoción de seminarios en la materia.
- La constitución de órganos autónomos que mantengan informada a la sociedad.
- La búsqueda y el fomento de la participación de todos los sectores sociales.
- El inicio de una campaña de prevención del delito.

También, a nivel nacional se manifestó el director del Servicio Panamericano de Protección, S.A. (SERPAPROSA), José Ramírez Oelrich, quien puso de relieve que los robos a camiones blindados para traslado de valores son alarmantes principalmente en los estados de Jalisco y Michoacán. Se trata, dijo, de la actividad de grupos organizados que asaltan en forma de comandos, con estrategias bien definidas y presunta participación de policías y ex policías.<sup>24</sup> Lo cierto es que, de acuerdo a la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE), en lo que va del año (de enero a noviembre), en Jalisco, se llevaron a cabo 12 operaciones exitosas de asalto a transportes de valores y diez intentos más que fueron frustrados; el último, ocurrido el 19 de noviembre en la carretera a Chapala, fue un impecable operativo tipo "comando" contra una unidad blindada del Servicio de Seguridad Planeada que perdió aproximadamente tres millones de pesos en el atraco.<sup>25</sup>

En el orden local destaca la activa participación de la Cámara Americana de Comercio, a través de su titular, Adolfo Horn, y de la Cámara Nacional de Comercio de Guadalajara (CANACO), por medio de su presidente Xavier Orendain Martínez Gallardo. A lo largo de estos últimos seis meses, ambos líderes empresariales apoyaron incondicionalmente las iniciativas del gobernador Cárdenas Jiménez,

---

24. *Siglo 21*, Guadalajara, 11 de septiembre de 1998. De acuerdo al periódico *Público* del 14 de septiembre de 1998, Jalisco, junto con Colima y Nayarit, son considerados estados de "alto riesgo" debido al elevado número de asaltos a camiones blindados (11 consumados y cuatro frustrados, hasta esa fecha).

25. *Mural*, Guadalajara, 20 de noviembre de 1998. Este periódico presenta en su primer número una reconstrucción paso a paso de la operación emboscada que sufrió el transporte de valores.

incluyendo el cuestionado Proyecto "Jalisco" de justicia y seguridad pública.

Asimismo, el presidente de la Cámara de la Industria Metálica de Guadalajara (CIMEG), Carlos Tanaka Mora, opinó que para resolver el problema de la inseguridad se requiere "que los uniformados estén capacitados y preparados para hacerle frente a la delincuencia". Lamentó que las autoridades estatales y municipales no hayan actuado con rigor para abatir la inseguridad pública y la violencia padecida, por lo que "las autoridades tienen mucho que hacer y ya", subrayó.<sup>26</sup>

De ahí, no es de extrañar la siguiente opinión por parte del coordinador del Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco, José Luis Macías Romano, ante la iniciativa de reforma del Código Penal para aplicar penas más severas a los secuestradores: "la iniciativa es excelente. El país vive una etapa de emergencia en cuanto a inseguridad y el secuestro se convirtió en una situación gravísima".<sup>27</sup>

Por su parte, en la Asamblea Anual Ordinaria de la Federación de Propietarios Rurales del Estado (FEPR), el secretario de la Unión de Propietarios Forestales de Jalisco, Javier Magaña Cárdenas, le solicitó al gobernador Alberto Cárdenas su autorización para que los propietarios rurales puedan portar armas, como una medida para protegerse de la inseguridad y bajo el argumento de que el estado es incapaz de proporcionar seguridad al sector: "y que no nos vayan a salir con que esto nos llevaría a la ley de la selva, porque ya desde hace tiempo estamos en ella, sólo que en forma muy dispareja".<sup>28</sup>

También la detención del empresario jalisciense José Martínez Güitrón sirvió para que el sector privado manifestara su sentir en la materia, en voz del presidente de la COPARMEX, Gerardo Aranda Orozco, quien en nombre de sus pares opinó: "nosotros quisiéramos ver que brillara el Estado de derecho, pues lo que no se hace con criminales se hace con empresarios que se comprometieron con su región y con el país; no nos parece".<sup>29</sup>

26. *Siglo 21*, Guadalajara, 15 de septiembre de 1998.

27. *Público*, Guadalajara, 2 de julio de 1988.

28. *Siglo 21*, Guadalajara, 18 de septiembre de 1998.

29. *Siglo 21*, Guadalajara, 26 de septiembre de 1998.

Aunque posiblemente la posición más importante y, sobre todo representativa del conjunto de la iniciativa privada local, sea la que se vio reflejada en la Declaración del Pleno del Segundo Congreso Empresarial de Jalisco, en Puerto Vallarta el 26 de septiembre,<sup>30</sup> y como acuerdo unánime de los organismos empresariales cúpula y los participantes del citado evento. Bajo el título "Combate a la inseguridad, empresa de todos", entre sus puntos destacan:

- El reconocimiento de que la inseguridad generalizada que se vive afecta a personas por igual, familias, empresas y a nuestro patrimonio.
- La exigencia a los tres poderes de la federación y del estado, así como a los 124 municipios de que cumplan su responsabilidad en la materia y aseguren la plena vigencia del Estado de derecho, lo que se considera indispensable para que la comunidad se desarrolle en un clima de armonía, confianza, seguridad, tranquilidad y progreso.
- El énfasis en que la seguridad se exige para todos los ciudadanos y no sólo para el sector empresarial.
- El apoyo irrestricto al Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social y a su iniciativa de modificaciones propuestas al Código Penal, en el tratamiento del delito de secuestro presentada ante el Congreso del Estado.
- La exigencia al poder judicial, tanto federal como estatal, de trabajo eficiente y ajeno a todo asomo de corrupción.
- El apoyo al Consejo General del Poder Judicial, en su afán de transformar el Sistema de Administración de Justicia en la entidad.
- La integración de una comisión permanente para el ejercicio de una acción continua de vigilancia y supervisión de las políticas públicas en la materia.

### *La seguridad pública y el gobierno federal*

En el plano nacional, curiosamente a escasos días de que el titular del poder ejecutivo presentara su IV Informe de Gobierno, la Secretaría de

---

30. Publicada en los periódicos locales el 4 de octubre de 1998.

Gobernación hizo pública la suscripción de 28 convenios de coordinación en la materia con igual número de entidades del país. Además, antes del 1 de septiembre el responsable de velar por la política interior de la república tenía previsto firmar los convenios con los estados que aun se encontraban pendientes (Aguascalientes, Coahuila, Querétaro y Distrito Federal) y dar a conocer, en detalle, el tan anunciado Programa Nacional de Seguridad Pública.<sup>31</sup>

Efectivamente, el 26 de agosto el presidente Ernesto Zedillo presentó en el Museo Nacional de Antropología el Programa denominado Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia. Después de escuchar el testimonio de la madre de una víctima del secuestro dijo: "comparto la indignación de todos los mexicanos por la ineficacia de los cuerpos de seguridad y por la corrupción que, con demasiada frecuencia, existe entre ellos, y que es el origen de la impunidad".

Tras reconocer que "hemos fallado, pero no fracasaremos", aseguró que habrá una cultura de "cero tolerancia" ante las faltas a la ley. Acto seguido, al secretario de Gobernación le correspondió dar los detalles:

Las cifras ilustran dramáticamente esta situación. El año pasado se denunciaron un millón 490 mil delitos, pero muchos más no fueron denunciados. Esto representa que a cada minuto se cometieron tres ilícitos. Se iniciaron un millón 330 mil averiguaciones previas, pero sólo fueron consignadas 249 mil. Se libraron 149 mil órdenes de aprehensión, pero sólo se ejecutaron 85 mil. El número de delinquentes detenidos es una proporción muy baja, puesto que de cada 100 delitos denunciados en el país, sólo seis terminan en arrestos. El resto se queda en los archivos de las dependencias [... En tanto que] Para investigar, perseguir, detener y juzgar a los responsables de un millón y medio de delitos, sólo trabajan en el país 24 mil policías judiciales, 6,500 agentes del ministerio público, cerca de 3,500 peritos y 830 juzgados.

---

31. *Siglo 21*, Guadalajara, 7 de agosto de 1998.

Y para hacer frente a este panorama desolador en la materia el programa contempla ocho puntos básicos:

- La profesionalización y capacitación del ministerio público y policías.
- El incremento de la cobertura y la capacidad de respuesta para lo que se instalará un número, el 066, que desempeñará las mismas funciones que el 911 en Estados Unidos.
- La creación del sistema nacional de información, para que las corporaciones policíacas compartan una base de datos común.
- El equipamiento, tecnología e infraestructura de las corporaciones.
- El establecimiento de instancias de coordinación entre las diversas policías.
- El estímulo a la participación social y el aliento a la denuncia de los delitos.
- La inclusión de los servicios de seguridad privados en la base nacional de datos.
- La creación de un marco legal apropiado para combatir más fuertemente el crimen.

"Somos la inmensa mayoría. No podemos ni vamos a ser derrotados", puntualizó.<sup>32</sup>

El compromiso asumido por el gobierno federal es refrendado días después con motivo del IV Informe de Gobierno, del que destaca el objetivo estratégico: "por un combate más amplio y eficiente a la impunidad, la inseguridad y la corrupción", y durante el cual el titular del poder ejecutivo define a la seguridad pública y a la justicia como una obligación esencial del Estado:

Por eso, si hasta ahora hemos fallado, debemos hacer todo lo necesario para no fracasar [...] Cada uno [...] debemos asumir la tarea que nos corresponde. La seguridad pública es una deuda del Estado con los ciudadanos.<sup>33</sup>

---

32. *Público*, Guadalajara, 23 y 27 de agosto de 1998.

33. *El Occidental*, Guadalajara, 2 de septiembre de 1998.

Antes de finalizar el año, el secretario de Gobernación y el procurador General de la República dieron a conocer un conjunto de propuestas que apuestan por la reducción de los elevados índices delictivos, la corrupción y la impunidad. Se trata de un paquete de reformas a diversos códigos y leyes penales que, concebidos como engranajes de la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia, envió el ejecutivo al Senado de la República y que gira alrededor de los siguientes ejes:

- El incremento de penas mínimas para los delitos graves tales como homicidio calificado, violación o abuso sexual, robo agravado y lavado de dinero, entre otros.
- Nuevas reglas para la acumulación de penas por distintos delitos y el aumento del tope máximo de 50 a 60 años de prisión.
- La tipificación de un conjunto de delitos para impedir o sancionar la afectación de instalaciones petroleras, lo que incluye el robo de ductos e instalación de tomas clandestinas.
- El establecimiento de delitos graves como los que siguen: traición a la patria, espionaje, terrorismo, falsificación y utilización indebida de documentos relativos al crédito y piratería.
- La sanción a la explotación ilegal de telecomunicaciones, al acceso no autorizado a computadoras, al sabotaje a bases de datos, a la intersección de la comunicación, al robo de señales o clonación de teléfonos celulares, entre las principales.

Al mismo tiempo, se anunció la fusión de la Policía Federal de Caminos y Puertos, la Fiscal y la Migratoria, en un nuevo y único cuerpo de seguridad pública que, de aprobarse, recibiría la denominación de Policía Federal Preventiva y que, por su naturaleza, gozaría de autonomía técnica y administrativa en el ejercicio de sus funciones. Inicialmente operaría con diez mil elementos en todo el país y su mando sería ejercido por un comisionado designado y removido libremente por el presidente de la república y bajo la coordinación de la Subsecretaría de Seguridad Pública, dependiente de la Secretaría de Gobernación.<sup>34</sup>

34. *Público*, Guadalajara, 17 de noviembre de 1998.

*Controversia en torno al robo de mercancía a transportes*

En el plano local, si para el gobierno del estado este tipo delictivo ha logrado reducirse de 2.5 a 1.2 por día con respecto al año pasado, para las empresas la realidad demuestra lo contrario. Así, de acuerdo al Subcomité de Seguridad Carretera, Jalisco pasó del segundo al séptimo lugar en cuanto a atracos en vías de comunicación.<sup>35</sup> Esta opinión difiere de la del vicepresidente de la Confederación Nacional de Transportistas Mexicanos (CONATRAM), Manuel Sánchez Benavides, para quien el índice de asaltos carreteros sólo registra una leve disminución ya que, en promedio, dos unidades son atracadas diariamente. Para este dirigente la inseguridad en las vías de comunicación ha provocado mayores costos de operación para el sector por la contratación de servicios privados de seguridad y el alza de hasta 50% en las pólizas de seguros.<sup>36</sup>

Otra fuente consigna que aunque el promedio de robos de tráilers por mes hasta septiembre fue similar al que se documentó el año pasado, con 60 unidades, en los últimos meses ha aumentado la violencia de los hampones para cometer los atracos: de los 545 camiones de carga asaltados en Jalisco entre enero y septiembre de 1998, 90% se consumió con el uso de violencia, lo que significa que los robos a camiones de carga son 17.3% "más violentos que el año pasado". Y, de acuerdo a la PGJE, de ese total sólo 200, es decir 36.6% fueron recuperados por agentes de la Policía Investigadora. En tanto que, a la hora de darle dimensión a este fenómeno, la Cámara Nacional de la Industria de Autotransporte de Carga (CANACAR), ubica a Jalisco en el tercer puesto a escala nacional, por debajo de la zona metropolitana de la ciudad de México y el estado de Veracruz.<sup>37</sup>

A esto debe sumarse la situación de los integrantes de la Unión de Comerciantes del Mercado de Abastos, quienes denunciaron en voz de su presidente, Luis Lira Segura, el clima de inseguridad en que trabajan, ya que semanalmente sufren el robo con violencia de hasta diez tráilers

35. *Siglo 21*, Guadalajara, 1 de julio de 1998.

36. *Siglo 21*, Guadalajara, 9 de septiembre de 1998.

37. *Público*, Guadalajara, 27 de septiembre de 1998.

completamente cargados, lo que les representa una pérdida de entre 500 y 600 mil pesos por unidad.<sup>38</sup>

Como quiera que sea, ya a fines de julio los retenes del ejército mexicano regresaron a las carreteras de Jalisco, en respuesta a una solicitud expresa de intervención que el 22 de julio le formulara el empresariado, para combatir el alto índice de robos a camiones de carga.<sup>39</sup>

### *Tampoco la policía de Guadalajara canta mal las rancheras*

Siguiendo los pasos de la Dirección de Seguridad Pública de Zapopan, un total de 140 efectivos de la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara (DGSPG) deberán ser rehabilitados o separados del servicio, luego de que el examen antidopaje que se les practicó demostrara su adicción a la marihuana y cocaína. Aunque se debe reconocer que su titular, Jesús Enrique Cerón Mejía, ha cesado a 340 malos elementos, en poco más de un año de ejercicio al frente de la corporación.<sup>40</sup>

### *El desarrollo del affaire de los limpiaparabrisas*

Después de denunciar que han sido víctimas de los abusos de los efectivos de la DGSPG, los limpiaparabrisas promovieron la integración de una asociación para dignificar su oficio. Dicho acto se realizó en las instalaciones de la Academia Jalisciense de Derechos Humanos (AJDH), organización no gubernamental que calificó como "un acto de barbarie y esquizofrenia" el operativo policial contra los limpiaparabrisas y aquellos que llevan a cabo actividades similares.<sup>41</sup>

También la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) hizo eco de los reclamos de los limpiaparabrisas y solicitó al alcalde de Guadalajara suspender el operativo en su contra, en tanto no exista un control estricto

38. *Público*, Guadalajara, 28 de octubre de 1998.

39. *El Occidental*, Guadalajara, 25 de julio de 1998.

40. *Siglo 21*, Guadalajara, 2 de julio de 1998 y 17 de octubre de 1998. Tal vez esto explique los tres atentados que sufrió contra su vida Cerón Mejía en el lapso de poco más de un año al mando de la DGSPG.

41. *Siglo 21*, Guadalajara, 8 de julio de 1998.

de los cuadros policiales que lo ejecutan, puesto que hay testimonios de posibles agresiones, inclusive sexuales, de policías a mujeres mayores y menores de edad.<sup>42</sup> En respuesta, el primer edil tapatío descalificó a la titular de la CEDH a la que acusó de vulnerar y violentar los derechos y la dignidad de los policías de Guadalajara así como de extralimitarse en sus funciones.<sup>43</sup> La presidenta del organismo protector de los derechos humanos en Jalisco reaccionó afirmando que no es la CEDH el peor enemigo de la seguridad pública, sino que "es la impunidad la que se cultiva con la ineficiencia y la corrosión de las instituciones encargadas de detener a los delincuentes, investigar y perseguir el delito, tramitar los procesos penales y ejecutar sanciones", que el problema de los trabajadores de la calle no es un problema de inseguridad pública, tal como insisten en señalarlo las autoridades municipales, y que el operativo demuestra, además de intolerancia, incapacidad para elaborar e instrumentar políticas públicas adecuadas que resuelvan los problemas de fondo.<sup>44</sup>

A casi dos meses de haber iniciado el denominado "operativo limpieza", el alcalde de Guadalajara cedió y aceptó dejar trabajar a cerca de 50 limpiaparabrisas de al menos diez cruceros, quienes formaron, bajo los auspicios de la AJDH, una sociedad cooperativa denominada Trabajo Digno y asumieron el compromiso de comportarse de manera respetuosa y amable con los conductores, mantener limpio el cruce donde laboran, uniformarse y portar un gafete de identificación, así como respetar las señales de tránsito y no permitir que trabajen personas bajo el influjo de alguna droga o alcohol.<sup>45</sup>

---

42. *Siglo 21*, Guadalajara, 10 de julio de 1998.

43. *Siglo 21*, Guadalajara, 11 de julio de 1998.

44. *Siglo 21*, Guadalajara, 15 de julio de 1998.

45. *Público*, Guadalajara, 28 de julio de 1998. Aunque fue hasta el día 8 de septiembre cuando oficialmente se constituyó la cooperativa Trabajo Digno integrada por limpiaparabrisas y trabajadores de la calle de la zona metropolitana de Guadalajara.

### *El crimen organizado y el secuestro en Jalisco*

El secuestro puede ser considerado un delito de carácter crítico en la entidad ya que, proporcionalmente, por cada secuestro en la capital de la república mexicana, se cometen cuatro en el estado de Jalisco.<sup>46</sup>

Este panorama se agrava aun más si se tiene en cuenta su particular sigilo, que para el periodista Rodolfo Chávez Calderón se traduce en que "los secuestros, que por la naturaleza de la acción, sus consecuencias y la esfera de población a donde son dirigidos se mantienen en un alto grado de discreción, son cada día más preocupantes".<sup>47</sup>

En un principio, esta situación fue desmentida por el procurador general de Justicia del Estado, Félix Ledesma Martínez Negrete, puesto que en la entidad la Procuraduría sólo tiene registrados, hasta el 15 de septiembre, 38 casos de secuestros denunciados y se ha logrado detener a 60 secuestradores implicados en 21 casos desde 1995 hasta esa fecha, en los que se incluyen plagios y extorsiones. Sin embargo, la zona negra del crimen en materia de secuestros es amplia y las autoridades estatales no cuentan con sistemas ni con procedimientos preventivos o de combate en contra de este delito, tipificado como propio del crimen organizado.<sup>48</sup>

Poco tiempo después el mismo procurador minimizó la incidencia de este tipo delictivo, al aseverar que 50% de las denuncias que se formulan son falsas, que ocho de cada diez casos de esta naturaleza se resuelven favorablemente y que Jalisco se encuentra "a media tabla" a nivel nacional por este delito.<sup>49</sup>

Es en este contexto que el juez décimo en materia penal, Armando Espinoza Niño, giró una orden de aprehensión contra el director operativo de la Dirección General de Seguridad Pública del Estado (DGSPE), Francisco Javier Peña Osorio, así como contra siete policías del Grupo Lince y Policía Auxiliar a su mando, acusados de secuestro y

46. *Público*, Guadalajara, 4 de agosto de 1998.

47. *Siglo 21*, Guadalajara, 20 de agosto de 1998.

48. *Siglo 21*, Guadalajara, 17 de septiembre de 1998.

49. *Siglo 21*, Guadalajara, 29 de septiembre de 1998.

extorsión. La orden no ha sido cumplimentada debido a que el funcionario estatal se dio a la fuga desde el 21 de agosto.<sup>50</sup>

Posteriormente, se descubrió y detuvo a los integrantes de una banda de secuestradores que era encabezada por el director operativo del Grupo 13 de la Policía Auxiliar de la DGSPE y un abogado.<sup>51</sup>

La gravedad del secuestro en la entidad, no obstante lo sostenido por el procurador, fue destacada por el diputado local del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Francisco Javier Santillán Ocegüera, quien insistió en que "es verdaderamente alarmante que personalidades de la entidad tengan que abandonar su hogar para radicar en otro país debido a que las autoridades encargadas de procurar la seguridad son incapaces de proporcionarla"; lo anterior en alusión directa al secuestro del hijo mayor del cantante Vicente Fernández, quien permaneció en cautiverio por más de tres meses.<sup>52</sup>

Incluso la Iglesia católica se hizo eco y estudia la posibilidad de excomulgar a los secuestradores que operan en Jalisco, Zacatecas, Colima, Nayarit y Aguascalientes, de acuerdo al arzobispo de Guadalajara, cardenal Juan Sandoval Iñiguez, quien declaró: "es un proyecto que estamos pensando [...] sí va a venir e incluye sólo secuestro que es una pena muy especial [...] sancionado como un pecado sujeto a excomunió".<sup>53</sup>

No obstante la baja incidencia de este tipo delictivo (véase abajo Informe de la Secretaría de Seguridad Pública), hasta noviembre de 1998, de acuerdo a una investigación llevada a cabo por el periodista Víctor Manuel Chávez Ogazón,<sup>54</sup> el pago total por rescate de las 44 personas víctimas de secuestro asciende a cuatro millones y medio de dólares; aunque aclara que nueve de ellas aun siguen privadas de su libertad e incluso en tres de los casos se han perdido las esperanzas de encontrarlas vivas.

50. *Siglo 21*, Guadalajara, 25 de agosto de 1998 y *Público*, Guadalajara, 25, 26 y 27 de agosto de 1998.

51. *Siglo 21*, Guadalajara, 5 de septiembre de 1998.

52. *Siglo 21*, Guadalajara, 23 de septiembre de 1998.

53. *Mural*, Guadalajara, 22 de noviembre de 1998.

54. *El Occidental*, Guadalajara, 20 de noviembre de 1998.

### *La dimensión formal de la seguridad pública*

Casi cuatro meses después de asumir como secretario de Seguridad Pública, Daniel Ituarte Reynaud presentó en la sede de la dependencia a su cargo los reglamentos de seguridad y justicia así: "aquí no hay ni habrá improvisaciones, sólo estrategias contundentes para aliviar a nuestra sociedad que está enferma. Recobremos nuestros valores familiares y cívicos para reintegrar a nuestro estado la tranquilidad que ya vivíamos antaño".

Se trató de un acto presidido por el gobernador constitucional de Jalisco en el que, como ya se apuntó, se hicieron públicos los reglamentos de justicia y seguridad:

- Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social.
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia.
- Reglamento Interior del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses.
- Reglamento del Consejo Estatal de Seguridad Pública.
- Reglamento del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social.
- Reglamento de los Servicios Privados de Seguridad.

Este paquete, que regula la operación de las distintas unidades administrativas en los rubros de procuración de justicia y seguridad pública, constituye un producto más del denominado Programa Jalisco en materia de Justicia y Seguridad, mejor conocido como Proyecto "Jalisco", documento programático confiado a una consultoría de la ciudad de México al que el gobierno del estado apuesta la solución del problema de inseguridad pública en la entidad.<sup>55</sup>

La actualización del marco legal también es una preocupación de la iniciativa privada la que, a través de la CANACO y los organismos empresariales cúpula, realizó una reunión con los diputados locales para

55. *Público*, Guadalajara, 5 de septiembre de 1998.

pedir que emitan los dictámenes correspondientes y la aprobación, lo más rápido posible, de las reformas a la legislación penal para incluir la figura del secuestro e inhibir estos modelos de conductas al tiempo que le hicieron llegar las siguientes propuestas:<sup>56</sup>

- Tipificar el secuestro expres y los secuestros colectivos.
- Que se incremente la pena cuando se trate del secuestro de más de una persona.
- Que la toma de rehenes se considere también como secuestro.
- Que se considere también como secuestro la extracción de órganos del cuerpo de la víctima.
- Que haya sanciones cuando los secuestros sean por venganza.

### **Cómo finalizó**

Entre los acontecimientos más significativos que cierran el año destacan, por un lado, el debate por las muertes ocasionadas por accidentes de tránsito provocadas por los choferes de los autobuses y midibuses y, por el otro, el presupuesto histórico para seguridad pública anunciado por el secretario de Gobernación el 14 de noviembre.

### ***Muerte sobre ruedas***

Hasta el día 21 de noviembre, inclusive, dejaron de existir en Guadalajara 120 personas por accidentes graves, producto de la negligencia de los conductores del transporte colectivo, lo que contrasta con las ciudades de México y Monterrey que reportan 12 y 14 víctimas, respectivamente, durante el mismo periodo de 1998.<sup>57</sup>

En cuanto a las causas que generan accidentes y decesos, destacan a juicio de las autoridades:

- La sobresaturación de rutas.

---

56. *Jalisco, Reforma*, suplemento especial, Guadalajara, semana del 2 al 8 de noviembre de 1998.

57. *Mural*, Guadalajara, 22 de noviembre de 1998.

- El sistema de pago a los choferes y operadores.
- La jornada de trabajo.
- La falta de educación vial de conductores y peatones.

A la luz de las numerosas defunciones ocasionadas por accidentes protagonizados por los conductores de transporte público, la Secretaría de Vialidad y Transporte tomó cartas en el asunto y asumió el compromiso de mantener mano dura con los choferes que cometan infracciones graves, no sólo mediante la cancelación de licencias sino incluso con la suspensión de los permisos y concesiones, así como la inmovilización de unidades bajo ciertas circunstancias. Asimismo, y por acuerdo del gobernador Alberto Cárdenas, fue creada una agencia del ministerio público especial para atender los asuntos relacionados con hechos de sangre que deriven de accidentes en el transporte de pasajeros.<sup>58</sup>

En lo que se refiere al marco legal, los familiares de las víctimas y afectados por la conducta irresponsable de los conductores, afirman que no es posible que los diputados del Congreso local pierdan innumerables horas legislativas discutiendo temas triviales, sin mayor trascendencia. Lo anterior surgió ante la noticia de que en tres meses los diputados que integran la Comisión de Asuntos Legislativos no habían iniciado una discusión seria sobre la iniciativa para incrementar penas a los conductores involucrados en homicidios imprudenciales y eliminar el derecho a fianza. Uno de los familiares de las víctimas, Fernando Altamirano, sostuvo que

Es denigrante, doloroso y falta de humanidad lo que les sucede a decenas de afectados que son presionados para aceptar dádivas de los propietarios de las unidades del transporte para que se desistan de los casos. No se vale tampoco que dejen desprotegidos a decenas de familias sin un sustento por la irresponsabilidad de alguno en el volante y de muchos otros por permitir que suceda.<sup>59</sup>

---

58. *Público*, Guadalajara, 17 de noviembre de 1998.

59. *Siglo 21*, Guadalajara, 4 de noviembre de 1998.

Finalmente, el Congreso del Estado aprobó la iniciativa de reforma al Código Penal que contempla un incremento de tres tantos (cerca de 60 mil pesos) en concepto de reparación del daño en el homicidio imprudencial, presentada por el diputado del Partido Acción Nacional (PAN), Alonso Ullóa Vélez. Además, el conductor que sea sorprendido manejando en estado de ebriedad o bajo el influjo de alguna droga y ponga en riesgo la integridad de usuarios, transeúntes u otros conductores, se hace acreedor a penas de cárcel de uno a tres años, así como a perder su licencia de conducir.<sup>60</sup>

### *Presupuesto histórico para seguridad pública*

El secretario de Gobernación, Francisco Labastida Ochoa, anunció en Mérida que durante 1999 el gobierno federal y los estatales destinarán más de 10,000 millones de pesos —el presupuesto más grande en la historia de México— a la seguridad pública, a la procuración de justicia, al combate del narcotráfico y de la delincuencia organizada. El responsable de la política interior de México se comprometió a que con esos recursos “vamos a observar en el país una reducción en los índices de delincuencia. Éste es uno de los retos más grandes a los que se enfrenta el país, pero creo que debemos asumir la magnitud del problema para enfrentar la criminalidad del país con decisión, con vigor y con hechos”.<sup>61</sup>

Durante la clausura de los trabajos de la VI Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, Labastida Ochoa precisó que en la iniciativa enviada al Congreso de la Unión por el jefe del ejecutivo para su aprobación se plantea la aplicación de ocho mil 727 millones de pesos en recursos federales para combatir la delincuencia y el crimen en todo el país, mientras que los gobiernos de los estados aportarán mil 425 millones de pesos, conforme a los convenios suscritos en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esto, dijo el funcionario, representa un aumento del orden de 3,800% con respecto a los recursos asignados en 1995. Por último, reconoció que en México existen tres grandes

60. *Ocho Columnas*, Guadalajara, 19 de noviembre de 1998.

61. *El Informador*, Guadalajara, 15 de noviembre de 1998.

problemas en la materia: el rápido crecimiento de la delincuencia, un alto componente de delitos agresivos como los secuestros y los homicidios, así como un elevado índice de impunidad que se refleja en que de cada 100 delitos denunciados sólo se resuelven cuatro, lo que hace indispensable las acciones de los tres órdenes de gobierno para tener eficiencia.

### **Balance y perspectivas en seguridad pública**

Para terminar, se ha realizado un balance general de la seguridad pública y la procuración de justicia en la entidad, a la vez que se busca identificar tendencias y perspectivas de futuro en el corto plazo.

#### ***Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social***

Al cumplir el día 9 de noviembre seis meses de su creación, para el titular de esta nueva secretaría, no se han alcanzado los objetivos que se hubiera querido porque se han enfrentado problemas relacionados con la insuficiencia de recursos y con el obstáculo que importan los trámites que se deben cubrir para adquirir equipo y materiales.<sup>62</sup> Días después, al presentar un balance de los primeros seis meses de actividades de la secretaría a su cargo, Ituarte admitió que el trabajo no se refleja aún en la disminución de los delitos sino que, hasta el momento, los avances logrados por la dependencia han sido básicamente hacia el interior.<sup>63</sup>

Javier Magaña Cárdenas, secretario de la Unión de Productores Forestales de Jalisco, abrevó en la teoría política y argumentó, con lucidez meridiana, que

El hombre se organizó en sociedad buscando su seguridad y el Estado moderno tiene la obligación ineludible de brindársela a todos los

62. *El Occidental*, Guadalajara, 13 de noviembre de 1998.

63. *Ocho Columnas*, Guadalajara, 18 de noviembre de 1998 y *El Occidental*, Guadalajara, 18 de noviembre de 1998. Entre las medidas adoptadas, destaca la adquisición de un inmueble sito en la esquina de la calle Libertad y la avenida 16 de septiembre, donde funcionan las oficinas de la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social.

**Cuadro 1**  
**Personal operativo de la Dirección**  
**General de Seguridad Pública del Estado**

Total	2,400
Policía preventiva para vigilancia en el interior del estado	1,200
Personal destinado a la seguridad de las instituciones bancarias	450
Policía preventiva para vigilancia en la zona metropolitana de Guadalajara	300
Personal destinado a la seguridad de los edificios públicos	250
Personal administrativo pero con nombramiento operativo	200

Fuente: Dirección General de Seguridad Pública del Estado (DGSP), noviembre de 1998.

**Cuadro 2**  
**Resultados del Censo Policial del Estado de Jalisco**  
**al 17 de noviembre de 1998**

Total de efectivos policiales	19,781*
Policías en la zona metropolitana de Guadalajara	5,670
Policías auxiliares	4,464
Policías en el interior del estado	3,699
Elementos de la Dirección General de Readaptación Social	2,326
Elementos de la Dirección General de Seguridad Pública Estatal	2,008
Policía investigadora de la Procuraduría General de Justicia del Estado	1,250
Policía Federal de Caminos y Puentes destinada en Jalisco	150
Personal del Centro Integral de Comunicaciones	95
Personal de la Academia de Policía y Vialidad	88
Policía Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	23

\* Nótese que el total de efectivos policiales no corresponde con la suma de los subtotales proporcionados por la misma Secretaría; además, de acuerdo a la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, los policías investigadores de la Procuraduría General de Justicia del Estado no constituyen un Cuerpo de Seguridad Pública.

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social, 17 de noviembre de 1998.

ciudadanos, por eso nos ponemos bajo su tutela y aceptamos su muy molesta autoridad, pagar impuestos y las no pocas arbitrariedades que comete [...] Pero cuando los órganos que se han diseñado para este fin no pueden cumplir en forma mínimamente aceptable con sus funciones, el Estado debe aceptar sus limitaciones, reconociendo que está fallando en forma grave.<sup>64</sup>

64. *Siglo 21*, Guadalajara, 18 de septiembre de 1998.

**Cuadro 3**  
**Promedio mensual de delitos seleccionados, enero-septiembre de 1998**

<b>Delito</b>	<b>enero-abril</b>	<b>mayo-septiembre</b>
Secuestros	4.0	5.4
Robo de vehículos	997.7	1122.2
Robo a bancos	2.2	3.0
Robo a personas	449.0	417.4
Robo a negocios	323.2	321.8
Robo a casas-habitación	264.7	225.2
Abigeato	9.25	9.0*
Homicidios	35.7	28.6**

\* No obstante estas cifras oficiales, debido a la ola de robo de ganado, la Unión Ganadera Regional de Jalisco anuncia la inminente creación de la Policía Pecuaria, que se integraría por trabajadores de los propios ganaderos, quienes no percibirían sueldo alguno y tendrían permiso para portar armas de fuego, lo que recuerda al servicio de acordadas de principios de siglo, cuyos miembros estaban autorizados para actuar contra los delincuentes en el medio rural.

\*\* Sin embargo, en lo que va del año, el estado de Jalisco ha sufrido casi 80 ejecuciones, de acuerdo al seguimiento realizado por Alfredo Rodríguez García, coordinador del Diplomado Internacional en Ciencias Forenses del Centro Universitario de Ciencias de la Salud de la Universidad de Guadalajara, de las cuales el gobierno del estado sólo reconoce aproximadamente la mitad. Cabe destacar que este tipo delictivo relacionado con el crimen organizado rara vez es investigado y resuelto, por lo que en general queda impune.

Fuente: elaborado con base en la información proporcionada por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco (PGJE), octubre de 1998.

En ese sentido, el director general de Seguridad Pública del Estado, Gabriel Vera Fonseca, quien depende de la Secretaría de Seguridad Pública, reconoce que su dependencia se enfrenta al insuficiente número de efectivos policiales y a la vigilancia bancaria, función que compromete la operación de la corporación.

El propio titular de la DGSPE indicó que, hasta noviembre, el Cuerpo de Seguridad Pública a su cargo trabaja con 50% de sus elementos, por lo que "si liberaran a los policías de custodia bancaria que se tienen se podrían dar mejores resultados, sobre todo en carretera, sitio en el que no se ha podido atacar la delincuencia ampliamente".<sup>65</sup>

65. *Siglo 21*, Guadalajara, 1 de noviembre de 1998.

*Estadística criminal y eficiencia policial*

Según Rodolfo Chávez Calderón, periodista experto en la materia, durante los tres primeros años de gobierno de Alberto Cárdenas Jiménez el índice de comisión de delitos se incrementó, en algunos renglones, hasta 200% y la reducción que se ha dado a partir de cambios en la Procuraduría, estadísticamente, no rescatan siquiera el estado en que se hallaba el crimen a fines de 1994. Así, la mortalidad a consecuencia de homicidios intencionales no ha bajado de 1.5 por día. Y si los robos de vehículos en Guadalajara sólo registraron una ligera caída a principio de este año, pronto volvieron a su promedio diario en los últimos tres años de 40 unidades. Los robos de tráilers, que antes eran producto de una acción exclusiva del salteador de caminos, se han convertido en una de las especialidades delictivas que mayores ganancias producen al hampa por lo que compiten como tales con los robos de vehículos y el narcotráfico. Pero "lo más grave de todo es que este tipo de delinquentes, luego de ser consignados ante un juez, llegan a obtener su libertad, tanto por deficiencias en las actuaciones, como por la aplicación de tecnicismos, que hacen subsistir la impunidad".<sup>66</sup> El mismo periodista informó que, al 23 de noviembre de 1998, inclusive, se registraron 16 robos exitosos a transportes blindados de valores, frente a un total de diez durante 1997, y el saldo del botín, producto de este ilícito para 1998, es de aproximadamente 33 millones de pesos.<sup>67</sup>

En cuanto a la incidencia delictiva en el estado de Jalisco, para el periodo enero-octubre de 1998, según la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social, en su informe de actividades presentado el 17 de noviembre de 1998,<sup>68</sup> los delitos patrimoniales (robos, 48.9%) continúan a la cabeza del índice de criminalidad de la entidad, seguidos por lesiones (15.7%), daño a las cosas (6.3%), homicidios (3.6%), fraude (3.4%), secuestros (0.1%) y otros (21.9%).

66. Rodolfo Chávez Calderón, en *Siglo 21*, Guadalajara, 20 de agosto de 1998.

67. Radio Universidad de Guadalajara, Frecuencia Punto Tres, 104.3 FM, 24 de noviembre de 1998.

68. *Ocho Columnas*, Guadalajara, 18 de noviembre de 1998.

Las investigaciones de los medios masivos de comunicación contrastan con la posición gubernamental que, en palabras del propio titular del poder ejecutivo del estado, se basa en el convencimiento de que "los índices delictivos en la zona metropolitana de Guadalajara disminuyeron 20% y en el interior del Estado 30% o 40%".<sup>69</sup> En el mismo tenor, pero más cauto y con menos dosis de triunfalismo, el secretario de Seguridad Pública, Daniel Ituarte, reconoce que su trabajo todavía no se refleja de manera sensible en la disminución de los delitos que, en el caso de Jalisco, son 233 diarios, de los cuales 30% son violentos y 72% se cometen en la zona metropolitana.<sup>70</sup>

En rigor, y a partir de las estadísticas de delitos denunciados de la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE), se puede constatar que mientras el secuestro, el robo de vehículos y de bancos han experimentado un incremento significativo, otros tipos delictivos han sufrido ligeras bajas, si se compara el promedio mensual enero-abril con el de mayo-septiembre. Por ser las disminuciones de carácter marginal, las autoridades sólo pueden jactarse de la reducción de los homicidios.

En este análisis, no se considera el delito negro, es decir, aquel que no llega a conocimiento de la PGJE, por lo que, por ejemplo, en Jalisco sólo se denuncia uno de cada cuatro secuestros que ocurren, según cálculos del titular de la PGJE, Félix Ledesma Martínez Negrete. Este funcionario reconoció que la falta de querellas por ese delito se debe al temor de los familiares de las víctimas y a la desconfianza que tienen en las instituciones que procuran e imparten justicia.<sup>71</sup>

De ahí que lo que demanda actualmente el sector empresarial para poner coto a la ola de secuestros son acciones de corto plazo, pues "nadie escapa a este problema" y prácticamente todos los sectores del empresariado están afectados por la inseguridad y lo que se requiere son resultados, según lo manifestó el coordinador del Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco, José Luis Macías Romano, al ser interpelado respecto al cambio de impresiones que se tuvo durante la reunión

69. *Público*, Guadalajara, 14 de octubre de 1998 y *Siglo 21*, Guadalajara, 17 de octubre de 1998.

70. *El Occidental*, Guadalajara, 18 de noviembre de 1998.

71. *Público*, Guadalajara, 17 de noviembre de 1998.

**Cuadro 4**  
**Personal de la Procuraduría General de Justicia del Estado**

Total de servidores públicos	2,413
Administrativos	1,230
Ministerios públicos	283
Policías investigadores	900

Fuente: Procuraduría General de Justicia del Estado, octubre de 1998.

mantenida con el gobernador Cárdenas Jiménez antes de que partiera a una gira por Asia.<sup>72</sup>

Tal es la importancia que el gobierno del estado le concede al secuestro, no obstante su baja incidencia si se toma en cuenta la masa de delitos de la entidad, que "todas las instancias gubernamentales en materia de seguridad tienen como prioridad resolver la problemática de secuestros que registra Jalisco", externó el secretario General de Gobierno, Fernando Guzmán Pérez Peláez.<sup>73</sup>

### *Procuración de justicia*

En su primer informe semestral de actividades el procurador general de Justicia del Estado propuso un aumento presupuestal de 145 millones de pesos, para alcanzar los 340 millones de pesos en el ejercicio fiscal de 1999. El titular de la PGJE fundamenta esta solicitud de ampliación de recursos en la existencia de:

[...] una Procuraduría de Justicia con una infraestructura inadecuada e insuficiente, con grandes rezagos en las áreas operativas más sensibles [averiguaciones previas, órdenes de aprehensión] con recursos limitados para subsanar las debilidades de procuración de justicia, con una sociedad expectante, desconfiada, con apatía ciudadana para denunciar ilícitos y participar con la autoridad en las tareas de procuración de justicia.<sup>74</sup>

72. *El Occidental*, Guadalajara, 19 de noviembre de 1998.

73. *El Occidental*, Guadalajara, 21 de noviembre de 1998.

74. *Siglo 21*, Guadalajara, 26 de octubre de 1998.

El propio Félix Ledesma definió la realidad de la dependencia a su cargo:

La Procuraduría es una institución que en forma permanente trabaja bajo presión [...] no hay lugares adecuados de trabajo, no hay una remuneración adecuada y la sociedad exige justicia pero a la institución no se le da el trato que merece a pesar que los elementos de la policía investigadora arriesgan su vida en condiciones laborales que no son las adecuadas.<sup>75</sup>

Ahora bien, de llevarse a cabo una evaluación de las actuaciones de la PGJE, la misma sería sin duda negativa, ya que según el Consejo General del Poder Judicial y la propia PGJE sólo cuatro de cada diez delincuentes son puestos a disposición del juez, lo que significa que Jalisco presenta un retraso de 63.42% en el cumplimiento de las órdenes de aprehensión: de 41 mil órdenes de aprehensión libradas en los últimos 16 años, sólo 15 mil se han cumplimentado y 26 mil están pendientes.<sup>76</sup> Además, casi 7% de éstas últimas ya han prescrito; esto es, 1,761 órdenes de aprehensión libradas en los últimos 16 años caducaron al vencerse el término legal.<sup>77</sup>

Frente a una tasa de un policía investigador por cada 6,666 habitantes y un agente del ministerio público por cada 21,201 habitantes en la entidad, el procurador se impuso las siguientes metas para 1999:

- Recuperar nuestra convivencia digna y respetuosa, basada en nuestros tradicionales valores.
- Hacer valer y apegarnos de manera irrestricta al marco legal.
- Una constante capacitación, entrega y profesionalismo en el servicio ofrecido.
- Solicitar y respetar la participación ciudadana.
- Recuperar la credibilidad con base en el esfuerzo y la honradez.

75. *Mural*, Guadalajara, 21 de noviembre de 1998.

76. *Público*, Guadalajara, 27 de agosto de 1998.

77. *Público*, Guadalajara, 9 de octubre de 1998.

### *Seguridad y desarrollo*

La queja generalizada de los empresarios tiene razón de ser, puesto que la inseguridad pública podría ser un fenómeno que limite el ingreso a la entidad de inversión nacional y extranjera, reconoció el secretario de Promoción Económica (SEPROE), Sergio García de Alba Zepeda, durante la sesión ordinaria de la Cámara de la Industria Metálica de Guadalajara (CIMEG) celebrada en el Club de Industriales.<sup>78</sup>

Posteriormente, durante los trabajos llevados a cabo en el Segundo Congreso Empresarial de Jalisco en Puerto Vallarta, la empresa VIMSA realizó un sondeo de opinión que arrojó los siguientes resultados:

- Más de una tercera parte de los empresarios que participaron en el evento manifestaron que la inseguridad pública implica costos que restan competitividad.
- 33.3% dijo que ese flagelo inhibe la acción empresarial.
- 29.4% aceptó que la gravedad que reviste amenaza su permanencia.

En ese sentido, la creciente industria del secuestro representa ya un factor que inhibe la inversión en Jalisco, coincidieron en señalar empresarios, funcionarios públicos e incluso dirigentes sindicales, quienes puntualizaron que la seguridad pública es, en definitiva, el principal problema que enfrenta Jalisco. Si bien al secuestro se le ha querido encasillar como un problema que afecta a un grupo específico, su impacto es superior y, por lo tanto, comienza a causar repercusiones en otros ámbitos: "si alguien decide no invertir, se afecta a una sociedad [...] El empresario que cambia de ciudad o de país, cambia su inversión", así lo expresa Arturo Márquez González, vicepresidente de la CONACAMIN. En el mismo foro empresarial, el titular de la SEPROE, insistió en la interrelación entre seguridad y desarrollo y asumió que el tema que "sí puede resultar en inhibidor de inversiones es el de secuestros", aunque consideró que ante todo afecta a un nicho, que es el de los empresarios exitosos, que "se la piensan dos

---

78. *El Occidental*, Guadalajara, 2 de septiembre de 1998.

veces de seguir creciendo o teniendo empresas más importantes, que son más del dominio público, porque se hacen más vulnerables”.

Mientras, las principales causas a las que los empresarios atribuyen la inseguridad son:<sup>79</sup>

- La corrupción de las autoridades.
- La deficiencia de los procesos judiciales.
- La deficiencia de las leyes y su aplicación.
- La ausencia de criterios rigurosos para perseguir y castigar al delincuente.
- El crimen organizado.
- La situación económica.
- La falta de preparación de los cuerpos policíacos.
- La poca colaboración de la población para hacer frente a la inseguridad pública.
- La ausencia de medidas preventivas.
- La drogadicción.

Probablemente, sean las palabras del presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) en Jalisco, Valentín González Cosío, las que sintetizan un sentimiento generalizado sobre el particular:

Nosotros partimos de la base como iniciativa privada que la seguridad le corresponde al gobierno y es una de sus obligaciones primarias y no pueden fallar porque es algo básico; a lo mejor un gobierno puede fallar en cualquier otra cosa, pero no en seguridad porque es una de sus obligaciones básicas.<sup>80</sup>

---

79. *Siglo 21*, Guadalajara, 26 y 27 de septiembre de 1998. Las dos primeras fueron las más mencionadas, ya que 75% y 71% de los encuestados señalaron estas causas, respectivamente.

80. *Jalisco, Reforma*, suplemento especial, Guadalajara, semana del 16 al 19 de noviembre de 1998.

### *Percepción social*

Este pensamiento plasmado por un líder empresarial no es privativo de ese sector; por lo menos así lo ponen de manifiesto los sondeos de opinión que presentamos en el cuadro 5.

En particular, llama la atención que a diferencia de los resultados de encuestas, también en el interior del estado la seguridad pública encabece la lista de problemas principales, ya que tradicionalmente el empleo ocupaba la primera preocupación de las personas encuestadas, ya que resulta lógica la respuesta tratándose de la zona metropolitana, donde de acuerdo al secretario técnico del Consejo de Seguridad Pública de Jalisco, se cometen entre 70% y 75% de los delitos y conductas antisociales de la entidad.

### *Presupuesto de Egresos 1999*

El gobernador Alberto Cárdenas Jiménez "usurpó" funciones del Congreso al crear el 11 de mayo la unidad presupuestal núm. 23 correspondiente a la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social, con un monto de 373 millones de pesos para 1998 y no pedir autorización a los diputados locales, según la denuncia formulada por el diputado del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Raúl Padilla López. El secretario general de Gobierno, Fernando Guzmán Pérez Peláez, respondió que dicha situación no entraña "ningún acto grave contra la soberanía del legislativo o contra la legalidad" y que, por lo mismo, no hay que "ahogarse en un vaso de agua" ya que, a su juicio, "estamos simplemente ante un problema de forma, en donde a lo más, existiría un aspecto técnico que desde luego es subsanable".<sup>81</sup>

Pero, más allá de estas diferencias de interpretación, lo que sí es cierto es que el presupuesto 1999 deberá incluir una nueva unidad presupuestaria, la Secretaría de Seguridad, Prevención y Readaptación Social, cuyas funciones las desempeñaba hasta el 8 de mayo, inclusive, la Secretaría General de Gobierno.

---

81. *Público*, Guadalajara, 28 de octubre de 1998.

**Cuadro 5**  
**Resultados de la última encuesta de Berumen**

¿Cuáles son los tres principales problemas que tiene México?	
Seguridad pública	50.0%
Corrupción	44.0%
Desempleo	31.5%
Pobreza	31.1%
¿Cuáles son los tres principales problemas que tiene Jalisco?	
Seguridad pública	60.1%
Desempleo	33.9%
Corrupción	30.9%
¿Cuáles son los tres principales problemas que tiene la zona metropolitana de Guadalajara?	
Seguridad pública	63.0%
Drogadicción	34.1%
Corrupción	24.4%

Fuente: *Público*, Guadalajara, 10 de noviembre de 1998.

### *Asignaturas pendientes*

En resumen, se presentan varios aspectos a resolver en lo que respecta a seguridad pública y procuración de justicia.

En primer lugar, la actualización de la legislación en materia penal: después de modificar sensiblemente el texto de la iniciativa enviada por el titular del ejecutivo estatal, finalmente los diputados tienen en sus manos el proyecto que tipifica al secuestro como un delito grave y que, por ende, modificaría los códigos Penal y de Procedimientos Penales del Estado de Jalisco; resta, por tanto, su análisis final y su inclusión en la legislación estatal.<sup>82</sup> Sin embargo, en lugar de realizar enmiendas y "parches" en materia penal, se debería optar por la recomendación que hiciera hace ya dos años el asesor de la CANACO, Arturo Zamora Jiménez, en el sentido de constituir un grupo inter y multidisciplinario para discutir artículo por artículo de la normativa penal y llevar a cabo una actualización integral de la misma, en concordancia con la dinámica social.

82. *Jalisco, Reforma*, suplemento especial, Guadalajara, semana del 9 al 15 de noviembre de 1998.

**Cuadro 6**  
**Presupuesto 1998**  
**Resumen por unidades presupuestarias**

Dependencia	Porcentaje
Poder legislativo	0.48 %
Despacho del gobernador	0.04 %
Secretaría General de Gobierno	4.89 %
Secretaría de Finanzas	1.62 %
Secretaría de Desarrollo Urbano	4.31 %
Secretaría de Desarrollo Rural	1.30 %
Secretaría de Promoción Económica	0.54 %
Secretaría de Turismo	0.30 %
Secretaría de Educación	49.57 %
Secretaría de Cultura	0.49 %
Secretaría de Salud	8.83 %
Secretaría de Vialidad y Transporte	1.61 %
Secretaría de Administración	0.57 %
Contraloría del Estado	0.15 %
Procuraduría General de Justicia	1.69 %
Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado	2.45 %
Unidad de Dependencias Auxiliares	0.50 %
Participaciones	15.99 %
Deuda pública	3.23 %
Poder judicial del estado	1.31 %
Tribunal de Arbitraje y Escalafón	0.02 %
Comisión Estatal de Derechos Humanos	0.12 %

Fuente: Decreto 17074, "Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Jalisco para el periodo comprendido entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 1998", en *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, 30 de diciembre de 1997, sección VIII, núm.43, p.107.

En segundo lugar, pero de capital relevancia, en declaraciones a los medios masivos de comunicación, el secretario general de Gobierno, Fernando Guzmán Pérez Peláez, reconoció que la gira de trabajo del gobernador Alberto Cárdenas Jiménez a Asia realizada del 15 al 26 de noviembre no contó con dos asuntos estratégicos pendientes de resolución de la agenda pública, a saber: la propuesta de Presupuesto de Egresos 1999 para su aprobación en el Congreso local, de la que destacan los rubros seguridad pública y procuración de justicia, y la preocupante ola de secuestros que, hasta donde el gobierno sabe, mantiene en

cautiverio por lo menos a seis personas de reconocidas familias de la sociedad jalisciense.<sup>83</sup>

Nuevamente, queda un mal sabor de boca y la impotencia de los que habitan Jalisco, ante la asignatura pendiente de la presente administración local y que, a manera de colofón, se deja en palabras de Valentín González Cosío, máxima autoridad de COPARMEX-Jalisco:

La inseguridad no es un clamor de los empresarios, sino de toda la sociedad; la inseguridad hoy por hoy es un cáncer que tiene que ser atacado frontalmente para erradicarlo.<sup>84</sup>

---

83. *Público*, 17 de noviembre de 1998. En su declaración pública al término de la inauguración del segundo encuentro de Valores y Educación, Guzmán Pérez Peláez admitió que actualmente en Jalisco el secuestro es un "delito de alto impacto", y en respuesta hizo un "llamado social" para que los ciudadanos y medios de comunicación se abstengan de consumir y difundir las canciones y corridos que hablan de delitos como el secuestro y el narcotráfico, lo "que alienta y motiva esos delitos". En este mismo sentido, el secretario de Seguridad, Daniel Ituarte Reynaud consideró que los plagios se deben más a la falta de valores que de oportunidades económicas.

84. *Jalisco, Reforma*, suplemento especial, Guadalajara, semana del 16 al 19 de noviembre de 1998.



## Balance electoral del segundo semestre de 1998

*Joaquín Osorio Goicoechea\**

En 1998 se llevaron a cabo 15 procesos electorales locales en 14 estados.<sup>1</sup> En diez de las entidades se renovaron gobiernos, se eligió a 999 presidentes municipales y a 283 diputados locales de mayoría.

En Yucatán, Baja California, Chiapas y Michoacán se eligieron sólo diputados y presidentes municipales.

En términos porcentuales los resultados globales de las 15 elecciones de 1998 nos revelan un repunte del Partido Revolucionario Institucional (PRI), sin embargo, al analizar con detenimiento los procesos en cada una de las entidades, encontramos matices muy importantes en los que vale la pena reparar.

En términos generales, los resultados obtenidos por las principales fuerzas políticas arrojan el siguiente balance:

- El PRI cosechó casi 4.5 millones de votos con lo que recuperó 7% en relación con la elección federal del año pasado.
- El Partido Acción Nacional (PAN) obtuvo poco más de 2 millones.
- El Partido de la Revolución Democrática (PRD) rebasó el millón y medio. Pese a ganar dos gubernaturas no pudo consolidar el ascenso electoral que tuvo en 1997.

---

\* Investigador del Centro de Investigación y Formación Social del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (CIFS-ITESO).

1. En Oaxaca se llevaron a cabo dos jornadas: la primera, el 2 de agosto, para elegir gobernador y diputados; la segunda, el 4 de octubre, para 570 ayuntamientos.

**Cuadro 1**  
**Resultados globales**

Partido	%
PRI	45.95%
PAN	28.96%
PRD	17.93%
PT	5.2%
PVEM	1.1%

**Cuadro 2**

Ciudades importantes	Antes	Después
Aguascalientes	PAN	PAN
Ciudad Victoria	PRI	PRI
Culiacán	PAN	PRI
Chihuahua	PRI	PRI
Durango	PT	PRI
Mérida	PAN	PAN
Mexicali	PAN	PAN
Morelia	PAN	PRI
Oaxaca	PAN	PAN
Puebla	PAN	PRI
Tlaxcala	PRI	PRI
Tuxtla Gutiérrez	PAN	PAN
Zacatecas	PRI	PRD

Una estimación de los resultados de las 14 entidades —cuyos padrones electorales suman 18.5 millones de ciudadanos—, refleja que sólo 54% de los posibles votantes respondieron a la jornada electoral; en otras palabras, el abstencionismo jugó un papel importante en estos comicios en los que alcanzó 46% del padrón. La falta de alternativas políticas consistentes, el desencanto real y provocado por la relativa ineficacia de los gobiernos de alternancia, el desinterés que provocan las divisiones y falta de institucionalidad en la vida interna de los partidos, además de la inducción premeditada del abstencionismo, son algunos puntos que nos permiten prever nuevas dinámicas que cobran fuerza en nuestro país y que definirán el comportamiento de los partidos y de los electores con miras a las elecciones presidenciales del año 2000.

## Contexto de la alternancia y reestructuración de los equilibrios

Después de que durante más de 50 años el predominio priísta se impuso como una constante en la vida política de México, a partir de 1988, y de manera más clara en los procesos electorales de 1994 y 1997, esta tendencia se fue modificando para abrir paso a la alternancia y hacer posible que los principales partidos de oposición ganaran presidencias municipales, obtuvieran mayor representatividad en los congresos locales y, en la Cámara de Diputados, se constituyeran en fuerzas de equilibrio frente al ejecutivo federal.

Pese a esta dinámica que, a partir de lo micro y local, iba cobrando fuerza, constatamos que la posibilidad de obtener gubernaturas se ha abierto con mayores dificultades, y la factibilidad de alternancia a nivel de la presidencia de la república aún parece distante o, en el mejor de los escenarios, se vislumbra como remota y compleja.

Hasta 1982, el PRI prácticamente copaba 91% de los puestos de elección popular a todos los niveles. En 1994, sólo mantuvo 62% y después de los comicios de 1997, apenas alcanzaba 54%.

Previo a las elecciones de 1998, el espectro de las preferencias políticas mostraba ya una distribución del poder menos concentrada y, en cierto sentido, una clara tendencia favorable a los partidos de oposición que gobernaban ya en siete entidades, en 17 de las capitales de los estados (más de la mitad) y en 64 de las 100 ciudades más importantes del país. En diez estados, el Congreso local contaba con mayoría de signo político distinto al del ejecutivo correspondiente, además, 418 municipios del país eran gobernados por algún partido distinto al PRI.<sup>2</sup>

Frente a este escenario plural y complejo en que la oposición parecía consolidarse de manera genérica como alternativa, los resultados de las elecciones de 1998 nos muestran que la dinámica de apertura hacia otras opciones políticas diferentes al PRI no necesariamente siguen un curso ascendente y que el partido oficial ha demostrado de nuevo su capacidad

---

2. Para un análisis detallado de las variaciones en las preferencias electorales entre el periodo comprendido entre 1982 y 1997 vale la pena consultar el trabajo de María Amparo Casar y Ricardo Raphael de la Madrid, publicado en *Nexus*, núm. 247, julio de 1998.

para readecuar sus estrategias y se prepara con nuevos bríos para librar la competencia por la presidencia de la república en el 2000 empleando nuevos recursos y estableciendo nuevos retos para la competencia a las principales fuerzas políticas de oposición.

### **Apuestas y saldos de los partidos**

El desarrollo y los resultados que arrojaron las elecciones de 1998 permiten visualizar que la alternancia va cobrando carta de ciudadanía en nuestro país. Sin embargo, el proceso nos revela que la alternancia también se puede traducir en la recuperación de espacios políticos por parte del PRI y, en este sentido, los resultados de las elecciones en Chihuahua y la recuperación de algunas capitales de los estados que estaban en manos del PAN o del Partido del Trabajo (PT), muestran con toda evidencia las variaciones que pueden presentarse en el futuro.

De manera condensada, presentamos las expectativas que los principales partidos mantenían al iniciar el proceso y confrontamos los resultados electorales a fin de aportar elementos de análisis y apuntar tendencias probables sobre el futuro político del país.

#### *El Partido Acción Nacional esperaba triunfar en Aguascalientes, Veracruz y Sinaloa, así como repetir su triunfo en Chihuahua*

Ganó la gubernatura de Aguascalientes y tuvo un incremento significativo de sufragios a su favor, al pasar de una tercera parte en 1997 a 53% en 1998. Cabe destacar que Aguascalientes es el único estado en que Acción Nacional tiene mayoría en el Congreso. Además ganó 43 presidencias municipales y 86 diputaciones locales de mayoría.

Pese a que el blanquiazul fue derrotado en las elecciones para gobernador en los estados de Chihuahua, Tamaulipas y Veracruz, logró incrementos importantes en el porcentaje de sufragios emitidos en su favor. En Veracruz, recuperó su posición de segunda fuerza electoral al lograr 7% en la votación e incrementa 77 mil votos, mientras que el PRD disminuye en 208 mil respecto de las elecciones anteriores. En Tamaulipas, el PAN aumentó 67 mil votos y el PRD disminuyó 87 mil. En Oaxaca, Acción Nacional se mantuvo como tercera fuerza.

En los estados de Puebla, Michoacán y Sinaloa, no logró mantener las capitales, mismas que regresaron al PRI.

En Durango, se ubicó en la segunda posición y ganó cuatro municipios, sin embargo, en la capital quedó como tercera fuerza.

En Baja California, aunque retuvo alcaldías, perdió la mayoría del congreso, 11 diputaciones fueron para el PRI, 11 para el PAN y tres para el PRD.

En Yucatán, refrendó su triunfo en Mérida, pero perdió los distritos de mayoría.

En Tlaxcala, obtuvo apenas 8.2% de los votos.

*Perfil de los candidatos o "nunca digas de esta agua no he de beber"*

Felipe González, ex militante priísta y candidato electo para la gubernatura, tiene apenas siete meses de haber ingresado al PAN y tiene derechos como militante aún limitados en cuanto a voz y a voto.

En Veracruz, Luis Pazos aparecía como un candidato con posibilidades de triunfo. El economista se ha dedicado durante muchos años a vender su imagen personal a lo largo y ancho del país y eso aparecía para los panistas como una ventaja importante. A pesar de eso, era difícil de superar la ventaja ante un político reconocido en su estado natal que además cuenta con grandes ventajas en los medios, como Miguel Alemán.

***El Partido de la Revolución Democrática apostó al voto de los abstencionistas***

Pese a que el PRD ganó las gubernaturas de Tlaxcala y Zacatecas con lo que obtuvo su principal triunfo en los comicios de este año y consolidó su posición como partido, el perfil de los candidatos postulados nos muestra la debilidad institucional en la que priva la necesidad de ganar espacios de poder y no de ofrecer una alternativa, con proyectos políticos bien definidos y claramente diferenciados. Los candidatos para estas dos gubernaturas: Ricardo Monreal y Alfonso Sánchez Anaya, no tenían trayectoria como militantes perredistas sino que al no ser postulados por el PRI, se acogieron al partido del sol azteca.

*El Partido Revolucionario Institucional exporta o el perfil priista de los gobernadores perredistas*

Alfonso Sánchez Anaya es sobrino de Emilio Sánchez Piedras, ex gobernador de Tlaxcala (1975-1981). Con Beatriz Paredes y Tulio Hernández, Sánchez Anaya formó parte de sus gabinetes y estuvo a cargo de las secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Finanzas y Desarrollo y Fomento Económico. Su trayectoria como priista alcanza más de la mitad de sus 57 años.

Monreal supo aprovechar su popularidad y vender su postulación a un PRD que no tenía posibilidades de triunfo.

En Zacatecas, el PRD obtuvo la gubernatura y logró la representación mayoritaria en el Congreso, así como en los ayuntamientos más importantes de la entidad. En Tlaxcala, en cambio, la coalición que obtuvo el triunfo, provocó los partidos de oposición obtuvieran mayores ventajas: el PRI seguirá gobernando la mayoría de los municipios y será mayoría en el Congreso del Estado.

Lo realmente duro para el PRD fueron las derrotas que sufrió en estados donde había logrado un crecimiento propio y continuo. "En Michoacán perdió 50 mil votos entre 97 y 98; en Veracruz 200 mil; en Tamaulipas 85 mil y en Puebla su porcentaje descendió de 18 a 11 puntos".<sup>3</sup>

En Oaxaca, el PRD se mantuvo como segunda fuerza, mientras que en Chihuahua, Aguascalientes, Veracruz, Sinaloa, Tamaulipas y Puebla ocupó la tercera posición.

Los resultados electorales de los dos partidos que más posibilidades tienen de ganar al PRI, nos permiten adelantar una conclusión que abonará elementos de análisis: podemos observar con toda claridad que las principales pérdidas para el PAN se han traducido en ventajas para el PRD y que las posiciones o plazas que el PRD ha perdido las recupera el PAN. Este flujo ha sido bien analizado por el PRI, de manera que en su estrategia plantea la posibilidad de capitalizar las preferencias electorales y evitar a toda costa que uno de sus dos principales adversarios reúna los votos antiPRI.

---

3. Barrueto, Federico. *Balances y perspectivas 1998. Voz y voto*, núm. 70, diciembre de 1998.

### *El Partido Revolucionario Institucional arrancó con escenarios de alta competencia, el resto estaba bajo control*

El PRI ganó 775 presidencias municipales y 219 diputaciones locales de mayoría en los 14 estados.

El partido oficial conservó las gubernaturas de Durango, Oaxaca Veracruz, Tamaulipas, Sinaloa, Puebla y recuperó Chihuahua. El triunfo del PRD, en Zacatecas y de la alianza con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el PT en Tlaxcala, nunca fueron previstos. Pese a que los priístas no contemplaban una derrota en Aguascalientes, era más probable que el triunfo panista se impusiera.

El PRI recuperó las capitales de Durango, antes gobernada por el PT y las de Sinaloa y Puebla que estaban en manos del PAN.

#### *Dos precandidaturas a prueba*

Un punto de particular relevancia para el análisis guarda relación con los triunfos que el PRI obtuvo en Puebla y Sinaloa. En ambas entidades los triunfos priístas no sólo constituyen una ventaja importante para el partido oficial, que logró imponerse en territorios que el PAN visualizaba ganar, sino que simbolizan posiciones de fuerza al interior del PRI e incrementan las posibilidades para Manuel Bartlet y Francisco Labastida para ser postulados como candidatos a la presidencia en el 2000.

En Sinaloa, además de refrendar una gubernatura en la que el PAN tenía fuertes expectativas de triunfo, el PRI mantiene la mayoría en el Congreso y recupera las alcaldías de Ahome y Culiacán, que Acción Nacional tenía bajo control y se mantiene firme en Guasave.

### **Balance**

El PRI ha obtenido suficientes votos para mantener su hegemonía, el PAN sigue una tendencia a la baja que ya se definía desde 1997, mientras que el PRD puede presumir de un crecimiento exponencial en entidades donde prácticamente no superaba los cinco puntos.

Algunas hipótesis de análisis nos dicen que:

- Una vez que se rompió la hegemonía del partido único o predominante, la tendencia de apertura del electorado hacia nuevas opciones políticas, así como el establecimiento de condiciones mínimas de competencia, propiciaron el avance de los partidos de oposición.
- Se logró eficiencia administrativa y capacidad para gobernar. Pese a lo que este avance ha significado, constatamos que el ascenso empieza a cobrar una dinámica más lenta, topa sus límites y se expone al juicio de un electorado que confronta con severidad las expectativas generadas y los limitados logros de los gobiernos de alternancia. En ese sentido, consideramos que no sólo los avances y logros objetivos pesan a la hora de los comicios sino que cada vez se torna más importante la percepción de los electores respecto de la capacidad que los distintos partidos tienen para un desempeño eficaz como gobierno.
- Una vez abiertos los espacios de alternancia, se somete a prueba a los partidos políticos y entre los criterios importantes que entran en juego para configurar la percepción de los electores y definir sus preferencias, diversos analistas coinciden en que cada vez tienen más peso:
  - La percepción que los electores tienen respecto de la mayor o menor democracia al interior de los partidos. Este criterio incluye los mecanismos internos para tomar decisiones, transparencia para la postulación de candidatos, el arraigo local y popularidad de los mismos, frente a la vieja práctica de imposición desde las cúpulas.  
En este sentido, la oposición ha mostrado que los candidatos fuertes con arraigo local tienen mayores posibilidades de triunfo. En los procesos electorales de 1998, el PRI incorporó a su práctica este criterio en algunos estados, y básicamente en los estados en los que perdió impuso a los candidatos del centro o postuló candidatos débiles, así puso en evidencia la relevancia de este criterio.
  - Cabe destacar que el empleo de recursos mercadológicos empieza a cobrar importancia en las estrategias de todos los

**Cuadro 3**  
**Fortaleza del Partido Revolucionario Institucional y**  
**debilidad de sus opositores**

- PRI. Aun en el actual contexto de alternancia, la disciplina partidista es una de sus ventajas como instituto político.
- PAN: perder el gobierno y perder al partido.
- Una candidatura popular y un candidato indisciplinado. Grupos que debilitan la posición del partido.
- PRD. candidatos firmes, futuro por definir y madurez que debe mostrarse en su asamblea o convención nacional. Ante el reto de mostrar la capacidad de ser gobierno y de constituirse en alternativa real.
- Hasta antes de las cuatro últimas elecciones no se habían producido conflictos políticos graves derivados de los resultados electorales.

partidos. Aunque en este punto lo más conocido son los sondeos sobre preferencias electorales, el manejo de la imagen de los candidatos, o el hincapié en las áreas de oportunidad del partido que los postula, constituyen recursos que se han incorporado con mayor profesionalismo a las campañas políticas.

### *Innovación*

El método del PRI para seleccionar sus candidatos: siete fueron escogidos en consultas abiertas; a los dedazos correspondieron las derrotas. Es importante destacar el peso que los gobernadores tuvieron en la selección de los candidatos priistas y el derroche de recursos que hicieron en favor de las planillas tricolores. Con todo, vale la pena considerar que en la forma de aparentar una preselección abierta y participativa está la novedad, la posibilidad de legitimar a los candidatos y recuperar votos a su favor.

En Zacatecas, Tlaxcala y Veracruz se conformaron alianzas entre partidos que involucraron al PRD, el PT y el PVEM.

Sin embargo, en Veracruz, la alianza en pro de la candidatura de Ignacio Morales Lechuga fue un rotundo fracaso, y el partido del sol azteca postuló finalmente a Arturo Hervis.

### **Incursionando en el marketing: un nuevo recurso para el 2000 en manos del Partido Revolucionario Institucional**

Gabriel González Molina, asesor de Manuel Bartlett y, por recomendación del gobernador de Puebla, también asesor de Mariano Palacios Alcocer, dirigente nacional del PRI, da a conocer la estrategia de "polarización electoral" que el PRI pretende poner en marcha. A través de una entrevista y un reportaje publicados por *Milenio*, González Molina afirma que "el PRI sólo puede ser derrotado si el PAN o el PRD logran monopolizar el voto antiPRI" y, en consecuencia, la empresa Americas-México, a quien González Molina representa, plantea una estrategia complementaria:

- Dirigida a fragmentar el voto antiPRI, en beneficio de un solo partido y a provocar que los electores leales del PRI se sientan orgullosos de su opción política.
- Concentrada en la atracción del voto volátil de los electores propensos a optar por dos o más partidos —electores *switchers*—, pues de acuerdo a sus propios estudios este voto es el que hoy define el triunfo en una elección. Lo realmente peligroso de la estrategia es que procura inducir la abstención.<sup>4</sup>

El mecanismo que se pretende emplear es relativamente simple: se trata de elegir los temas que polarizan al electorado a favor del PRI y que están ligados a necesidades reales percibidas por los electores. Ante cada uno de estos temas el PRI tratará de maximizar la atracción de leales y *switchers*, así como establecer patrones diferenciados del voto migrante favorable al PAN y al PRD, y orientarlo hacia otros partidos o al abstencionismo.

Por otra parte, el PRI deberá minimizar o neutralizar el significado de temas como la corrupción y el estado de derecho que la oposición puede manejar con una fuerte atribución negativa en contra del tricolor.

---

4. Un desarrollo puntual de la estrategia de polarización del voto puede consultarse en Martínez, José. "La estrategia del PRI para el 2000: polarizar el voto e inducir la abstención", en *Milenio*, núm.67, 7 de diciembre de 1998, pp.30-33 y 34-37.

## A manera de colofón

### Consideraciones sobre el voto en el extranjero

Durante 1998, el debate en torno a la posibilidad de que los mexicanos que viven en el extranjero puedan votar ha cobrado importancia, sobre todo porque la aprobación de esta iniciativa podría tener fuertes repercusiones en las elecciones del próximo presidente de México.

A la fecha, se han realizado estudios serios para ponderar con suficientes bases la posibilidad de que los mexicanos residentes en el extranjero, puedan elegir autoridades o representantes en nuestro país. Una comisión de especialistas ha presentado ya los primeros informes y, al parecer, las principales dificultades para aprobar o vetar la iniciativa, tendrá más complicaciones políticas que técnicas.

Con el fin de motivar a la reflexión sobre un tema crucial para nuestro país y relacionado con las elecciones, adelantamos algunos datos preliminares sobre el tema.

Se estima que para la jornada electoral del 2000 habrá un total de 70 millones 158 mil votantes potenciales en México y en el extranjero:

- 85.88% de los ciudadanos estarán en edad de votar. De estos, 14.12% viven en el extranjero.
- 98.95% (9 millones 800 mil) de los mexicanos que residen fuera del país viven en Estados Unidos.
  - Sólo 420 personas (menos de 1%) son parte del servicio exterior mexicano.
  - 7, 126 (72.71%) son inmigrantes nacidos en México.
  - 2, 674 nacieron en Estados Unidos y son hijos de padre y/o madre mexicanos.
- 84% de mexicanos en edad de votar, nacidos en México se concentran en cinco estados de la Unión Americana:
  - 46.3% en California.
  - 21.3% en Texas.
  - 6.6% en Arizona.

- 6.3% en Illinois.
- 3% en Nueva York.
  
- Se advierte que de los diez millones 787 mil mexicanos que podrían votar fuera del país (incluyendo a los integrantes del servicio exterior) 25% se encontraría en Estados Unidos en situación jurídica migratoria irregular: son indocumentados.<sup>5</sup>
- En otros países viven 104 mil mexicanos, 1.05% del total de residentes en el extranjero, 740 pertenecen al servicio exterior, 76 mil son inmigrantes nacidos en México y 27 mil nacieron fuera del país.

---

5. Irizar, Guadalupe, en *Reforma*, México, 15 de noviembre de 1998.

# La era de la ley del talión

## Las estrategias políticas de los partidos en Jalisco, 1998

*Rubén Martín Martín\**

### Introducción

Este ensayo pretende hacer un repaso general de los hechos políticos más relevantes en Jalisco durante el segundo semestre de 1998, a partir del cual, se revelen las estrategias políticas detrás de cada partido y la correlación de fuerzas políticas locales al final del año.

Tres objetivos organizan el ensayo: relatar las principales actividades políticas internas y externas de los partidos Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI) y de la Revolución Democrática (PRD); identificar y mostrar sus estrategias desarrolladas para la conservación o acceso al poder, y mostrar cómo los intereses y estrategias de los partidos se relacionan y condicionan de manera recíproca, dando como resultado la correlación de las fuerzas políticas en Jalisco.

### Los partidos en el segundo semestre de 1998

#### *Partido Acción Nacional*

El partido en el poder en Jalisco no ha tenido un buen año. Su mal año no comenzó en enero de 1998 sino en noviembre de 1997 cuando en las

---

\* Reportero y columnista del diario *Público*.

elecciones locales intermedias perdió la mayoría en el Congreso del Estado y retrocedió en la preferencia de los electores. Entre la elección a la gubernatura en febrero de 1995 y noviembre de 1997, el blanquiazul perdió 286 mil votos y las encuestas de este año revelan que el PAN sigue perdiendo potenciales votantes. El mal año panista tuvo componentes externos. Entre ellos, el cubetazo de agua fría que significó la pérdida de Chihuahua y la percepción de un desagradable desempeño electoral aún y cuando el voto panista a escala nacional no descendió en términos reales. Los asuntos de política nacional, como la pelea de fuerza entre los diputados y el ejecutivo y el entrampamiento en la discusión del Fobaproa incidieron en este escenario de dificultades políticas para los panistas. Volvieron las acusaciones, tan añejas como dañinas para la imagen blanquiazul, de las concertaciones con el gobierno que tantos dolores de cabeza causan al PAN, del mismo tamaño que las sonrisas y los beneficios para sus adversarios.

Pero aun descontando este dañino entorno nacional para la imagen blanquiazul, los panistas de Jalisco pusieron más que su grano de arena para contribuir a esta mala situación.

El elemento central en la aportación local a este balance insatisfactorio para el cuartel panista proviene de la acelerada y reñida lucha entre las tres corrientes internas que se disputan la hegemonía de Acción Nacional: el Grupo del Comité Estatal, encabezado por Herbert Taylor Arthur, aliado a los secretarios panistas provenientes de Desarrollo Humano Integral, A.C. (Dhiac), Fernando Guzmán Pérez Peláez (gobierno) y César Coll Carabias (administración). Sus plazas son el control de la estructura partidaria y lugares claves en el gabinete de Alberto Cárdenas, así como la mayoría en la fracción de diputados.

El segundo grupo es el de los tradicionalistas con Francisco Ramírez Acuña a la cabeza y con el ayuntamiento de Guadalajara como plaza central y una minoría, estratégica, en la fracción de legisladores. La tercera corriente es el Grupo Zapopan que lidera Raúl Octavio Espinoza Martínez. Este grupo se quedó sin puestos relevantes en el gabinete (que hegemonizaron los primeros tres años de Alberto Cárdenas). Ahora sólo tienen a Juan Sánchez Aldana en la dirección del Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS). Su fuerte ahora es el trabajo partidario y el

liderazgo en la promoción de Vicente Fox como virtual candidato panista a la presidencia de la república.

A lo largo del segundo semestre de 1998 no existió ningún proceso estatutario o de la vida interna panista relevante.<sup>1</sup>

A pesar de lo anterior, la vida interna panista fue agitada y su factor central fueron las diferencias y disputas entre las corrientes. Hay varios casos para mostrar lo anterior, pero para motivos de exposición se pueden ubicar dos áreas de enfrentamientos. La pelea entre los dos panistas que han gobernado Guadalajara: Francisco Ramírez Acuña y César Coll Carabias, que tiene un olor de vieja rencilla personal (Coll le ganó al actual presidente municipal tapatío la nominación panista en octubre de 1994) y que está inscrita en el horizonte de la pelea por la candidatura a la gubernatura. La disputa entre estos dos personajes pasa por el movimiento de piezas estratégicas para la confrontación del 2000, las denuncias de malos manejos en la pasada administración municipal de César Coll, hasta situaciones ridículas como el caso de la pintura de Coll que no se ha puesto en la sala de ex presidentes del ayuntamiento de Guadalajara.

El otro conflicto interpanista es entre Raúl Octavio Espinoza Martínez y Alberto Cárdenas y Fernando Guzmán, originada por la salida del primero de la Secretaría de Gobierno y las maniobras del último para quedarse en el puesto más importante del gabinete panista. Este conflicto ha sido muy dañino internamente pues tiene una de sus expresiones en el Congreso del Estado con el diputado Manuel Castelazo, viejo amigo de Espinoza Martínez y miembro del Grupo Zapopan. Ya se ha visto que el sentido del voto de Castelazo en el Congreso, en contra de su fracción, ha sido sumamente provechoso para la oposición. Esta fisura interpanista ha tenido su climax con el caso de la compra irregular de los chalecos antibalas a finales de 1997. La fisura es de tal tamaño que gracias al voto de Castelazo, dos cercanos y viejos colaboradores de Alberto Cárdenas, el jefe de asesores Carlos Rodríguez Combeller y el contralor Jorge Preciado

---

1. Para este ensayo no se alcanzó a analizar la XXII Asamblea Estatal del PAN para elegir el nuevo Consejo Estatal, que se celebró el 13 de diciembre de 1998.

Martínez, están en la mira de la oposición para enjuiciarlos política y penalmente.

Precisamente, para atenuar estos apuros y con la derrota de Chihuahua aun fresca, el presidente panista Herbert Taylor convocó a mediados de agosto, a los 60 panistas con más influencia dentro de su partido a la firma de un "pacto de unidad" interno. La convocatoria fracasó pues en los mismos días salieron a la luz pública auditorías que Ramírez Acuña realizó a la gestión de César Coll. Se denunciaron irregularidades en la gestión de Maribel Alfeirán de Coll al frente del Sistema Estatal de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) así como asignaciones de asesorías de modo irregular a Jesús Gómez Espejel, uno de los más cercanos colaboradores de Coll.

La última coyuntura de problemas al interior del PAN es la disputa por la integración del nuevo Consejo Estatal en la asamblea estatal del 13 de diciembre. Las corrientes de blanquiazules concedieron una especial relevancia a esa disputa debido a que quien consiga la mayoría en el nuevo consejo prácticamente amarra el control del partido. Esto por que en julio de 1999 se elige el nuevo presidente del PAN en Jalisco y la elección corresponde hacerla precisamente a ese órgano partidista.

Una aproximación a la correlación de fuerzas para la XXII Asamblea Estatal podía leerse de los resultados de la anterior elección de presidente panista en julio de 1996. En ese entonces Herbert Taylor venció al candidato tradicionalista por 30 a 29 votos gracias a que en una segunda ronda de votaciones se aliaron el actual Grupo del Comité Estatal y el Grupo Zapopan de Espinoza Martínez y Fernando Garza.

Hoy, estos conflictos han motivado una alianza entre los tradicionalistas de Ramírez Acuña y el Grupo Zapopan de Espinoza Martínez, por lo que al interior del PAN se esperaba una victoria de estas corrientes por sobre la que encabeza Herbert Taylor. Como se dijo antes, quien consiga el triunfo en la asamblea del 13 de diciembre tendrá el control del PAN para los próximos tres años, que como se sabe, son de periodo electoral. Así la batalla por la renovación del consejo panista es parte fundamental de la estrategia para conseguir el control del partido con la elección de jefe estatal blanquiazul en julio de 1999 y, posteriormente, obtener la candidatura a la gubernatura.

El panorama descrito tiene como telón de fondo los distintos proyectos políticos que pretenden cuajar en la candidatura del PAN a la gubernatura. Y aquí los proyectos corren en paralelo a las corrientes dentro del blanquiazul. Por un lado, los tradicionalistas postulan a Francisco Ramírez Acuña que desde la presidencia municipal de Guadalajara tiene una envidiable plataforma de proyección política con la que pretende consolidar alianzas con sectores populares a la vez que entablar y amarrar compromisos con otros factores estratégicos del estado como empresarios, líderes sindicales, gremiales y eclesiásticos.

El Comité Estatal, por su parte, juega con tres cartas. En primer lugar está el senador Tarcisio Rodríguez Martínez, formador del grupo que ahora está al frente de la dirección panista. Pero si su candidatura no prospera, está listo al relevo César Coll o Fernando Guzmán. Estos tienen ligas y nexos muy importantes con connotados empresarios jaliscienses y la alta jerarquía eclesiástica. Sus relaciones provienen de su cercanía a las redes sociales tejidas al amparo de la fuerza del Opus Dei, aun y cuando Fernando Guzmán y César Coll niegan pertenecer a este instituto religioso (prelatura personal, como se llaman a sí mismos). Entre círculos panistas ha trascendido que César Coll cuenta ya con el visto bueno del empresario Ignacio Aranguren (opusdeista) en caso de que sea candidato panista a la gubernatura.

### ***Partido Revolucionario Institucional***

Los mismos motivos que explican el mal año panista, pueden ser considerados buenas nuevas para el veterano tricolor. Aunque la pérdida de votos panistas en noviembre de 1997, no se trasladó directamente al PRI sino al PRD y este partido consiguió mermar y erosionar la base de sustentación panista. Y ese es, en realidad, su objetivo.

A diferencia de Acción Nacional, la vida interna del PRI en 1998 estuvo llena de trabajo burocrático. En febrero, los priístas eligieron a Francisco Morales Aceves como su presidente en un proceso semiabierto (la votación se permitió sólo a los miembros de los consejos políticos municipales y el estatal). Ya en el cargo, Morales Aceves convocó el 20 de agosto a la elección de dirigentes en los 124 comités municipales priístas. A tono con los métodos utilizados por su dirigencia nacional para elegir

candidatos a puestos de elección popular, el nuevo Comité Directivo Estatal (CDE) priísta convocó a la militancia a escoger dirigentes utilizando métodos abiertos. Pero pareció que la democracia asustó a las bases tricolores. Sólo en 47 municipios (38%) decidieron votar en proceso abierto. En las dos terceras partes restantes los priístas promovieron candidatos de unidad. Como sea, el resultado produjo un éxito de imagen al PRI pues renovó sus 124 dirigencias municipales sin mayores conflictos internos, como antaño sucedía en cada proceso doméstico.

El proceso más relevante de esa coyuntura al interior del PRI fue la elección abierta para elegir dirigente priísta para Guadalajara, contienda en la que Francisco Javier Hidalgo y Costilla venció a Rafael Castellanos dos a uno. Los priístas se jactaron de su proceso interno, pero llama la atención que sólo votaron 7,500 personas en un proceso que estaba abierto no sólo a la militancia sino a cualquier persona con credencial para votar, muy lejos de los 181 mil votos que el tricolor obtuvo en la elección por la presidencia municipal de Guadalajara, en noviembre de 1997. La convocatoria revela que el PRI tiene aun mucho trabajo pendiente no sólo para motivar a los electores sino a sus mismos militantes y simpatizantes a sus procesos partidistas.

También como en el PAN, el PRI vivió en el segundo semestre de 1998 las tensiones de la disputa por la hegemonía y el poder interno entre sus diversas corrientes y su vasta clase política. Quizá por esa añeja composición interna, la taxonomía de las corrientes priístas es más difícil de identificar que en el PAN y el PRD. Por las versiones que dan de sí mismos los priístas, se sabe que el PRI local tiene dos corrientes con peso estatal, alrededor de una docena de grupos medianos, decenas de grupos regionales y el peso e influencia de los dirigentes de los gremios y asociaciones afiliadas corporativamente al PRI.

Las corrientes estatales son las del senador y candidato a la gubernatura derrotado en 1995, Eugenio Ruiz Orozco y la del ex gobernador Guillermo Cosío Vidaurre. Son grupos tejidos en carreras políticas con más de tres y cuatro décadas, respectivamente. Eso implica una red de relaciones de amistad, compadrazgo, complicidad; alianzas con grupos sociales dentro y fuera del priísmo, y equipos de trabajo organizados y bien financiados. Dentro del PRI sus allegados ocupan posiciones clave. Fuera,

sus simpatizantes proveen recursos y les dan espacio social para tejer alianzas políticas.

Entre los grupos medianos se ubican a los ex gobernadores Juan Gil Preciado, Alberto Orozco Romero, Flavio Romero de Velasco, Enrique Álvarez del Castillo y Carlos Rivera Aceves; a los senadores Gabriel Covarrubias Ibarra y Raúl Juárez Valencia; a los diputados federales Enrique Ibarra Pedroza, Francisco Javier Santillán Ocegüera y Francisco Morales Aceves, y a los funcionarios federales Ismael Orozco Loreto, María Esther Scherman Leño, Rafael González Pimienta y Jorge Lepe García. Se ubican también en esa lista al coordinador de los diputados locales José Manuel Correa Ceseña.

Los motivos de las disputas son similares a los otros dos partidos: la hegemonía partidaria y la carrera por la sucesión a la gubernatura. Las arenas de las controversias han sido el Consejo Político Estatal, los puestos partidistas, así como la presencia pública en pos de la sucesión a la gubernatura.

Seguramente, la disputa dentro del PRI no es menos encarnizada que en el PAN, sin embargo, al parecer la experiencia y disciplina partidista forjada en siete décadas de verticalismo y acatamiento de las decisiones de los jefes políticos superiores (presidente de la república, dirigente nacional del PRI y gobernador cuando lo había) hacen que los pleitos de los priístas tengan menor repercusión hacia el exterior. Por lo menos, así ha sido en el segundo semestre en Jalisco.

Muestra de esa disciplina y experiencia fue la reunión que el presidente estatal tricolor Francisco Morales Aceves promovió el 8 de octubre en la casa del ex gobernador Juan Gil Preciado. A ella, se convocó a las principales cabezas de grupos priístas. Uno de los resultados de la misma fue el armisticio y el acercamiento entre Ruiz Orozco y Cosío Vidaurri, cuyas rivalidades datan de los años setenta. Algunos de los asistentes contaron que el propósito de la reunión fue promover la unidad de las fuerzas priístas bajo el objetivo común de recuperar el poder en Jalisco. Pero no a todos los priístas les simpatizó esta reunión. Ésta fue criticada en una sesión del Consejo Político Estatal del PRI un mes después en Ixtlahuacán del Río. Varios consejeros cuestionaron que se pretendiera establecer "acuerdos cupulares" por encima de las instancias partidistas.

Otro eje de conflictos es, similar al PAN, la disputa por la candidatura a la gubernatura en la que están enfrascados casi una docena de políticos priístas. Hay acusaciones cruzadas, por ejemplo las de varios precandidatos del tricolor que denuncian al presidente Francisco Morales Aceves de utilizar la estructura partidista para promoverse. Éste responde que todavía no son tiempos de hacer proselitismo ni de poner en riesgo la unidad partidista.

Pero conscientes de que 12 precandidatos es una baraja muy amplia, algunos de ellos han establecido alianzas para ayudarse mutuamente. Una de las más sólidas es la establecida entre Ibarra Pedroza, Ismael Orozco Loreto, Rafael González Pimienta y Eugenio Ruiz Orozco. Acordaron promover cada quien su proyecto por su lado, hasta en tanto no se definan las reglas internas para la elección del candidato priísta. Cuando éstas se fijen, los políticos de esta alianza evaluarán quién tiene las mejores posibilidades de encabezar la fórmula. El compromiso es que los demás se unan en el mismo proyecto. Se puede hablar de alianzas similares entre Gabriel Covarrubias Ibarra, Francisco Santillán Ocegüera y María Esther Scherman.

Otra vertiente significativa del trabajo político del PRI en el segundo semestre de 1998 fue la visita de precandidatos a la presidencia de la república. Manuel Bartlett, gobernador de Puebla, vino en octubre promovido, entre otros, por Enrique Dau Flores y Francisco Morales Aceves. En noviembre, estuvo en Jalisco el tabasqueño Roberto Madrazo Pintado promovido por Jesús Lomelí Rosas y Óscar Soltero. Para diciembre, se esperaba la visita de Humberto Roque Villanueva. Uno de sus promotores es Francisco Javier Santillán Ocegüera.

### *Partido de la Revolución Democrática*

Si la vida interna del PRI y PAN tuvieron apenas tres o cuatro temas sobre las cuales discurrió, la del PRD fue monotemática. Todo el segundo semestre de 1998 giró en torno a la impugnación de las elecciones internas celebradas el 14 de junio.

Como se sabe, en esa fecha se convocó a la militancia perredista a elecciones universales para elegir presidente, consejeros estatales y dirigentes municipales. Se registraron cinco planillas que correspondían

a las corrientes internas del PRD Jalisco: Claudio Palacios Rivera (del Grupo de la Universidad de Guadalajara, UdeG, de Raúl Padilla López), Maximiano Barbosa Llamas (El Barzón), Raúl Delgado (de las corrientes de los hermanos León Corrales), Héctor Figueroa (del grupo de Gilberto Parra) y Guillermo Ogarrío (apoyado por el senador Mario Saucedo).

Claudio Palacios resultó ganador con 13 mil votos por 11 mil de Maximiano Barbosa. Pero no había terminado el cómputo de la elección cuando el resto de las planillas se inconformó y decidió impugnar los resultados de los comicios internos.

Las cinco corrientes perredistas se reorganizaron dando lugar a dos bandos. De un lado el Grupo UdeG de Raúl Padilla y su candidato Claudio Palacios. Del otro lado se unieron en la misma causa de impugnar la elección los grupos de los hermanos León Corrales, con el de Gilberto Parra y de Mario Saucedo. Maximiano Barbosa, por su parte, decidió abandonar el PRD.

Se dio así una larga batalla legal al seno de los órganos jurisdiccionales del PRD nacional entre los dos bandos. La contienda no fue únicamente jurídica. Ambos bandos echaron mano de sus relaciones políticas con integrantes del Comité Ejecutivo Nacional (CEN). Aquí en Jalisco, mientras tanto, la convergencia antipadillista logró un éxito al introducir en el debate público local el tema de la auditoría a la Universidad de Guadalajara con el argumento de que Padilla habría utilizado recursos de la casa de estudios en la contienda interna.

Finalmente, los últimos días de septiembre la Comisión Nacional de Garantías y Vigilancia del PRD declaró nula la elección del PRD Jalisco por fallas en la integración del padrón de militantes. La decisión fue un golpe político para el grupo de Raúl Padilla. Algunos de sus colaboradores revelaron que en esos días el ex rector reflexionó sobre la conveniencia de seguir o no en el PRD.

El CEN lanzó una nueva convocatoria a elecciones internas para celebrarse el 13 de diciembre. Se registraron tres planillas. La del Grupo UdeG encabezada nuevamente por Claudio Palacios a la que lograron sumar a una escisión de El Barzón de Maximiano liderada por René Beas; otra cuya figura es Máximo Jaramillo postulado por los hermanos León Corrales, Gilberto Parra y Mario Saucedo. Por último, se registró una

tercera, con menos fuerza, postulando a Guillermo Gómez cuya propuesta es sacar al PRD de la polarización entre padillistas y antipadillistas.

## **Estrategias partidarias en juego**

### *La estrategia del Partido Acción Nacional*

El punto central de la estrategia política de Acción Nacional es completar con éxito su proyecto de gobierno. Es un proyecto que pretende abanderar los ideales de cambio de la población y que aspira a capitalizar los beneficios de la transición política y la alternancia de gobierno en el estado. Pero sus frutos son inmaduros. En marzo de este año, en una reunión a la que asistió este autor, un alto funcionario panista dio a conocer algunos resultados interesantes de las encuestas encargadas por el gobierno panista. En estos estudios de opinión resaltaba que a la población del estado no le quedaban claros los beneficios del cambio de partido en el poder en Jalisco. Esto impedía consolidar y capitalizar los beneficios del cambio para el PAN.

Lo anterior explica el sentido del discurso del gobernador Alberto Cárdenas en el III Informe de Gobierno, el 1 de febrero de 1998. Fue un discurso donde acentuó los "beneficios" que el gobierno del PAN trajo a la sociedad jalisciense con su llegada al poder: transparencia administrativa, democracia, crecimiento económico, empleos, etcétera, al tiempo que recordó los "viejos tiempos priistas" de corrupción, corporativismo, compra de votos, etcétera. Fue un método expositivo del antes y después que irritó sobremanera al PRI.

La estrategia no podría desplegar sin intentar consolidar la alianza social que sostiene al gobierno panista en el poder: sus militantes de siempre, sus confiables electores, ciudadanos antipriistas, reforzados con las macizas alianzas tejidas con las cúpulas y bases empresariales así como con la jerarquía eclesiástica.

Este propósito se ha evidenciado claramente a partir de noviembre de 1998 cuando tanto el gobierno del estado como el PAN lanzaron una campaña publicitaria con ejes comunes: el intento de remarcar y reforzar en la opinión pública los logros de su administración, como son empleos, espacios educativos, promoción de la inversión, etcétera.

A diferencia del primer año de gobierno panista, en la que el entonces presidente blanquiazul Tarcisio Rodríguez Martínez intentaba guardar una prudente distancia del ejercicio de gobierno de Alberto Cárdenas, el actual dirigente blanquiazul Herbert Taylor Arthur ha apoyado de manera incondicional al gobierno emanado de su partido, probablemente influido por los nexos ideológicos y de formación que tiene con personajes claves del gabinete, Fernando Guzmán y César Coll Carabias.

Pero esta estrategia central en el proyecto político panista ha tenido una errática aplicación y ha carecido de una conducción política centralizada y unificada.

Ante el proyecto de la oposición de obstaculizar o deslegitimar el proyecto de gobierno del PAN, los panistas no han respondido con cursos de acción unificados ni atinados, a pesar de los intentos. Cada instancia de poder panista se reúne para analizar sus situaciones y tomar sus decisiones políticas. Semana a semana Alberto Cárdenas convoca a una reunión plenaria de su gabinete para tomar las decisiones del momento; lo mismo hace el presidente municipal de Guadalajara y el Comité Directivo Estatal blanquiazul, o la fracción de diputados locales. Pero hay una instancia que pretende centralizar la toma de decisiones del partido en el gobierno.

Desde marzo se sabe que cada semana, salvo casos de fuerza mayor, se reúne en Casa Jalisco la plana mayor del panismo: el gobernador Alberto Cárdenas, los secretarios de Gobierno (Fernando Guzmán), Finanzas (José Levy) y otros; el presidente del PAN, Herbert Taylor, acompañado de su secretario general, Antonio Gloria; el coordinador parlamentario, Gildardo Gómez Verónica, y algunos diputados y los alcaldes de Guadalajara y Zapopan, Francisco y José Ramírez Acuña. La dinámica es la de un grupo de decisión. Se plantea el tema político o administrativo más importante, se analiza y se intenta salir con una posición unificada. Pero en diversas coyunturas se ha mostrado que estos propósitos no se cumplen. Por ejemplo, a principios de junio de este año, cuando las relaciones entre el bloque opositor en el Congreso local y el ejecutivo estaban en uno de sus puntos más bajos de todo el año, el coordinador del PRI, José Manuel Correa Ceseña, manifestó su disposición al diálogo con el gobernador y el secretario de Gobierno. Al día siguiente,

Alberto Cárdenas declaró que "si no había un arreglo con los diputados, el gobierno luchará abiertamente con la oposición".<sup>2</sup> Casos similares se presentaron a lo largo de este segundo semestre.

Los estrategas panistas han intentado abrirse camino en el enclave opositor del Congreso local. Para la consecución exitosa del proyecto de gobierno blanquiazul es indispensable romper el bloque opositor instalado en el Congreso gracias a la pérdida de mayoría del PAN en el poder legislativo. Pero el éxito ha sido regular. La fracción panista ha conseguido que el diputado Miguel León Corrales (PRD), por ejemplo, votara a favor de enviar a comisiones el famoso "crédito japonés" en junio o que a fines de noviembre el mismo Miguel León y el priísta Samuel Romero Valle aprobaran una iniciativa para investigar el tema de los seguros de vida de Alberto Cárdenas y de los ex gobernadores Carlos Rivera Aceves y Guillermo Cosío Vidaurri. Pero en estos casos habría que tener en cuenta el interés personal de ambos diputados, así como los conflictos dentro de sus propias fracciones, antes que el éxito de los operadores políticos del blanquiazul.

Con todas las deficiencias que se puedan identificar a los operadores de la estrategia política panista, hay que tener muy presente que se trata del partido en el poder y esa posición ofrece bases inmejorables para hacer política y también clientelismo. Habría que echar una mirada a los aparatos de participación ciudadana que los ayuntamientos metropolitanos poseen. Esas instancias son instrumentos de operación política privilegiada, tal como lo antes lo fueron para el PRI y como probablemente lo sean con cualquier partido.

Hay otra vertiente del trabajo político panista que no nació con la llegada al poder (como sí sucedió con las instancias de participación ciudadana), pero que sin duda se han potenciado de manera notable. Se trata de la estrecha relación entre comités o asociaciones de vecinos, trabajo pastoral en parroquias de la diócesis de Guadalajara y el activismo de militantes panistas. En no pocos barrios de la zona metropolitana de Guadalajara estas tres instancias, como la santísima trinidad, se confunden en uno sólo. Una misma persona puede ser panista, líder parroquial y

2. *Público*, Guadalajara, 3 y 4 de junio 1998.

presidente del comité de vecinos. Si a esto se añade la relación con funcionarios del ayuntamiento respectivo, que está presto a atender demandas que le plantea esa comunidad, se tiene un potencial de clientelismo político muy provechoso.

Hay que tener en cuenta, además, la influencia del panismo en organizaciones civiles, sociales y gremiales de distinto tipo. Aunque el PAN siempre se ha manifestado en contra del corporativismo y de la afiliación forzosa de organizaciones a los partidos, no puede dejar de verse su ascendiente en organismos como la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF), que tienen una influencia nada desdeñable (nada menos que en cada escuela del estado). También, poco a poco, hay panistas que ya trabajan en ello, se pretende influir en gremios que la labor de gobierno panista ha penetrado, como taxistas, tianguistas y otros grupos sindicalizados.

### *La estrategia priísta*

Está claro para todos que el objetivo político del PRI en Jalisco es recuperar el poder. El cumplimiento de ese objetivo pasa por la preservación de la presidencia de la república en las elecciones federales de julio del 2000. Así, la estrategia del priísmo jalisciense está diseñada en parte en el centro, con aplicación local.

La estrategia priísta consiste en polarizar el voto e inducir la abstención, en caso necesario.<sup>3</sup> Para el PRI es mejor una competencia con un PRD fuerte. En otras palabras, sino puede detener el voto antipriísta, al menos que no se concentre en un solo adversario. Significa trabajar para que los votos antipriístas en Jalisco no se concentren en el PAN, mejor que se vayan al PRD, como sucedió en noviembre de 1997, al Partido del Trabajo (PT), al Partido Verde Ecologista de México (PVEM) o a ningún lado.

Para el PRI es crucial y altamente beneficioso un escenario de competencia tripartidista y multipartidista. Un escenario político

---

3. El semanario *Milenio* acaba de dar a conocer los entretelones de la estrategia priísta: "La estrategia del PRI para el 2000: polarizar el voto e inducir la abstención", 7 de diciembre de 1998.

bipartidista, es decir, una concentración de los votos opositores, es veneno puro para los afanes tricolores de regreso al poder. Esta estrategia ya mostró sus beneficios para el PRI en 1997 cuando el crecimiento del PRD le vino como anillo al dedo. Y la aplicación concreta de esta estrategia es poner al PAN contra las cuerdas en temas claves para la población como el tema de la educación. Por cierto, esta estrategia desarrollada por el PRI en las semanas previas a las elecciones del 9 de noviembre de 1997 no fue idea de políticos locales sino ideada y aplicada por una consultoría con sede en Miami (The Americas Management Group Inc.) traída originalmente por el gobernador de Puebla, Manuel Bartlett Díaz. Éste la había aplicado exitosamente en las elecciones federales de 1997, ganando para su partido los 15 distritos electorales en juego.

Pero esa estrategia priísta, si bien tiene un curso de acción unificado desde el centro por la presidencia de la república y el CEN priísta, no tiene una aplicación centralizada en Jalisco. Existe de hecho una disputa por la conducción y capitalización de esa estrategia entre diversas cabezas del priísmo. Quizá la contienda más visible por la hegemonía priísta se da entre el presidente tricolor Francisco Morales Aceves y el coordinador del grupo parlamentario José Manuel Correa Ceseña.

Un ejemplo de este conflicto se dio en la coyuntura previa a la firma del Acuerdo de Civilidad entre el ejecutivo y las fracciones parlamentarias en septiembre. Cuando Correa había comprometido al PRI en la negociación, Morales Aceves descalificó el acuerdo y dijo que éste se circunscribía meramente a temas legislativos, pero no implicaba acuerdos entre partidos. En la práctica ese acuerdo no trascendió el marco de una agenda legislativa y no hubo una amplia negociación entre todas las fuerzas políticas del estado.

También es cierto que no todos los priístas están de acuerdo en todos los aspectos de la estrategia política. Reiterando, nadie entre los priístas duda de que su objetivo es regresar al poder, pero en los caminos no hay unanimidad. Por ejemplo, Correa Ceseña ha sido el protagonista y principal defensor de la alianza táctica con el PRD a través de Raúl Padilla López. En la sesión del Consejo Político Estatal priísta celebrado en noviembre en Ixtlahuacán de los Membrillos, Correa Ceseña hizo una detallada exposición de la estrategia que ha seguido en el Congreso del Estado. Correa no dudó en hacer una defensa a ultranza de la alianza con

Padilla. Dijo que sino hubiera sido así, no se habría garantizado un bloque opositor tan eficaz en contra del proyecto panista ni se hubieran conseguido tantos beneficios en el control político y administrativo del poder legislativo.

Pero no son pocos los dirigentes priistas que consideran equivocada esa alianza. A los ojos de políticos como Ismael Orozco Loreto, Ramiro Hernández García, Enrique Ibarra Pedroza y el mismo Eugenio Ruiz Orozco, la alianza beneficia más a Padilla y supedita al PRI a los intereses del ex rector de la UdeG. Consideran que negociando directamente con el PAN podrían obtener mejores rendimientos políticos.

Pero si bien no todo el concierto de fuerzas priistas se mueve al mismo son, sí son capaces de ensayar juntas en el momento necesario. A pesar de las diferencias de concepción en la estrategia política y la disputa por el liderazgo y la hegemonía interna, los priistas han mostrado disciplina para enfrentarse a Acción Nacional.

No hay que olvidar que el PRI es un partido fuera del poder ejecutivo, pero sigue ocupando áreas significativas del poder público: el Congreso, la hegemonía en el poder judicial, presencia en la UdeG y el control en 70 municipios del estado desde los cuales ha dado cobijo y empleo a miles de políticos priistas quienes, además de gobernar, hacen política para su partido. A esto hay que agregar que todas las delegaciones de dependencias federales en Jalisco están en manos de políticos priistas, desde las cuales hacen política a favor de su organización política.

Pero como todo proyecto político, este partido poco representaría sino no expresara una alianza con clases y grupos de la sociedad. Ya a pesar de su longevidad, el PRI es quizá el partido jalisciense sostenido por la alianza social más amplia. Su tejido de relaciones abarca desde los grandes empresarios, atraviesa la clase media y los obreros organizados para cerrar su red política con subempleados y campesinos. Sus lealtades y el maltrecho pero aun vivo control corporativo le siguen dando al PRI un voto duro nada despreciable. Sus 750 mil votantes le alcanzan para tener un poco más del tercio de los votantes. Su reto consiste en ampliar esa banda, reconquistar votos perdidos y los que no regresen, dispersarlos (entre diversos partidos adversarios) o anularlos (alentando la abstención).

*La estrategia del Partido de la Revolución Democrática*

La representación gráfica que más se ajusta a la trayectoria del PRD en Jalisco es una montaña rusa. En la cúspide en julio de 1988, luego una larga meseta, para remontar a una nueva cima en julio de 1997, para volver a caer a lo largo de este año. Los primeros años el implacable ataque salinista que sufrió el neocardenismo dio al PRD jalisciense el pretexto para no mirar sus propios errores. Pero hoy está más que claro que gran parte del desgaste y erosión de la imagen del partido de la izquierda en Jalisco proviene de sus enfrentamientos internos. Caricaturizando, se podría decir que el PAN está obligado a actuar unitariamente para permanecer en el poder, al PRI lo impele la añoranza de regresar a palacio de gobierno, y el PRD se une en sus peleas internas.

Tanto el blanquiazul como el tricolor, a pesar de sus desavenencias y disputas internas, tienen proyectos que son comunes a sus corrientes. ¿Se puede decir lo mismo del PRD? ¿Qué proyecto político liga a corrientes tan disímbolas como las que conviven en ese partido?

Lo que se vio en el segundo semestre de 1998 es que cada corriente tiene su propio proyecto político. Raúl Padilla tiene claro su proyecto, y en función de esos intereses ha establecido sus alianzas. Miguel León ha mostrado también que es capaz de moverse con un pragmatismo político al filo de la navaja: votando con el PRI, con Padilla o con el PAN. Según el momento. Por eso se puede decir que no hay una estrategia del PRD sino movimientos coyunturales de los jefes de corrientes perredistas que responden, antes que nada, a sus propios intereses.

Más que una estrategia política que impulse un proyecto de estado diferenciado del que sostienen el PAN y el PRI, algunos grupos y corrientes perredistas promueven un trabajo de base entre grupos de colonos, campesinos, organizaciones sociales, de derechos humanos y otros.

Pero dentro del PRD, el grupo que encabeza el diputado Raúl Padilla es sin duda el más consolidado y compacto. Quizá se deba a que es el que cuenta con un aparato más complejo y diversificado para hacer política. Y la base, sin lugar a dudas, la proporciona el control político de la Universidad de Guadalajara. Ahí se han enseñado y formado en la política los cuadros de este grupo y es de donde proviene su entramado de relaciones políticas y alianzas con grupos sociales. De ahí, además, se

proveen los recursos para financiar las actividades políticas de esta corriente que ahora milita en el PRD.

Sería erróneo limitar su área de influencia a los centros universitarios. Su red de relaciones es más amplia y se puede hablar también de alianzas en ciernes con grupos y clases sociales, con algunos empresarios y con una parte significativa y muy activa de la clase media: la que milita en organismos no gubernamentales, académicos e intelectuales, profesionistas, estudiantes, grupos de colonos. A través de los sindicatos universitarios el grupo político que encabeza Raúl Padilla tiene presencia también en la naciente Unión Nacional de Trabajadores (UNT, que dirige nacionalmente el líder telefonista Francisco Hernández Juárez). Está ahí un embrión de fuerza sindical nada desdeñable.

### **Momentos de la confrontación global**

¿En qué momento de la confrontación de las fuerzas políticas estamos en Jalisco? Para ubicar la política en Jalisco el segundo semestre de 1998 vamos a hacer un pequeño rodeo.

Estamos a cuatro años de la alternancia de partido en el poder en el estado. El 12 de febrero de 1995 marca en Jalisco el fin de una época política y el comienzo de otra. Ese cambio permitió un proceso de transición política, de la que aun no salimos, que terminó con el antiguo sistema político jalisciense posrevolucionario y abrió el cauce a la constitución de un nuevo sistema político, liberal-democrático.

En ese marco, transcurren tres años (1995-1997) de completa hegemonía política panista, garantizada por el control del poder ejecutivo y una mayoría indiscutible en el poder legislativo, así como en los principales municipios del estado. A su lado, el PRI rumiaba su derrota, desconcertado. Por su parte, el PRD iniciaba una fase de acumulación de fuerzas utilizando de manera provechosa su condición de partido bisagra. A veces le era funcional aliarse al PRI, y en ocasiones le redituaba más su alianza con el PAN, como sucedió con la presentación del proyecto de reforma política a comienzos de 1997.

Pero esta situación se modificó sustancialmente con la nueva correlación de fuerzas producida por las elecciones intermedias de noviembre de 1997. En ésta, el PAN perdió la mayoría en el Congreso del

Estado y 13 municipios para pasar de 52 a 39 ayuntamientos blanquiazules. Pero no fue todo lo que Acción Nacional perdió. Perdió el control del proceso y la iniciativa política.

Se abrió así una arena de disputa en la que el PAN por un lado y la oposición por otro han medido fuerzas a lo largo del año. A grandes rasgos éstas han sido las fases del conflicto político a lo largo del año:

- La instauración del Congreso (enero-febrero).
- Las críticas por el proyecto de seguridad (febrero-marzo).
- El III Informe (febrero).
- El crédito japonés (marzo-septiembre).
- El caso de caso de desvío de fondos Cosío-Rivera hacia el DIF.
- Los intentos de diálogo (julio-agosto).
- La firma del Acuerdo de Civilidad (7 de octubre).
- Los conflictos postacuerdo: caso chalecos antibalas, unidad presupuestaria 23 y seguros de vida para el gobernador y el gabinete.

La enumeración de los temas no permite dar cuenta de los niveles de crispación y pelea que hubo entre ambos polos de la política jalisciense, situación de la que se culparon ambos. Para el anecdotario quedan escenas vergonzosas para la vida pública estatal, producidas al calor de este conflicto, como la "discusión banquetera" afuera de la Cámara de Comercio, el duelo de panzasos entre los diputados Raúl Padilla y José Manuel Verdín (PAN) en la disputa legislativa por el tema del crédito japonés.

Se impuso también la lógica de la ley del talión. Si el PAN investigaba a Cosío y a Rivera por el presunto desvío de recursos del presupuesto social para financiar el PRI, este partido aceleraba la investigación de los chalecos antibalas; si la oposición lograba los votos necesarios para llamar a comparecer a secretarios del gabinete de Alberto Cárdenas, los panistas conseguían también llamar a comparecer a ex gobernadores priístas, y así, sucesivamente. Una interminable ley del talión entre nuestras fuerzas políticas.

Se trató del doloroso y vergonzoso acomodamiento de los actores y partidos al escenario determinado por la nueva correlación de fuerzas surgida de las elecciones de noviembre de 1997.

La firma del Acuerdo de Civilidad, la primer semana de octubre de este año, pareció inaugurar una nueva coyuntura en la que se dejaba atrás la lógica de la confrontación para abrir paso a una lógica de entendimiento. Pero los hechos han mostrado que no ha sido así. Pareció más bien un recurso de propagandístico utilizado por los actores políticos ante el deterioro de su imagen pública. Así lo han reconocido varios protagonistas políticos y así consta en estudios de opinión. Uno levantado entre pocos ciudadanos, pero de un peso social considerable, prendió la luz de alerta entre los diputados. Se trató de la encuesta que se levantó entre los asistentes al II Encuentro de Empresarios de Jalisco, celebrado en Puerto Vallarta a fines de septiembre. Los empresarios jaliscienses calificaron con 4.5 (de una escala del 1 al 10) el trabajo e los diputados, mientras que dieron casi 50% más al poder ejecutivo, al evaluarlo con 7.1.

Los coordinadores parlamentarios entendieron esta señal de alerta enviada desde la sociedad. Durante la firma del Acuerdo de Civilidad, José Manuel Correa (PRI), Raúl Padilla (PRD) y Gildardo Gómez Verónica (PAN) hablaron de evitar fracturas sociales y angustia entre la sociedad por la pelea entre los poderes. Toda esa evaluación de la imagen de los actores políticos contó a la hora de decidirse a estampar o no su firma en un acuerdo de civilidad.

Pero ¿sirvió de algo esa firma? Hasta ahora los resultados han sido magros. No se ha cumplido la mayor parte de los acuerdos signados. Pareció más bien que los protagonistas de esta confrontación, especialmente el bloque opositor, quisieron aplicar una medida preventiva en contra de la erosión de su imagen pero sin un compromiso a fondo de diálogo y negociación política. Después de la firma de esos acuerdos explotaron tres temas que pegaron de lleno en la imagen del ejecutivo: los chalecos antibalas (por el que se inició juicio político y penal en contra de dos cercanos colaboradores del gobernador); la unidad presupuestaria 23 y los seguros de vida para el ejecutivo estatal y el gabinete.

### *La correlación de fuerzas políticas en 1998*

¿Qué correlación de fuerzas existe entre los partidos de Jalisco a fines de 1998 y de cara a la lucha por el poder en el 2000? Un equilibrio que a veces

parece paralizar las decisiones de gobierno que la sociedad jaliscienses necesita.

El PAN es incapaz de terminar y modelar su proyecto político de cambio que prometió en 1995. No tiene el poder para ello. Ha sido un año de tanteos, pero si bien existe una igualdad en el número de diputados entre el partido en el poder y la oposición, la balanza se desequilibra a favor del bloque opositor PRI, PRD y PVEM al evaluar quién ha tenido la iniciativa en la confrontación política.

No es Acción Nacional ni el gabinete quienes han determinado la agenda de los temas políticos, aunque lo han intentado. Es más bien el PAN quien ha terminado cediendo en los temas que le impone el bloque opositor, y a un alto costo.

Lamentablemente, el año cierra con la imposición de los temas y la agenda de la disputa por el poder entre los partidos. No es la lógica de discusión sobre el reconocimiento de que ninguna fuerza política por sí sola puede dotar de estabilidad y gobernabilidad al estado.

Si se tuviera este reconocimiento, llevaría a considerar la confección de un nuevo pacto social para la comunidad jalisciense a través de las alianzas sociales y proyectos políticos de los tres grandes partidos.

Esto, sobre el reconocimiento de que el antiguo pacto social ya caducó y de que el nuevo pacto social que exprese vivamente las necesidades, transformaciones sociales y políticas y complejidades de la sociedad jalisciense, aun no se ha encontrado.

Es necesario reconocer que el proyecto de cambio conservador panista, aunque es el más votado en las urnas, no dota de estabilidad porque no toda la sociedad se siente representada en ese proyecto. Tampoco si el PRI ganara con 40% de los votos. Se necesita una alianza de dos partidos o un acuerdo global de todas las fuerzas para crear el modelo civilizatorio del próximo siglo a la sociedad jalisciense.

# La industria electrónica en Guadalajara

## Análisis laboral

*Jorge Barajas y Guillermo Valencia\**

### Radiografía de un sector

En pocos años, la industria electrónica se ha convertido en una de las áreas económicas más importantes para Jalisco. Con 104 empresas asentadas en la entidad, el monto de sus inversiones y su capacidad de exportación representan, respectivamente, 60%<sup>1</sup> y 70%<sup>2</sup> de los totales generales del estado. Además, su actividad genera una derrama anual de 900 millones de dólares (mdd) y oportunidades para las firmas locales de sustituir importaciones por otros 2,000 mdd.<sup>3</sup> Con ello, el sector se constituye como la principal fuente de divisas en Jalisco.

También el sector se ha convertido en el principal comprador privado de mano de obra al llegar a emplear a cerca de 80,000 personas,<sup>4</sup> tanto directa como indirectamente. Esto significa alrededor de 10% de la población económicamente activa (PEA) del estado.<sup>5</sup>

---

\* Integrantes del Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL).

1. Respecto de la inversión extranjera directa (IED).
2. Las inversiones de 1997 ascendieron a 293.6 millones de dólares (*El Occidental*, Guadalajara, 5 de octubre de 1998 y *Siglo 21*, Guadalajara, 28 de octubre de 1998).
3. Cámara Nacional de la Industria Electrónica y de las Telecomunicaciones (CANIETI), delegación occidente. *Electronic Business Canieti-gdl, EBC*, Guadalajara, 20 de octubre de 1998.
4. 50,000 empleos son directos y 30,000 indirectos. El incremento en la creación de empleos fue de más de 1,000% en tan sólo tres años, pues en 1995 contrataba sólo a 5,000 personas de forma directa (*Ibidem*).
5. *Ibid.*

**Cuadro 1**  
**Crecimiento de las exportaciones de la industria electrónica**

Año	Cantidad*	Porcentaje**
1994	1,600	
1995	2,100	31%
1996	3,500	66%
1997	5,200	48%
1998	6,500	25%

\* Cifras en millones de dólares.

\*\* Los porcentajes indican el incremento respecto al año anterior.

Fuente: Cámara Nacional de la Industria Electrónica y de las Telecomunicaciones (CANIETI), delegación occidente. *Electronic Business Canieti-gdl, EBC*, Guadalajara, 20 de octubre de 1998.

La propia empresa se divide, por su encadenamiento productivo, en seis grandes categorías:

1. Empresas de manufactura de productos electrónicos de marca propia (OEM). Se trata de sólo cinco firmas, pero son el verdadero motor del sector en todo el estado ya que sirven como un imán que atrae a las demás hacia la entidad.
2. Contratistas de manufacturas (CM), que ensamblan bajo pedido casi todo el producto diseñado por las OEM.
3. Proveedoras de especialidades (SS), que son empresas que surten las partes especializadas que necesitan las CM para armar los equipos.
4. Distribuidores y representantes (D&R), que son los que comercializan los productos.
5. Empresas de soporte y servicios (S&S); que dan mantenimiento a los equipos vendidos.
6. Las compañías de manufactura de productos originales regionales (ROEM), que son las firmas del país que entran a la cadena de proveedores.

El gobierno y los empresarios buscan incrementar el desarrollo de este último tipo de empresas. Para tal fin se creó la Cadena Productiva de la Industria Electrónica (CADELEC), una asociación civil formada por las empresas inscritas a la Cámara Nacional de la Industria Electrónica y de las Telecomunicaciones (CANIETI). Actualmente, el porcentaje del

**Cuadro 2**  
**Las empresas del sector más importantes por el personal contratado**

Empresa	Núm. de empleados	Inversión (mdd)	Año de la inversión	Lugar en la cadena produc.	Origen
IBM	7,288	198.9	96-98	OEM	Estados Unidos
Philips-Lucent	6,952	100.6	95-98	OEM	Estados Unidos
Solectron	3,987	72.5	96-97	CM	Estados Unidos
SCI Systemas	1,937	52.7	96-97	CM	Estados Unidos
Flextronics	1,180	48.7	96-98	CM	Singapur
Vtech II	1,136	6.5	98-99	CM	Hong Kong
Nat Steel	1,090	15.3	98		Singapur
Jaball Circuit	1,000	40	96-97	CM	Estados Unidos
MTI Electronics	788	10.2	96-99		Estados Unidos
Universal Scientific Industrial de México	725	18.2	97-99		Taiwán
Hewlett Packard	650	1.5	95-97	OEM	Estados Unidos
Nat Steel	640	43.6	96-97		Singapur
Motorola	588	286.2	95-98	OEM	Estados Unidos
Quest Systems de México	456	2.52	98-99	SS	México
Alestra	414	13	96-97		Estados Unidos
NEC	400	—	95-96	OEM	Japón
Avex Electronics	398	8.85	97-98	CM	Estados Unidos
Cumex Electronics	335	4.8	95		Estados Unidos/ México
Vogt Electronics	300	3	98	SS	Alemania
Pentex Mexicana	300	1	98	CM	Estados Unidos
Avantel	200	80	96		Estados Unidos
Telect	153	1	97		Estados Unidos
Vtech	150	1.5	97	CM	Hong Kong
KBK Electronics	107	1.3	98-99		Estados Unidos
Mexikor	100	1.6	98		México
Micron de México	73	0.65	97-98	SS	Estados Unidos
Panasonic de México	42	3	97-98		Japón
Ingeniería Avanzada en Guadalajara	34	0.83	98		México
KRS Internacional	33	0.35	96	SS	Estados Unidos/ Alemania
Quest	32	2.25	96	SS	México
Pemstar	30	2	98	CM	
Computadoras Garco	21	0.09	98-99		México
H&T Tools	11	0.45	97		Estados Unidos
Integra Digital	6	0.43	98		México
Flextronics II	1	13	98		Singapur
Telmex	—	192.8	95-98		México
Philips Consumer Communications	—	50	98	OEM	Estados Unidos
CP Claire	—	7	95-97	CM	Estados Unidos
Total	31,557	1,298			

Fuente: Cámara Nacional de la Industria Electrónica y de las Telecomunicaciones (CANIETI), delegación occidente. *Electronic Business Canieti-gdl, EBC*, Guadalajara, 20 de octubre de 1998.

contenido nacional del sector es de 10%. La intención de la CADELEC es duplicarlo.<sup>6</sup>

Como puede verse en el cuadro 2, las inversiones más grandes y los volúmenes mayores de personal corresponden a firmas extranjeras, mientras que las empresas mexicanas se ubican en los montos más pequeños.

Si bien la apertura de nuevas empresas ha sido la noticia constante desde hace tres años, en el último semestre de 1998 el anuncio más importante es el del retiro de Philips como accionista de Lucent-Philips de México, debido a un recorte de sus inversiones a nivel mundial. El retiro de Philips significaría el cierre casi total de esta planta, la segunda más grande de Guadalajara, y el desempleo de miles de trabajadores (cerca de 7,000).<sup>7</sup>

### ¿Por qué Guadalajara?

¿A qué se debe este flujo de inversiones a Guadalajara? Dentro de las motivaciones de la inversión, podemos encontrar, entre las principales, la cercanía con Estados Unidos ya que la mitad de las exportaciones del sector electrónico tiene como destino este país.

En el aspecto laboral es de resaltarse la baja tasa de rotación de personal (2%),<sup>8</sup> y los bajos salarios además de que la industria electrónica nunca ha enfrentado una huelga.

Otra motivación se encuentra en la presencia de mano de obra calificada. En Jalisco existen siete universidades formales, 164 centros tecnológicos y 11 centros que ofrecen maestrías y doctorados en ingeniería. En conjunto capacitan a más de 60,000 estudiantes.<sup>9</sup> A esto hay

---

6. Datos de la CADELEC, en *El Occidental*, Guadalajara, 5 de octubre de 1998, o bien consultar página electrónica de la CANIETI, [www.canieti.com](http://www.canieti.com)

7. Philips tenía 70% de las acciones.

8. *Siglo 21*, Guadalajara, 28 de octubre de 1998. Es una cifra que debe revisarse pues fue proporcionada por el gobernador quien, durante esa entrevista, anunció algunas cifras equívocas.

9. El promedio de educación de los empleados de confianza en las empresas de la industria es de 12 años (*Ibidem*; también en CANIETI. *Op. cit.*)

**Cuadro 3**  
**Destino de las exportaciones por países**

País	Porcentaje
Estados Unidos	49%
Europa	18%
Canadá	12%
América Latina	12%
Asia	3%
Africa	3%
Japón	3%

Fuente: Cámara Nacional de la Industria Electrónica y de las Telecomunicaciones (CANIETI), delegación occidente. *Electronic Business Canieti-gdl, EBC*, Guadalajara, 20 de octubre de 1998.

que agregar las buenas vías de comunicación y las exenciones fiscales que los propios empresarios señalan como beneficios.

Otro de los factores que influye para que las empresas se instalen en la entidad es el clima, pues no hay aquí extremos climáticos que puedan afectar a la producción.

Además, las OEM, que representan sólo 2% de las industrias electrónicas, son las que han motivado a que el 98% restante se instale en el estado.

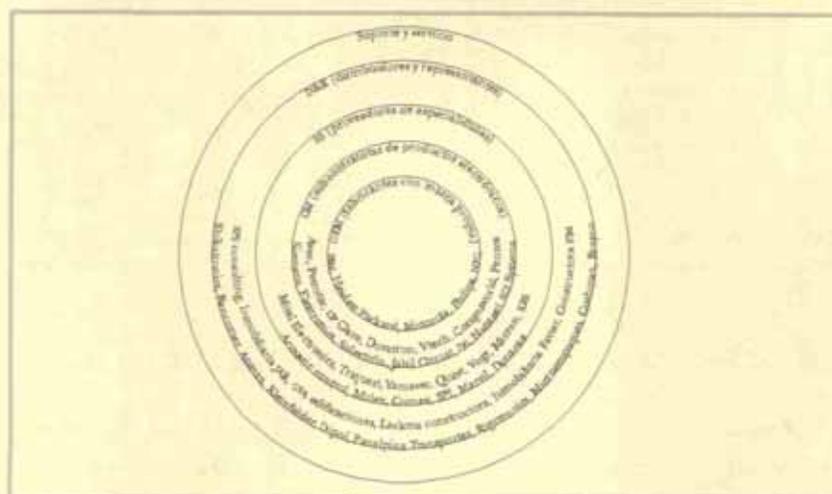
Este fenómeno resulta tan bueno como preocupante, pues si estas empresas atraen nuevas y cuantiosas inversiones, de igual forma se las pueden llevar. A esto es a lo que se refieren los analistas cuando hablan de la volatilidad de la inversión extranjera directa, ya que la dependencia que todo el sector tiene respecto de cinco firmas no garantiza de ningún modo la estabilidad de los capitales foráneos.

De hecho, la mano de obra barata, la posición geográfica estratégica, las buenas vías de comunicación y los centros de capacitación se pueden encontrar igualmente en otras partes del mundo, y es bien sabido que Brasil y Puerto Rico se disputan con Guadalajara la titularidad de un *silicon valley* en Latinoamérica.

### **Proveduría**

Aunque la industria electrónica genera un mercado de 2,900 mdd anuales, éste ha sido acaparado rápidamente por firmas extranjeras.

**Gráfica 1**  
**Encadenamientos productivos de la industria electrónica**



Fuente: CANIETI, Directorio de socios 1998.

Como lo muestra la gráfica 1, los encadenamientos más cercanos e importantes con las industrias OEM los ocupan empresas extranjeras, mientras que las firmas nacionales se encuentran, en su mayoría, en los círculos más alejados. Según Sergio García de Alba, secretario de Promoción Económica del estado, el número de empresas nacionales que tienen oportunidad de insertarse a la cadena de producción pasó de 2 o 3% de 1995 a 10% en 1998, respecto del total de empresas asentadas en todo el estado.<sup>10</sup>

### Los salarios

Según cifras oficiales, un obrero de la industria electrónica gana, en promedio, de 1,400 a 2,600 pesos mensuales.<sup>11</sup> Dicho salario sufre

10. CANIETI. *Op. cit.*

11. Esto desmiente las afirmaciones del gobernador, quien dijo que en Jalisco un trabajador sindicalizado gana 1.2 dólares [por hora]

**Cuadro 4**  
**Sueldos y salarios mensuales en la industria electrónica (pesos)**

Obreros	1,400 a 2,600
Ingenieros júnior	3,000 a 7,000
Ingenieros senior	7,000 a 15,000
Mandos gerenciales	13,000 a 25,000
Directores	20,000 a 90,000

Fuente: Cámara Nacional de la Industria Electrónica y de las Telecomunicaciones (CANIETI), delegación occidente. *Electronic Business Canieti-gdl, EBC*, Guadalajara, 20 de octubre de 1998.

**Cuadro 5**

Empresa	Sueldo diario*	Salario mensual	Anotaciones
Compuworld	50.58	1,517	Antes de las deducciones y los bonos.
Solectrón	44.50	1,246	Más 5% por bono de puntualidad, 1,308 pesos mensuales.
IBM	48.50	1,360	Después de las deducciones.
Philips	59.00	1,692	Después de las deducciones. Más vales de despensa.
NEC		1,180	Después de las deducciones.

\* Datos extraídos directamente de nómina por el CEREAL en julio de 1998.

variaciones por la horas extras y los bonos de productividad, muy comunes en el sector.

Existe una diferencia enorme con respecto al salario de un directivo, que oscila entre 20,000 y 90,000 pesos mensuales.

En el cuadro 5 se presentan algunos ejemplos de salarios reales, directos de nómina, que se pueden cotejar con las cifras oficiales.

Los salarios pueden variar un poco de una agencia a otra, incluso en la misma operación y en la misma fábrica. Pero, como puede verse, casi ninguno cumple con el mínimo promediado por las cifras oficiales. Y lo que sucede es que rara vez el trabajador percibe sólo su salario base, pues las variaciones por bonos y horas extras son una constante.

Habrá que agregar a las percepciones del trabajador el ahorro que éste obtiene por concepto de transporte y comida. Prácticamente en todas las empresas existe transporte gratuito y la comida tiene precios muy bajos (tres pesos semanales en NEC, seis pesos diarios en Philips, siete pesos

diarios en IBM y seis pesos diarios en Compuworld).<sup>12</sup> Por supuesto, los salarios siguen siendo bajos aún con estas prestaciones, y esto demuestra el papel de primera importancia que los salarios juegan en la atracción de inversiones.

### Las agencias de contratación

Las agencias que subcontratan personal para la industria electrónica han aparecido con rapidez en los últimos dos años. Aunque no se tiene la relación completa de estas agencias, ocho son las más conocidas (véase el cuadro 6).

La legalidad de estas agencias en el país es un asunto que está a discusión, pero el gobierno y los sindicatos oficiales justifican su presencia diciendo que ya son moneda corriente en Europa y Estados Unidos.<sup>13</sup>

En cuanto al papel que estas agencias juegan en las relaciones obrero-patronales, encontramos, en primer lugar, que las agencias permiten a las empresas eximirse de cualquier responsabilidad con los trabajadores, debido a que cada empresa en cuestión contrata sólo a la agencia, no a los trabajadores. En este sentido, ningún obrero trabaja, por ejemplo, para IBM, sino que cada trabajador depende de la agencia que lo contrató. Los trabajadores, incluso, firman contratos y cobran su sueldo en las oficinas de las agencias.

Por otro lado, la costumbre de las agencias de expedir contratos eventuales impide que los trabajadores acumulen aquellos derechos que por ley se adquieren con la antigüedad: aguinaldo, utilidades, vacaciones y liquidación. Llegada la fecha de ejercer estos derechos, los trabajadores reciben algo de dinero, pero más como un regalo que como una prestación. Por último, las agencias exigen una indeterminada cantidad de horas extras a los obreros,<sup>14</sup> tal vez forzadas a demostrar que "sus trabajadores" son mejores que los de otras agencias, lo que les asegura el

12. Datos extraídos de forma directa de nómina por el CEREAL en julio de 1998.

13. *Siglo 21*, Guadalajara, 28 de octubre de 1998.

14. La Ley Federal del Trabajo establece un máximo de nueve horas semanales de tiempo extra, a reserva de que los trabajadores y el patrón lleguen a un acuerdo. Pero en la industria electrónica este máximo se viola con frecuencia y las jornadas extraordinarias son exigidas por las agencias (fuente directa).

Cuadro 6

Agencia	Subcontrata para:
Apro	Hewlett Packard, Compuworld
Azanza	IBM, Compuworld
Pesa	Compuworld
Siem de México o PAT (personal asociado temporal)	IBM, Solectrón
Trabajo de Guadalajara	Compuworld
Manpower	IBM, Compuworld
HTM (High-Tech Manufacturers)	Solectrón, Avex, Compuworld
Shore	Hewlett Packard

Fuente: entrevistas a obreros por el CEREAL durante 1998.

contrato con las firmas extranjeras. A este respecto, las agencias de contratación sostienen "que en Guadalajara no estábamos acostumbrados a trabajar así", pero que en otros países ya se han tenido que adaptar a la solicitud de grandes volúmenes de producción.<sup>15</sup>

En un plano político, las agencias dificultan la posibilidad de organización de los trabajadores, pues en una sola planta existen tres, cinco y hasta ocho patrones distintos (las agencias). Esta situación, por sí misma, desdibuja la identidad que los obreros podrían adquirir en relación a la empresa para la que trabajan y la posibilidad de enfrentar sus problemas de manera común. En consecuencia con lo anterior, las agencias representan un ahorro más político que económico para las empresas del sector electrónico y, muy probablemente, ésta sea la razón de que en casi ninguna empresa del sector exista sindicato.<sup>16</sup> Para el ejecutivo estatal, la actitud sindical hacia las empresas es excelente y es motivo de la atracción de inversiones.<sup>17</sup>

### La promoción gubernamental

Para el gobierno, la industria electrónica es ahora motivo de orgullo. Para el secretario de Promoción Económica del estado, en cinco años se

15. *Siglo 21*, Guadalajara, 28 de octubre de 1998.

16. Las excepciones son Philips y NEC, aunque se trate de sindicatos "charros".

17. *Siglo 21*, Guadalajara, 28 de octubre de 1998.

duplicará la presencia de este tipo de empresas llegando a casi 200 entre las productoras directas y las indirectas, además del repunte en el número de las exportaciones. A largo plazo, considera el funcionario, todo lo anterior repercutirá en un mejor nivel económico y de la distribución del ingreso en Jalisco. Se quiere que Jalisco o "el valle del silicón mexicano" sea reconocido a nivel mundial ya no sólo por el tequila, calzado y vestir sino también por su industria electrónica.<sup>18</sup>

Sin duda, se trata de una promoción exitosa, pues de cada peso invertido en promoción, el gobierno ha obtenido 90 en inversión.

### Los cuellos de botella

Los siguientes son los problemas, que a decir del gobierno y los empresarios, enfrenta el sector electrónico en Guadalajara:

- Los recursos humanos. Considerado como el factor número uno que puede inhibir el crecimiento de la industria electrónica, se busca solucionar la escasez de personal capacitado mediante una mayor vinculación con las universidades. Tenemos que resaltar que a nivel de obreros no hay escasez de mano de obra y que el problema comienza en los puestos que exigen competencia profesional.
- Los proveedores. Es necesario el desarrollo de una cadena de proveedores nacionales para asegurar el suministro de productos de calidad y a buen precio para seguir compitiendo con éxito en el mercado internacional. Esto mismo afinaría a la industria en la localidad gracias al ahorro que significaría para las transnacionales el sustituir importaciones, y le daría mayor estabilidad al empleo de los trabajadores.
- La infraestructura. Es necesario contar con comunicaciones terrestres, aéreas y marítimas con el fin de poder mover los productos de manera eficiente, dentro de los tiempos exigidos por los nuevos estándares de producción.

---

18. CANIETL. *Op. cit.*

- La seguridad. Éste es probablemente el problema que más urge resolver. El asalto a trailers y el temor a un secuestro pueden alejar valiosas inversiones del estado.
- La aduana. La falta de una aduana que trabaje las 24 horas durante todo el año provoca el estancamiento de los productos ya listos para entregar y se retrasa la producción de las empresas.<sup>19</sup>

### Balance general

En términos generales, las inversiones del sector electrónico parecen traer grandes beneficios a Guadalajara: creación de empleos, oportunidades para la empresa nacional, vinculación con la universidades, divisas, investigación, etc., pero el gran problema siguen siendo las condiciones de trabajo.

Esta problemática se caracteriza por el bajo nivel salarial de los obreros y su gran diferencia con los ingresos de ingenieros y directivos y por la inestabilidad provocada por los altibajos de la producción y los contratos eventuales que otorgan las agencias.

Sin embargo, la forma en que los bajos salarios y las nuevas las modalidades de contratación se han integrado al sistema de inversión-producción de la industria electrónica, hace difícil pensar en un sector tan funcional como el actual si esas condiciones no existieran. La inexistencia de huelgas, los bajos salarios y los bajos costos políticos para las empresas se engarzan perfectamente a una inversión creciente y a un sistema de producción adaptado al cambiante mercado internacional.

La industria electrónica ha ido en crecimiento y no se prevé una retirada masiva a mediano plazo pues hoy existen mayores razones para la permanencia de las empresas en la entidad (más productores locales, más profesionistas, más centros de capacitación). Pero el posible cierre de Philips a finales de noviembre de 1998 ya demuestra las consecuencias de darle prioridad en el desarrollo estatal a un capital volátil. Philips no sólo dejaría en la calle a sus cerca de 7,000 trabajadores sino que podría afectar a otros miles de trabajadores que laboran en empresas que venden sus

---

19. *Ibidem.*

productos a la transnacional. Esto aparte del daño que las propias empresas y sus empresarios sufrirán.

Si bien la industria está cada vez más encadenada a la localidad, este tipo de tragos amargos son más que seguros. De hecho, los trabajadores ya los viven cotidianamente. Excesivas jornadas extras de trabajo durante unos meses se convierten luego en desempleo durante la próxima temporada.

Para ejemplificar esto están, aparte del posible cierre de Philips, los casos de NEC, que despidió a cerca de 500 trabajadores en junio, y de Compuworld, que se deshizo de la mitad de su personal en julio.

Y mientras que el gobierno y los empresarios se preocupan por solucionar sus deficiencias en materia de infraestructura, profesionistas, aduana y proveduría, no existe una propuesta de solución al problema de los trabajadores. Sin duda, este tipo de propuestas deberán incluirse, ya sea por la sociedad civil, el gobierno, los sindicatos o las universidades, en la planeación de una segunda etapa de crecimiento del sector electrónico en Guadalajara.

# Los organismos de la sociedad civil: hacia una nueva relación ciudadanía-gobierno

*José Salomé Ramírez Márquez e  
Ignacio González Hernández\**

## Introducción

En un escenario estatal, que durante este segundo semestre del año parece caracterizarse por las pugnas interpartidarias, las pugnas entre el ejecutivo y el legislativo estatales, la corrupción de las corporaciones policíacas y el malestar social ante la gran cantidad de muertes ocasionadas por los operarios del transporte público, por señalar algunas, las siguientes notas buscan dar cuenta de los eventos relevantes en el ámbito de los organismos de la sociedad civil (OSC) durante este periodo.

Este documento pretende tomar como referencia la hipótesis de Guillermo Díaz Muñoz del anterior análisis de coyuntura en donde señalaba que en el estado de Jalisco había un relativo surgimiento de nuevas iniciativas de la sociedad civil y planteaba tres causas de ello: la sociedad civil organizada retoma su papel activo que le corresponde en la coyuntura económica, política y social actual; el proceso de transición democrática que estamos viviendo abre expectativas y posibilidades para generar nuevas iniciativas de la sociedad civil, y el adelgazamiento del Estado benefactor que ha generado el abandono o privatización de numerosos programas sociales que eleva radicalmente los índices de

---

\* Integrantes de Acción Ciudadana para la Educación, la Democracia y el Desarrollo (ACCEDDE).

pobreza relativa y de extrema pobreza.<sup>1</sup> No pretendemos abarcar todo el horizonte actual del proceso de los OSC sino tocar un aspecto particular relativo a la relación de estos organismos con el estado, en sus distintos niveles, y así dar cuenta del papel de los OSC en esta relación. Para este análisis sugerimos el uso de lo institucional, lo público y lo civil como categorías apropiadas para abordar algunos eventos relevantes de la coyuntura del segundo semestre de 1998, haciendo un balance de las fortalezas y debilidades de los OSC orientados al desarrollo y señalando, por último, algunas perspectivas sobre el desarrollo de estos organismos en el estado.

### Un nuevo tipo de relación ciudadanía-gobierno

En México, desde hace ya varios años, hemos venido experimentando una serie de cambios políticos y sociales en diferentes partes del país a partir de los resultados de los distintos procesos electorales en algunos estados de la república, incluido el de Jalisco, con sus pros y sus contras, que han permitido ir disminuyendo, en gran medida, el nivel de abstencionismo y han favorecido la credibilidad de los mismos en la conciencia de los ciudadanos. Esto ha permitido también que la gente participe en estos procesos porque ha vislumbrado que la alternancia política es algo real y posible. Esta alternancia política va conformando una nueva cultura política democrática y participativa en el país, ha propiciado también la construcción y fortalecimiento de muchos organismos de la sociedad civil, así como una mejor relación de estos con las autoridades electas surgidas de estos procesos. Esta nueva relación, en la mayoría de los casos, ha contribuido al proceso de legitimidad y estabilidad de la acción de los gobiernos democráticos electos por la ciudadanía.

En Jalisco, estos cambios políticos y sociales han abierto también la posibilidad de redefinir un nuevo papel para la ciudadanía y para el gobierno mismo. El gobierno, cumpliendo los compromisos contraídos

---

1. Véase Díaz Muñoz, Guillermo. "Y, sin embargo, se mueven: un intento de acercamiento al mundo de las organizaciones de la sociedad civil en Jalisco", en L. Rigoberto Gallardo Gómez y Joaquín Osorio Goicoechea (coords.), *México y Jalisco en la coyuntura. Primer semestre de 1998* (Avances, 8), ITESO, Guadalajara, 1998.

con la sociedad e involucrando a la ciudadanía en la solución de los problemas y los ciudadanos, asumiendo la posibilidad de ejercer sus derechos en plena conciencia. Sin embargo, los recientes cambios no han sido los suficientes para resolver los problemas sociales que existen en el estado: la violencia e inseguridad pública, el desempleo, la pobreza extrema, la impunidad, son algunos problemas que aún no tienen solución.

En este contexto la relación ciudadanía-gobierno, en muchos de los casos ha sido una relación distante y tensa pero también existen las condiciones y oportunidades para mejorar esta relación por una nueva relación basada en la ley, en la soberanía popular y en los derechos ciudadanos, que significa libertad de tener, ser y ejercer el derecho a hablar. La sociedad demanda una nueva relación entre gobernantes y gobernados dentro de un marco de creación de una cultura política de la participación ciudadana. Para lograr que los ciudadanos participen de una manera propositiva en lo público, es decir, que los ciudadanos desarrollen un estilo de colaboración que supone realizar a la vez los objetivos o metas personales, de grupo u organización como la de los "otros", es necesario esclarecer y proponer los ámbitos en donde se puede vivir esta participación:<sup>2</sup>

- **Ámbito civil.** Es la participación organizada de los ciudadanos la cual garantiza su autonomía y le permite alcanzar sus metas. En este ámbito los ciudadanos buscan que las autoridades permitan la libre asociación de los ciudadanos y en la modalidad que ellos elijan.
- **Ámbito institucional.** Es la participación ciudadana garantizada jurídicamente desde el gobierno. En este ámbito los ciudadanos buscan que las autoridades creen instituciones de participación ciudadana.
- **Ámbito público.** Es la participación ciudadana propositiva, es lo óptimo a lo que puede aspirar la ciudadanía. En este ámbito los

---

2. Ortega Varela, Miguel. Yo ciudadano, yo gobierno: hacia una nueva relación ciudadanía-gobierno, relatoría de la mesa tres del taller celebrado el día 11 de noviembre de 1998, Movimiento Ciudadano por la Democracia, Guadalajara.

ciudadanos conocen el marco jurídico que garantiza su participación en el ámbito gubernamental, se organizan para alcanzar sus demandas y, además, proponen soluciones a sus demandas y a los problemas sociales y políticos que enfrenta la comunidad.

### **La coyuntura semestral de los organismos civiles en Jalisco**

A partir de este marco de referencia, trataremos de analizar cuáles han sido los acontecimientos ciudadanos y gubernamentales, sucedidos durante este último semestre de 1998, que nos permitan definir la coyuntura con respecto a esta relación y nos indiquen cuáles son las fortalezas y debilidades que tiene los OSC en la relación ciudadanía-gobierno, a partir de algunos eventos significativos de este periodo.

#### *La construcción del ámbito civil*

Dos acontecimientos relevantes aparecieron en la coyuntura de este semestre y son una muestra importante de cómo la ciudadanía va construyendo nuevas iniciativas de organización como respuesta a la falta de perspectivas de solución a los problemas sociales existentes en la sociedad.

El 8 de septiembre los limpiaparabrisas de la zona metropolitana de Guadalajara constituyen formalmente una sociedad cooperativa denominada Trabajo Digno, con el apoyo y la asesoría de la Academia Jalisciense de Derechos Humanos. Esta organización aparece como respuesta al operativo policiaco de retirar a los limpiaparabrisas de las calles de Guadalajara y como una alternativa para dignificar su trabajo. En la actualidad cuenta con 98 socios. Sin embargo, el gobierno municipal sigue intolerante al no reconocer de manera pública la labor realizada por esta cooperativa.

Por otro lado, a raíz del grave problema ocasionado por el transporte público, familiares de las víctimas de accidentes relacionados con este transporte, proponen formar una asociación civil denominada Asociación de Víctimas del Transporte Público, coordinada por Fernando Altamirano Ochoa, padre de uno de los afectados. Se plantea como objetivo dar celeridad legal a casos de muerte ocasionadas por el transporte público

y busca, también, que haya mayores penalidades para los responsables y que se incrementen el monto de indemnizaciones en los casos de fallecimiento e invalidez. Pero la organización ha recibido muy poco apoyo de parte de las autoridades.

Afortunadamente, se trata de dos acontecimientos muy difundidos por la prensa local pero sabemos muy poco del surgimiento de otros organismos en el interior del estado y de la misma zona metropolitana que han sido poco publicitados (invisibilidad de los movimientos sociales), como por ejemplo, la creación de la asociación civil Avance Humano Organizado de Ameca (AHORA, A.C.), con una orientación de desarrollo y asistencia social, formada por miembros del equipo de la anterior administración municipal, y los esfuerzos de algunos ciudadanos en la Colonia Lomas de Polanco por constituirse en una asociación civil denominada Comunidad Unida (COMUN, A.C.) para dar continuidad a sus proyectos educativos y de servicio social comunitario, por mencionar algunas asociaciones de las que tenemos conocimiento se han formado durante este periodo. Pero son todavía muy pocos organismos creados por la sociedad civil, lo que refleja la poca posibilidad de respuesta que tienen los OSC ante el contexto de carencia que existe en la población.

### *Buscando nuevas formas de participación en el ámbito institucional*

En un proceso que parece aún muy lento, aparecen algunos signos esperanzadores para ir construyendo instancias de participación ciudadana con reconocimiento jurídico gubernamental como los siguientes casos.

En el marco de la formulación de una agenda municipal nacional, diversos organismos académicos y gubernamentales como el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE), el Senado de la República y el Gobierno del Estado convocaron a un encuentro plural entre autoridades estatales y municipales, legisladores locales y federales, integrantes de partidos políticos, promotores de organizaciones civiles y académicos a formular propuestas a la vida política y social de los municipios de Jalisco. Con dichas aportaciones y debates se buscará que formen parte de la agenda de reforma municipal en el estado. Una de las

mesas de trabajo tocó el punto de la participación social y ciudadana. Aquí algunas de las propuestas:<sup>3</sup>

- Intervención de los ciudadanos en cabildo: sesiones abiertas de cabildo e intervención de los ciudadanos en las sesiones (en el debate y en la toma de decisiones, con voz).
- Participación de los ciudadanos en la definición de presupuestos para la obra pública.
- Construcción de organismos de base en los municipios como organismos de consulta y de gestión municipal.
- Concesionar los servicios públicos a grupos ciudadanos para su operación o que estos actúen como organismos de vigilancia de su operación.
- Constituir organismos autónomos de participación ciudadana para definir el desarrollo integral de los municipios (dimensionar los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, COPLADEMUN, como un sistema de planeación participativa en los municipios, independientes del ejecutivo municipal).
- Ampliar la participación social en los consejos metropolitanos como organismos de consulta.
- Estructurar la participación de los diversos consejos y comisiones que intervienen en el ámbito municipal.
- Darles más atribuciones a las distintas instancias de participación ciudadana no sólo el carácter de consulta sino otras funciones más específicas como por ejemplo: de organismos de vigilancia de la gestión municipal.
- Que el presidente municipal no presida los consejos o las comisiones de participación ciudadana que existan en el municipio.

---

3. González, Ignacio. Taller de discusión de la Agenda de la Reforma Municipal en Jalisco, CIDE, ITESO y Senado de la República, síntesis de la mesa tres sobre Reforma en la interacción política del Ayuntamiento y para la mejor participación social y ciudadana, ACCEDDE, que sirvió de referencia para la reunión celebrada en las instalaciones del CIAM el 31 de octubre de 1998 en Guadalajara.

Sin embargo, el evento resultó rico en propuestas pero deslucido por la poca presencia de las autoridades municipales y de legisladores quienes son los actores principales de estas reformas.

Otra discusión importante está en la agenda legislativa del Congreso de la Unión en el proyecto de Ley General de Agrupaciones y Organismos de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social. De aprobarse esta ley permitiría a estos organismos gozar de exención de impuestos, celebrar convenios con dependencias del gobierno para realizar actividades de desarrollo social, participar en el diseño, operación y evaluación de políticas públicas y el de convertirse en sujetos de financiamiento público. Aunque el mismo proyecto no establece los mecanismos de coordinación entre las organizaciones y las dependencias gubernamentales, los mecanismos de apoyo, ni las formas de financiamiento del gobierno a los organismos civiles. A pesar de ello, resulta un paso importante para consolidar y fortalecer a este tipo de organismos.

La propuesta está todavía en ciernes en la medida que haya condiciones para ser tratada en el Congreso y aceptada por la mayoría de los diputados en su texto original. Hay apoyo de un número importante de diputados para sacar adelante esta iniciativa.

Otro acontecimiento significativo en este periodo fue la celebración del 35 aniversario de Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC), tanto por lo que sign. . . la institución para el resto de organismos civiles del estado y del país como por su trayectoria de apoyo al movimiento popular. Uno de sus eventos centrales fue el foro sobre Cooperación, Democracia y Desarrollo en el cual contaron con la presencia de secretario de Finanzas del estado, José Levy García, en representación del gobernador Alberto Cárdenas, quien destacó en su discurso que para construir gobierno democrático se necesita de la participación de todos —los ciudadanos y sus organismos— y que el papel de las organizaciones civiles es ofrecer una combinación prometedora de cooperación gobierno-ciudadanía para abordar y solucionar los problemas que aquejan a las regiones, tales como la pobreza, el desarrollo sustentable y la formulación de políticas públicas, entre otros. Destacaba algunos logros de cooperación entre la ciudadanía y el gobierno, por ejemplo: el departamento de Coordinación con Organismos Civiles de la Subsecretaría de Participación Social; la Procuraduría Social; las iniciativas

del ejecutivo ante el congreso para legislar sobre la democracia directa (referéndum, plebiscito y iniciativa popular); el programa de regionalización; la inclusión de temas de política social en la reforma política del Estado, y la participación de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en los diversos consejos consultivos.

Contar con instancias de cooperación entre ciudadanía y gobierno no significa que esta relación de colaboración se esté dando realmente porque en muchos de los casos estos mecanismos todavía quedan direccionados o manipulados por la autoridad en turno, marginando o excluyendo, en muchos casos, de la participación y de dirección de estos por los propios ciudadanos o teniendo la representación ciudadana sólo de forma y no de fondo en los proyectos impulsados en estas instancias. Pero tampoco se demerita los esfuerzos de algunas autoridades (gobernantes con sensibilidad política y social) que están impulsando una relación distinta entre gobierno y sociedad.

### *La participación ciudadana en la construcción del ámbito público*

Para la construcción de una participación ciudadana más propositiva un grupo de organismos civiles ha elaborado una propuesta de campaña contra la violencia intrafamiliar<sup>4</sup> que está siendo promovida por el colectivo de organizaciones civiles y universitarias (Centro de Investigación y Atención a la Mujer, CIAM, IMDEC e ITESO, entre otras instituciones) en Jalisco. Aprovechando la creación de la Ley de Participación Ciudadanos y los mecanismos que esta ley generó (referéndum, plebiscito e iniciativa popular) proponen gestionar ante el Congreso del Estado la iniciativa de Ley de Asistencia y Prevención contra la Violencia Intrafamiliar, mediante el instrumento de la iniciativa popular. Con ello, buscan abrir nuevos espacios para la participación ciudadana en el estado. Para que la propuesta pueda ser respaldada se necesita la firma de 0.5 % de los electores (17 mil firmas). Propuestas como éstas son las que pueden ir formando una ciudadanía mejor organizada y más propositiva.

4. Documento propuesta a discusión elaborado por el CIAM, el IMDEC y el ITESO, entre otros.

## Fortalezas y debilidades de los organismos de la sociedad civil orientados al desarrollo

Debido a la posibilidad de estos organismos para incidir en la reformulación de la relación ciudadanía-gobierno desde una posición estratégica con una visión y objetivos de mediano y largo plazo orientados al desarrollo, consideramos pertinente destacar la situación de este tipo de organismos sin demeritar la importancia y necesidad de aquellos orientados a la asistencia social.

### *La idea de desarrollo en los organismos civiles*

Desde un primer acercamiento al ámbito de los OSC, se establece una diferencia obligada entre aquellas orientadas al desarrollo y las que se orientan a la asistencia social. Sin el ánimo de minimizar el papel y la importancia de estas últimas buscamos ahondar en esta parte el estudio de la situación actual de aquellas orientadas al desarrollo. Esta primera diferenciación, que las distingue por su orientación, es útil pero también insuficiente pues el término "desarrollo" es una manga suficientemente holgada para mantenernos como una buena dosis de confusión, por lo cual es necesario buscar mayor precisión el significado del término.

Desde la vía económica de definir lo que no es desarrollo para los OSC podemos decir que la idea desarrollista de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) que apostaba al desarrollo económico hacia dentro de los países y a la industrialización lo cual derivó en una crisis multidimensional, no es la idea de desarrollo adoptada por este tipo de organismos.<sup>5</sup> Lo que se ha venido a llamar "desarrollo sustentable" con sus dimensiones económica, ecológica, política y social, es el tipo, el modelo de desarrollo donde éstas se inscriben admitiendo que lograr el crecimiento económico no se puede traducir sin más como lograr el desarrollo de nuestros pueblos y países. Esta idea está claramente asociada

5. Sangmeister, Hamut. "El cambio de paradigmas: adiós al desarrollismo y al cepalismo", en Hengstenberg Mols *et al.*, *Cambio de paradigmas en América latina: nuevos impulsos, nuevos temores*, Fundación Friedrich Ebert/ADLAF/Nueva Sociedad, Caracas, 1994.

a la idea de desarrollo como calidad de vida por lo que podríamos precisar la idea de "desarrollo socialmente sustentable" como la idea de desarrollo adoptada e impulsada por estos OSC, donde la participación social que procura la equidad social es un aspecto clave del concepto.

***Un balance de la práctica de los organismos de la sociedad civil orientados al desarrollo desde sus fortalezas y debilidades<sup>6</sup>***

La redefinición de la relación ciudadanía-gobierno como proceso que involucra actores sociales exige observar con detenimiento este proceso, por lo cual los OSC que aludimos en este apartado tiene particular importancia. Los señalamientos en torno a este proceso y a estos actores rebasan a las particularidades del contexto estatal.

Podemos señalar como fortalezas en el ámbito de lo civil (de los organismos) un fuerte liderazgo moral y real por sostener y exigir el cumplimiento de valores como la transparencia y la democracia; una enorme experiencia acumulada en el campo de su acción, y el intento de algunas organizaciones por explorar en la venta de sus servicios para no depender de financiamientos cada vez más raquíticos. En el ámbito de lo institucional, las fortalezas son tener como un logro la participación en el gobierno de personas con voluntad política que impulsan nuevos espacios de participación ciudadana, el desplazamiento de cuadros o ciudadanos distinguidos hacia puestos de poder público y las iniciativas actuales que existen para ser aprobadas como ley. Por último, en el ámbito de lo público detectamos la cohesión en el estado de un colectivo de organizaciones civiles que ha permitido cierto nivel de interlocución con el gobierno y la academia.

Podemos señalar como debilidades, en el ámbito de civil la falta de "detenimiento" para reflexionar o asimilar la propia práctica, actualizar conocimientos, renovar compromisos, redefinir perfiles e identidades; muchos organismos civiles dependen de una sola persona o un reducido

---

6. Véanse Díaz Muñoz, Guillermo. *Op. cit.*; Quintana, Víctor M. "Participación ciudadana, nuevo federalismo y desarrollo", en Alberto Aziz Nassif (coord.), *México: una agenda para fin de siglo*, La Jornada Ediciones/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, México, 1996.

número de personas, en donde el nivel de participación interna en la toma de decisiones es también muy limitado; muchos organismos giran en torno a ellos, con poca capacidad de propuesta; el bajo perfil, protagonismo e impacto en sus acciones; la invisibilidad en su aporte a los movimientos sociales, y las actuales asociaciones civiles no son representativas de la sociedad en su conjunto. En el ámbito de lo institucional encontramos la ausencia de definición de una propuesta de agenda para la reforma del gobierno y del Estado. Y en el ámbito de lo público es posible detectar la descoordinación y falta de mayor visión y capacidad de formulación de propuestas de política pública, no existe una actuación conjunta con relación a los temas locales (seguridad pública, vivienda, empleo); la falta de un análisis preciso sobre el tipo, grado y características de las contradicciones dadas al interior de la sociedad civil; la pobre respuesta ante problemas nacionales (ejemplo de ello es el resultado de las iniciativas de apoyo al pueblo chiapaneco impulsadas por la Asamblea Jalisciense por la Paz y las iniciativas del Frente Zapatista de Liberación Nacional); el bajo nivel de interlocución con otras partes de la sociedad civil, el gobierno y el mercado; la falta de mayores niveles de articulación (las redes no están funcionando, falta cohesión, capacidad de propuesta y valoración política del trabajo unificado), y la idea mecánica y simplista de que cualquier iniciativa de la sociedad civil tiende a fortalecer la democracia.

### **Qué perspectivas nos esperan a los organismos civiles**

El camino para ir hacia una nueva relación ciudadanía y gobierno es todavía muy largo, sin embargo, hay señales de uno y otro lado que nos indican que es posible soñar con una nueva relación en donde la ciudadanía vaya ganando más terreno en lo público, que empiece a pensar como gobierno en la resolución de los problemas que tenemos como sociedad y el gobierno promueva más la participación de la ciudadanía en el ámbito de lo público. Los retos que nos quedan para impulsar esta nueva relación ciudadanía-gobierno son los siguientes:

- Que el ciudadano desarrolle un perfil político nuevo, que trascienda el ámbito de las demandas y pase al de las proposiciones.

- Que las autoridades emanadas de procesos electorales democráticas se abran a una real participación de los ciudadanos en el ámbito de gobierno.
- Que se realice una redefinición de las funciones del Estado y que se clarifiquen cuáles son las responsabilidades del gobierno y de las organizaciones civiles.
- Que los OSC no pierdan su vocación por lo social y su tarea de observación, consulta y fiscalización del poder público.
- Que los ciudadanos estén más informados y preparados en conocer cómo funcionan las estructuras y las instituciones de su gobierno.
- Que los OSC tengan suficientemente clara la agenda obligada que asegure la transición democrática, como sería el lograr la independencia del legislativo ante el ejecutivo, dar autonomía al Instituto Federal Electoral (IFE) del gobierno, remontar el formato electoral del partido de Estado aún dominante, entre otros.

Por lo anterior, queda claro que desde las autoridades está el reto de abrir espacios y estructuras institucionales a la participación social y ciudadana y, por el lado de lo ciudadano, el reto es construir una ciudadanía autónoma, participativa y propositiva.

## Anexo

Sin duda, el tema de Chiapas sigue siendo de gran importancia para quienes sufren todavía los estragos de esta "guerra de baja intensidad" y viven con dolor la muerte de las víctimas de Acteal. A estos problemas se suman la destrucción, las enfermedades y el despojo que acarreó el devastador huracán Mitch. Para el resto de los mexicanos, la tensión de la guerra, las dificultades para la solución del conflicto y para lograr acuerdos consistentes entre el gobierno y los zapatistas y, en general, la atención a las demandas ancestrales de los pueblos indígenas, es un buen motivo para la reflexión y el análisis.

Con este fin, ponemos a disposición de nuestros lectores la Carta Pastoral que la diócesis de San Cristóbal de Las Casas publicó con motivo de la navidad.

### **Carta Pastoral de la Diócesis de San Cristóbal Del dolor a la esperanza**

Carta Pastoral de nuestros Obispos Samuel y Raúl

24 de diciembre de 1998

Diócesis de San Cristóbal de Las Casas

#### *Presentación*

Del dolor a la esperanza, el caminar del Pueblo de Dios ha ido consolidando su fortaleza para seguir construyendo su historia y su futuro. Y en

esta Navidad del Señor que estamos conmemorando, hacia el final del año 1998, cercana ya la visita a nuestras tierras mexicanas del Romano Pontífice Juan Pablo II, y acercándonos a la celebración del tercer milenio, la Iglesia diocesana de San Cristóbal, alimentada en la vitalidad generosa de los pobres, comparte su dolor y se alegra al contar y cantar el anuncio de esperanza que nace de su vida.

### *El dolor*

Sequías con incendios forestales y tormentas con inundaciones, han sido recientemente crisol en el que se ha probado la fortaleza y solidaridad del pueblo chiapaneco. Esto ha permitido, que junto a otros acontecimientos, como Iglesia, vayamos descubriendo los objetivos y alcances de nuestra tarea evangelizadora que involucra a todos los creyentes. Han sido también estos fenómenos naturales una oportunidad para mirar, con nueva claridad, los efectos devastadores de un sistema político, social y económico, que no ha tenido en su centro la vida de las personas y de las comunidades sino los intereses de grupos, y que ha legado al país una herencia de injusticia hacia los pobres y de particular marginación racista a los pueblos indígenas.

Por el dolor, Chiapas ha vuelto a manifestarse íntimamente mexicana y global. Y desde ella miramos la locura de un modelo económico que inexorablemente devora la riqueza de las naciones, la concentra en muy pocas manos por medio de consorcios multinacionales y se escuda en el ídolo del libre mercado, como regidor de la economía y de la vida de los pueblos. Y, todavía, los detentadores del poder económico y político, insisten en impedir cualquier restricción o control de los capitales, que flotan por el mundo en busca de utilidades mayores.

Fascinados los poderosos del mundo con los números astronómicos de sus utilidades y la armonía de sus enormes ganancias económicas, cierran los ojos ante el dolor infinito de los pueblos despojados, que representan innumerables vidas humanas de hijas e hijos de Dios, a quienes, empobrecidos y excluidos en forma cada día más creciente, se les niega el derecho a vivir. La sangre derramada en el altar de las bolsas de valores y de los mercados de divisas que se inclinan ante los más fuertes, clama al cielo, pero también ha desnudado la naturaleza inhumana de

una economía centrada en el lucro y la concentración, en el consumo sin límites y en el egoísmo consagrado como motor del desarrollo.

El desarrollo mismo, en el que se pusieron tantas esperanzas, al carecer de un marco racional que mire a toda la persona y a la totalidad de las personas, y al no tomar en cuenta las características propias de cada nación y región; se está evidenciando como profundizador del abismo entre los concentradores de todo y los poseedores de nada, entre los que todo lo pueden con su dinero y los que ven más reducido cada día su patrimonio y encuentran cerrada toda oportunidad de superación de la crisis.

Humillar a naciones enteras para que pidan limosna, más que ayuda, a los organismos económicos internacionales y a los muy pocos países ricos, parece ser el objetivo de quienes imponen al mundo su modelo económico. El sometimiento rígido a los criterios de reestructuración neoliberal y el desprecio al sufrimiento de sus pueblos, es el precio que los gobiernos tienen que pagar para recibir el beneplácito para nuevos endeudamientos, que seguirán generando la esclavitud moderna de los intereses impagables.

La pobreza amplía sus ámbitos de presencia y son muchos los que ven perdidas sus viviendas y empresas, por la imposibilidad de pagar sus deudas, ante el proteccionismo a los bancos, el subsidio a los ricos y el abandono a los pequeños y medianos deudores por parte de las autoridades.

Multimillonarias inversiones anunciadas, siguen siendo invisibles en nuestra tierra, y los desastres naturales han colaborado para extender la pobreza, la angustia y la frustración. Tales son, entre otros, los rasgos de la economía mundial vistos desde la Chiapas silenciada, pobre y despreciada.

El diálogo suspendido y las posturas políticas congeladas, han alejado la posibilidad de buscar solución a las causas del conflicto armado, iniciado en 1994, y que puso en escaparate público la realidad de México, particularmente la situación de sus pueblos originarios. La insistencia en reducir el significado del conflicto a una problemática local y el incumplimiento de los primeros acuerdos firmados, frustró las expectativas que muchos mexicanos nos habíamos forjado, al confiar en el camino del diálogo y la negociación para resolver los conflictos y rezagos

que, al igual que en muchos lugares de América Latina, marcan a nuestro país.

La falta de avance en orden a la resolución del conflicto, ha significado retroceso y agudización del mismo, con un doloroso costo de víctimas. Muchas vidas humanas, con rostros concretos, ha cobrado la violencia en la guerra no reconocida, que tuvo su culminación absurda en la masacre de Acteal. Matanza fratricida que, para vergüenza de México, no fue suficiente para detener la violencia que sigue sustituyendo a la política y a la razón. Y ante la multiplicación de los grupos paramilitares, se quiere ofrecer amnistía a sus miembros e impunidad a sus promotores y protectores. Nuevamente se ocultan los problemas y se posponen las verdaderas soluciones.

La esperada transición a la democracia ha quedado transformada para los chiapanecos, en una ilusión nebulosa. El proceso electoral reciente, lejos de traer tranquilidad, produjo la reafirmación de políticas autoritarias que miran al pasado y, a fin de cuentas, añoran los tiempos idos de las fincas y los privilegios feudales del grupo en el poder. Desde la pobreza, multiplicada por las inundaciones, la mayoría del pueblo se abstuvo de participar en las elecciones, que resultaron frustrantes para casi todos, pues se realizaron de espaldas a la situación dramática que la mayoría sufría.

Nuevo dolor ha traído sobre nuestra tierra el mercadeo de drogas que van contaminado vidas desde muy temprano y que genera nuevas riquezas no exentas de sangre. El poder nuevo del narcotráfico se va mostrando más eficaz que el poder del Estado, y logra sobreponerse a una sociedad que no atina a encontrar caminos de recreación de valores humanos, capaces de responder a los retos morales de nuestro tiempo. La voz del pueblo identifica a quienes trafican, pervierten, corrompen y hasta matan, y las autoridades no los encuentran.

La violencia hacia las mujeres y su marginación al interior de la sociedad y de la Iglesia, sigue siendo un estigma que manifiesta un subdesarrollo de relaciones, que con culpable facilidad se olvida. Y a la exclusión que sufre la mujer, se agrega una presencia militar extensa que la agrede con la inseguridad y, en algunos casos, la induce a prostituirse por el hambre y a causa de la ruptura del tejido social que esta presencia provoca en las comunidades y familias.

La violencia intrafamiliar, particularmente en las zonas urbanas, y el alcoholismo enajenante, expresan la frustración cotidiana en la lucha por la vida, ante el desempleo creciente y el choque cultural resultante de la emigración del campo a la ciudad.

Son más todavía los niños y niñas que ven cerrado cualquier futuro y que sienten cada vez más distantes a los niños privilegiados, que serán sus dominadores en el futuro. Muchos son los que van quedando en la calle y los que reciben la violencia de los mayores.

Los pueblos indios han visto frustrada su esperanza de encontrar caminos abiertos para su participación en la vida de la sociedad mexicana, y han encontrado violencia represiva ante sus iniciativas políticas de autonomía y dignidad. Y junto a ello, experimentan la interferencia de la militarización y la paramilitarización, que oscurecen su vida cotidiana y contaminan su cultura con elementos ajenos, que pueden llegar a producir la desintegración comunitaria y cultural. Testigos dolientes de este drama son los miles de desplazados refugiados que, huyendo de la violencia política, se ven imposibilitados de trabajar su tierra, de vivir en su casa, de construir su vida y su comunidad.

Hoy los indígenas también se descubren a sí mismos con divisiones y confrontaciones, inducidas o estimuladas desde afuera, que debilitan más sus posibilidades de reclamo común de sus derechos negados y violados. Especial dolor causa en el pueblo, el ver utilizada su diversidad religiosa por una estrategia perversa, orientada a la fractura de la identidad común y al enfrentamiento interno, con el fin de incapacitar a los pueblos para cualquier iniciativa que les permita ser sujetos de su propio destino.

Hasta el momento, el país ha sido incapaz de aprovechar la oportunidad histórica de reconciliarse con sus pueblos fundantes, por medio del diálogo y el reconocimiento solidario, y de ofrecer a otras naciones con delitos semejantes, una vía nueva para construir el futuro. Así como hay una distancia absurda entre el nombre oficial de nuestro país y el nombre que todos le damos, así se da una divergencia entre el discurso oficial sobre los indígenas y la vida y lucha de los indios de México.

Estamos desperdiciando la oportunidad de crear una cultura nueva con el aporte generoso y sabio de los pueblos indios y sus culturas

resistentes, junto con las dimensiones ricas que ofrece la cultura dominante, que no debe ser necesariamente destructora de las minorías, ni negadora de la riqueza pluriétnica y multicultural de México.

### *El caminar*

Ante este retablo doloroso, cuando parece contradictorio tener esperanza, nos encontramos un pueblo que ha decidido vivir y caminar. Ante la exclusión de los pobres, de los diferentes, de los "improductivos", de los "atrasados", de los premodernos, surge la voz de un pueblo que les recuerda que siempre existe el tercer día, que triunfará la vida y que aquel a quien persiguen les extenderá la mano para llevarlos a experimentar el gozo de ser hermanos.

Así como hemos juntado las muertes que padece el pueblo y que también sufre la Iglesia por acompañarlo, del mismo modo podemos juntar las esperanzas de nuestro pueblo y de nuestra Iglesia.

Con todo lo incongruente y grotesca que nos parezca esta realidad de muerte, con todo lo difícil y casi imposible que nos parezca plantar una esperanza histórica en medio de la vida del pueblo que sufre, sin embargo, hay razones para esperar y para confiar, hay razones para seguir caminando. En el fondo de todo está que este pueblo ya decidió vivir y luchar, decidió organizarse; Dios lo acompaña en este esfuerzo y la Iglesia que en su medio vive, tiene una práctica y un mensaje que son esperanza, son vida.

Quienes han decidido que en este mundo sólo caben unos pocos que acumulan la riqueza, el poder, la información y los conocimientos, excluyendo así a las mayorías empobrecidas o provenientes de otras etnias y culturas diferentes a la propia, se olvidan de que también existe el día de la resurrección, el día de la victoria de la vida sobre la muerte; se olvidan de que los seguidores de Jesús creemos en un Cristo muerto y resucitado, de que Jesús prometió el Reino de Dios a los pequeños y que ya empieza en esta historia; se olvidan de que el Espíritu que agitaba con potencia las aguas al principio de la creación, es el mismo Espíritu que habita y guía a los discípulos de Jesús hoy.

Las esperanzas del pueblo y de nuestra Iglesia forma el caudal común del que bebemos. Recuperando múltiples experiencias de solidaridad en

la pobreza y la desgracia, las comunidades de campos y ciudades de Chiapas se organizaron para auxiliar a las víctimas de los desastres de este año, no sólo en nuestro propio estado sino hasta más al sur de las fronteras de México. Impresionantes eran las pequeñas bolsas de maíz y frijol que se convertían en muchas toneladas de vida; sorprendían las ofrendas generosas de todos en la colecta diocesana para los damnificados, la nueva multiplicación de los panes que nos llevó a mirar la larga historia de humanidad que sustentó la nueva generosidad.

Viene también a la memoria la generosidad con la que fueron acogidos como hermanos, durante 15 años, los refugiados guatemaltecos, por las comunidades campesinas.

Con terquedad admirable, ante la transformación de la economía y la agresión que los quiere excluir, los pobres de Chiapas no dejan de buscar alternativas.

Ya desde 1974 muchos habían comprendido, en su Congreso Indígena, los retos a los que se enfrentarían por osar salir de las fincas en busca de tierra y libertad. Pero no los venció el temor. Gestaron organizaciones propias por las que, contra toda expectativa razonable, decidieron ser dueños de su desarrollo, de su futuro.

Así, hoy vemos empeñadas a muchas comunidades y organizaciones en esfuerzos antiguos y nuevos de economía alternativa o de creatividad para la producción y la competencia solidaria.

Reencontrando el aprecio de sus antiguos por la naturaleza, crece el número de los que optan por cultivos orgánicos y los que crean reservas ecológicas en sus ejidos y asumen la responsabilidad de cuidar la naturaleza.

Recordando que aislados son débiles, sostienen o generan iniciativas comunitarias o asociaciones que les permitan procesar o vender sus productos a precios menos injustos y, en ocasiones, hasta satisfactorios. Sabiéndose sujetos con derechos y obligaciones y viéndose amenazados cada día, son muchos los grupos de defensa y promoción de derechos humanos, algunos de cuyos miembros sufren hoy la cárcel por haberse atrevido a defender los derechos de sus hermanos. Muchos presos políticos los acompañan. Pero no se rinden.

En zonas mayoritariamente urbanas, encontramos las organizaciones de deudores que, con imaginación y valentía, defienden su patrimonio

ante una crisis que ellos no provocaron pero que les quiere despojar. Y en ese mismo contexto, surgen organizaciones de barrios y colonias que trabajan por alcanzar mejores condiciones de vida y servicios urbanos mínimos.

Hurgando en el cofre de lo "pasado", los que trabajan por la salud de su gente van redescubriendo la sabiduría de su medicina tradicional y, al mismo tiempo, se abren al aprendizaje de otras técnicas y de recursos venidos de otras culturas. La herbolaria, la microdosis, la homeopatía, la acupuntura, hasta la medicina de farmacia, cuando no es demasiado cara, son naciente patrimonio que les permite cuidar la vida.

Donde el sistema educativo no llega, o se niega y huye, las comunidades se ocupan de nombrar y apoyar maestros comunitarios que atiendan a los niños, quienes de este modo aprovechan más.

Nuevas iniciativas de diálogo, nuevas formas de participación, nuevos caminos de convocatoria y de consulta, nuevas vías de reconciliación entre comunidades y organizaciones, ventilan el crítico estado de parálisis del proceso de diálogo y negociación, y alivian el grave deterioro del tejido social.

El pueblo organizado, con el nuevo nombre de sociedad civil, en Chiapas y en el país, no deja de anhelar y participar en la construcción de una paz nueva y una sociedad democrática e incluyente.

Como Fray Bartolomé de Las Casas decía: "que del más chiquito y del más olvidado tiene Dios la memoria muy reciente y muy viva"; así, los destinados a desaparecer surgen con nueva vitalidad, los necesitados de aprender surgen para enseñar, los destinados a morir de hambre surgen para compartir su tortilla y su pan.

Especialmente significativo y esperanzador es el proceso por el cual las mujeres en Chiapas, en particular las indígenas, van superando los múltiples obstáculos que les impedían su participación plena en la sociedad, en la comunidad y en la familia, y les hacía inaccesible el ejercicio de sus derechos.

Mientras los de fuera se preguntan cómo controlar, "integrar" dicen, a los pueblos indios, estos y muchos mestizos están ya gestando la sociedad futura, incluyente y fraterna.

Bien simbolizada en la pequeña mujer que resiste al poderoso y sorprendido soldado, la lucha de las mujeres ha tenido que ser heroica.

Pero van adelante. Han abierto espacios en comunidades, organizaciones y municipios; van haciéndose presentes en la lucha política y social, van desarrollando organizaciones propias y penetrando en la consciencia de la sociedad. Desarrollan con creatividad procesos educativos para que los varones se liberen de la actitud y la ideología machistas, aunque en este campo siguen encontrando grandes resistencias. ¡Cuánto nos cuesta a los varones entender la humillación, la exclusión, la opresión a que están sometidas las mujeres todavía hoy!

En el crecimiento de su conciencia crítica y de su apertura a otras culturas y ambientes, superando el aislamiento al que la sociedad patriarcal las quiere seguir confinando, las mujeres están planteando importantes retos y aportes a la construcción de la paz nueva que superará toda violencia y marginación.

Desde la esperanza que surge en el luminoso caminar de las mujeres, que son luz para nosotros; bebiendo en las fuentes propias del pueblo, encontramos en la gran mayoría de sus miembros el sello de la fe religiosa que ha sido fermento de todo este proceso y que se convierte hoy en un vigoroso caudal de esperanza.

Sin desconocer los aportes realizados desde otras confesiones y en otras latitudes al proceso de transformación que vive nuestra patria, nos acercamos en particular a quienes, convocados por la palabra de Dios, constituyen la Iglesia católica, Pueblo de Dios que peregrina en la región que ocupa nuestra diócesis.

### *La fuente de vida*

En medio de situaciones de marginación y pobreza, vivimos la experiencia de ser una comunidad convocada por la palabra de Dios y, guiados por esa luz, nos sabemos enviados a construir el Reino de Dios, en esta historia. Sabemos como Jeremías que ésta no es una misión fácil, pues anunciar su Reino y construirlo, implica vencer los obstáculos que a él se oponen, por eso, siempre nos animan las palabras con las que el profeta es enviado de parte de Dios: "mira, pongo mis palabras en tu boca... para arrancar y derribar..., para edificar y plantar" (Jer 1,10). Y aunque por causa de la palabra de Dios, "los sufrimientos de Cristo rebosan sobre nosotros, también por Cristo rebosa nuestro consuelo" (2 Co 1,5).

Nos anima enormemente la fidelidad con la que las comunidades del campo y la ciudad se reúnen a reflexionar la palabra de Dios en asambleas, encuentros y talleres. Nos edifica su testimonio al celebrar su fe en la liturgia y su aceptación de la palabra ahí proclamada y reflexionada, que los mantiene en el compromiso de construir la vida para todos. Para nosotros, los obispos y los agentes de pastoral, es sumamente confortante vivir con los catequistas (más de siete mil en toda la diócesis), el esfuerzo desgastante por construir en las comunidades una Iglesia en la que, con la participación de muchos, se multiplican los ministerios y servicios, y se crea así un espacio en el que pueden convivir todos. Crece de esta manera, en los varones y las mujeres, en los ancianos y en los adultos, en los jóvenes y en los niños, el sentido de pertenencia a la comunidad eclesial, a cuya edificación y crecimiento, cada uno contribuye con los dones que el Espíritu le comunica (*Cfr.* 1 Pe 3,10-11).

Con el mismo gozo en el Espíritu Santo que conmovió a Jesús (Lc 21-22), alabamos con Él al Padre, Señor del cielo y de la tierra, por la sabiduría que hay en el pobre y en el indio, que sabe y nos enseña a leer la historia de su sufrimiento y de su liberación, en la Buena Nueva del Dios de la vida; pues descubre en ella la unidad que Jesucristo da a todos sus esfuerzos por tener una vida más digna y humana, y experimenta en cada momento y acontecimiento de su vida cotidiana, la presencia de la acción salvífica de Dios.

Pareciera que Dios no se cansa de mostrarse complaciente con sus pobres y con quienes trabajamos con ellos y junto a ellos. Contemplamos impresionados la tremenda actualidad que tienen las palabras de Cristo entre ellos, cuando dice: "todo me ha sido entregado por mi Padre, y nadie sabe quién es el Hijo, sino el Padre, y quién es el Padre, sino el Hijo, y aquél a quien el Hijo se lo quiera revelar" (Lc 10,22). Pues la sabiduría e inteligencia de los ancianos indígenas, acerca del sentido de la existencia humana, la adquieren y la conservan en las tradiciones que han recibido de los padres, y la viven y la aplican en cada uno de los acontecimientos de su vida, desde su experiencia de Dios, con quien hablan en su oración y en quien viven su cotidianidad.

El acercamiento, que desde nuestra responsabilidad pastoral hemos tenido que realizar hacia las culturas indígenas, nos ha llevado a conocer la riqueza guardada milenariamente en la palabra de consejo y de guía, que tienen ellas. Hemos constatado que esta sabiduría no contradice el

mensaje del Evangelio, sino que lo hace más visible en su fuerza y en su profundidad.

En efecto, en la sabiduría indígena de los mayas guardada en narraciones, ritos, memoriales de fe, música y otros medios de transmisión de su tradición, hay auténticos mensajes de Dios que ayudan a comprender mejor el evangelio de Jesucristo. Así constatamos en las raíces de estas culturas aquello que Pablo decía a los atenienses en el Areópago: "Dios creó de un solo hombre a toda la humanidad para que habitara la tierra, fijando a cada pueblo dónde y cuándo tenían que habitar, con el fin de que buscaran a Dios... que en realidad no está lejos de nosotros, pues en él vivimos, nos movemos y existimos (Hech 17,26-27). Y se nos confirma lo que los padres del Concilio Vaticano II nos dicen en el sentido de que con la evangelización "todo lo bueno que se halla sembrado en el corazón y en la mente de los hombres, en los propios ritos y en las culturas de los pueblos, no solamente no perece sino que es purificado, elevado y consumado para gloria de Dios" (AG 9).

Si quisiéramos presentar en síntesis los valores que encontramos en la sabiduría indígena podríamos resaltar:

- La veneración y respeto por todo lo que existe y la conciencia de que todo vive para una finalidad que hay que respetar. Es decir, nada de lo que tiene existencia se mueve en un sentido caótico.
- El descubrimiento espontáneo de la presencia de Dios en las demás personas, reconociendo que cada uno tiene dignidad y merece respeto, incluso aquellos que no producen económicamente como los ancianos, las ancianas, los niños y las niñas.
- Un profundo sentido religioso y sacral que expresan en su oración, ritos de alabanza, de petición, de acción de gracias y de perdón. Este sentido de lo sacral no sólo lo expresan en sus peregrinaciones y en los momentos de oración y ayuno en las ermitas sino cuando oran en los montes, en los nacimientos de agua y cuando van a iniciar la siembra de sus tierras; lo que implica un profundo respeto por la naturaleza.

Los indígenas con los valores de su cultura, nos han venido ayudando a constituirnos como una Iglesia pobre, que nos recuerda la descripción

que hace el Señor por medio del profeta Sofonías cuando dibuja al resto que permanecería en Judá:

Yo daré entonces a los pueblos labios puros para que todos invoquen el nombre del Señor... Aquel día no tendrás que avergonzarte de las perversas acciones con las que te rebelaste contra mí... y no volverás a engréerte en mi monte santo. Yo dejaré en medio de ti un pueblo sencillo y humilde, que buscará refugio en el nombre del Señor (So 3,9.11-12).

### **Acercándonos desde la fe**

Comprendiendo juntos la opción por los pobres, por la justicia y la paz, nos sabemos una Iglesia en la que todos vamos aprendiendo a reconocer nuestras limitaciones, y por eso nos sentimos más cercanos y cercanas entre nosotros y con las demás iglesias de México y del mundo, y no nos son extraños "los gozos y esperanzas, las tristezas y las angustias de las mujeres y los hombres de nuestro tiempo" (GS 1). Aún en medio de contradicciones ya anunciadas desde antiguo, compartimos con todos los seres humanos animados por la misma búsqueda, el gozo de recorrer el camino que nos lleva a la nueva sociedad, donde se hagan posibles los cielos nuevos y la tierra nueva donde habita la justicia (I Pe Ap).

Ante la situación de inhumana pobreza, marginación e injusticia que padecían y siguen padeciendo nuestros hermanos, inspirados en el magisterio del Concilio Vaticano II, en el magisterio pontificio posconciliar y en el de los obispos latinoamericanos, hemos ido buscando los caminos que mejor nos conduzcan a cumplir nuestra misión de instaurar el Reino de Dios.

Teniendo presentes aquellas palabras del profeta: "Cada mañana, Él me despierta y lo escucho como lo hacen los discípulos. El Señor Yahvé me ha abierto los oídos y yo no me resistí ni me eché para atrás" (Is 49,4b-5), hemos querido ser fieles discípulos de la palabra de Dios; guiados por ella, hemos ido aprendiendo a leerla en los acontecimientos y en las situaciones específicas de nuestra historia personal y comunitaria. Ceñidos a ella hemos anunciado todo aquello que favorece el crecimiento de este

Reino y, corriendo los riesgos que ello implica, hemos denunciado lo que se opone a él.

Fieles a la misión de Jesús de anunciar la Buena Nueva a los pobres, como el Evangelio de Lucas nos lo presenta en la sinagoga de Nazareth (Lc 4,18-21), nuestra Iglesia diocesana ha asumido la misión prioritaria de realizar una evangelización integral y liberadora de los pobres. A ellos les ha anunciado el amor de Dios, el respeto a la dignidad de la persona humana, la justicia a la que cada ser humano se hace merecedor por el hecho de ser hijo de Dios, la responsabilidad que cada hombre y cada mujer tienen en la edificación de este mundo, creado por Dios para todos, y el derecho a la vida plena a la que son merecedores todos los miembros de la familia humana, sin excepción alguna. El ministerio de ser una Iglesia comprometida con la causa del Evangelio y con la causa de los pobres, nos ha llevado a hacer fuertes denuncias contra los atropellos que sufre el pueblo, contra la falta de verdad en los mecanismos de información, contra quienes abusan de puestos, privilegios, riqueza y poder.

Últimamente hemos denunciado la violencia perpetrada por los grupos paramilitares contra comunidades y personas indefensas, como la masacre de Acteal, no exenta de impunidad, las condiciones infrahumanas en las que se tiene viviendo a los miles de desplazados de guerra, la prostitución, el alcoholismo, el narcotráfico, la corrupción, el despojo a deudores y la persecución a la Iglesia consistente en: deportaciones de agentes de pastoral, cierre de templos, intimidación, agresiones físicas, encarcelamientos injustos, torturas, acoso y calumnia, amenazas de muerte e intento de asesinato, realizadas por civiles, policías, autoridades y militares.

Particularmente difícil para nosotros ha sido poder leer el designio de Dios que como Iglesia hemos debido asumir a raíz del conflicto de 1994. Este pueblo ha levantado su voz y da su palabra a la sociedad desde su cultura de vida y desde su diferencia étnica. Ciertamente estamos conscientes que, como Iglesia, sacramento de salvación en el mundo, nos competen todas las tareas que llevan a la construcción del Reino de Dios, tales como la justicia, la igualdad, el amor y la paz.

Así, en fidelidad a la palabra de Dios, y a los valores del Reino que esta misma palabra ha hecho germinar en medio de nuestro pueblo, hemos

asumido proféticamente como obispo y como Iglesia, la difícil tarea de la mediación en el diálogo para llegar a una paz con justicia y dignidad. Tarea que, desaparecida la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI) y bajo otras modalidades, hemos continuado ahora en nuestra diócesis y en otros ámbitos. Tarea no exenta de malentendidos, acusaciones y calumnias, pero también valorada y vista como necesaria por muchos otros. Aquí nos hemos movido bajo el signo de la contradicción ya anunciada por Jesús para sus seguidores (Mt 10,17-26).

Estamos convencidos de que la presencia de la Iglesia en la tierra, que actualiza en la historia la presencia de Jesús (Cfr. Jn 20,21; Mt 28,19-20; 18,20), tiene como misión reordenar el mundo según la mente de Dios. La misión recibida le exige encauzar y orientar todos los esfuerzos de los hombres para la construcción del proyecto de Dios: hacer que todos seamos hermanos y hermanas, hijos e hijas de Dios y cuidar la creación como nuestra casa.

En un mundo lleno de injusticias y mentiras, de atropellos a la dignidad humana y asesinatos, de empobrecimiento y falta de libertad, como en el que vivimos de manera especial en Chiapas, la construcción del Reino implica una transformación de las actuales condiciones sociales, políticas, económicas y culturales. Pero también, y sobre todo, exige la transformación del corazón de cada persona, de cada familia, de cada pueblo y de todo nuestro país.

### *Nuestra segura esperanza*

Jesús les dijo a sus discípulos: "Ustedes son la sal de la tierra" (Mt 5,13). A eso estamos llamados: a transformar nuestro entorno, nuestra sociedad. Como la sal, aunque pequeña y humilde, así los cristianos, con nuestro testimonio humilde y honesto y con nuestra palabra, estamos llamados a transformar actitudes de odio en perdón, la división en camino hacia la unidad, la desesperación en apertura y esperanza, los conflictos en retos para la acción, la muerte en vida, el cansancio en ánimo renovado.

También Jesús nos dijo: "Ustedes son la luz del mundo" (Mt 5,14). En la presente situación de polarización de grupos y actitudes, de guerra de baja intensidad que sufre nuestro pueblo, de división y confusión; nuestra palabra de pastores es perdón y reconciliación, tolerancia, apertura y

diálogo en la verdad, es tender puentes de comunicación. Como Iglesia particular, nos sentimos llamados a dar nuestra palabra de orientación para que se vea este mundo como Dios lo ve, corrijamos lo que debemos corregir, y encaucemos nuestras acciones y proyectos según el designio de amor y de paz que Él tiene para el género humano.

Tenemos la certeza de la presencia del Reino de Dios en medio de nosotros (*Cfr.* Lc 17,21), que implica la transformación de las actuales condiciones sociales, políticas, económicas y culturales, para que haya para todas y todos la oportunidad de alcanzar plenitud de humanidad; es decir, que todos alcancemos la perfección de nuestro ser conforme a la plenitud de Cristo (*Cfr.* Ef 4,13).

Desde el corazón fuerte de nuestro pueblo sentimos la seguridad de que esta meta es posible y que se está dando ya, aunque exista el todavía no, según aquello del apóstol: "Después tendrá lugar el final, cuando, destruido todo dominio, toda potestad, y todo poder, Cristo entregue el Reino a Dios Padre, pues es necesario que Cristo reine hasta que Dios ponga a todos sus enemigos bajo sus pies" (1 Co 15,24-25).

El doloroso parto de un pueblo nuevo lo experimentamos particularmente en el desarrollo del Tercer Sínodo Diocesano, en el que este pueblo hecho Iglesia moldea la evangelización y la vivencia de la comunidad ministerial en la que el sello común ha de ser el servicio. La Iglesia autóctona de mestizos e indígenas no es ya un sueño. El encuentro de la sabiduría indígena con la fe da origen a una balbuciente teología india, que es ya un don para la Iglesia universal. Los esfuerzos para trascender ecuménicamente las diferencias religiosas no son ya sólo promesa. La experiencia de comunidad de nuestros hermanos indígenas, con todo su compartir y alegría es ya anticipo de la nueva sociedad y es un mensaje y un cuestionamiento para el mundo, de lo que está llamado a ser.

A lo largo de los años ha sido maravilloso ver cómo el Espíritu fue buscando los mejores caminos que, de acuerdo a la cultura maya y los diferentes grupos étnicos que habitan nuestra región, hicieran más vital y presente el Evangelio. Y por otra parte, hemos contemplado gozosos cómo miles de hermanos y hermanas van respondiendo con generosidad al llamado que el Señor les hace. Así han surgido catequistas, presidentes de ermita, principales, diáconos casados, coordinadores de catequistas, coordinadores de diáconos, jefes de zona, coros, arregladores de

problemas, jueces, promotores de salud, y ancianos, quienes junto con sus esposas atienden los diferentes campos de la evangelización.

Acteal, lugar donde se quiso matar la esperanza de nuestro pueblo, donde la sangre inocente debía, según los verdugos, ahogar en miedo el anhelo de justicia y de paz, ha resultado tierra sagrada en la que los de cerca y los de lejos peregrinamos creciendo en esperanza, en enérgica acción contra la violencia y la ceguera de quienes se niegan a creer en un futuro en el que hasta ellos desearán ser hermanos.

¿Cuál es nuestra esperanza? ¿Cuál es nuestro aporte como cristianos? Somos una comunidad habitada por el Espíritu Santo, convocada por la palabra de Dios y enviada en nombre de Cristo Jesús para dar vida. Aquí está nuestra fuerza. No pretendemos el poder, no competimos con otras instancias por los primeros puestos en la sociedad. Nuestra fuerza es un estilo de vida diferente, nuestra búsqueda son otros valores: la verdad, el servicio, el perdón, la disponibilidad, el compartir. Con muchos otros hombres y mujeres creemos en un mundo nuevo y luchamos por él. Nuestra vida comunitaria ya es presencia y anuncio de lo nuevo, ya es ideal en camino, ya es anticipo de lo que buscamos, ya es inquietud y motivación de lo que queremos: la implantación del Reino de Dios.

La fuerza de las pequeñas comunidades, la fuerza de su testimonio y de su sabiduría ancestral, son las que finalmente van a garantizar nuestro aporte y nuestro caminar. Al realizar esta misión nos sentimos llamados: caminamos en las huellas de Jesucristo.

Conscientes de todo esto, debemos proclamar nuestro agradecimiento al Señor, como lo hizo María, la Madre de Dios, al descubrir en su propia historia, toda la historia de salvación: el Señor ha hecho en nosotros maravillas ¡Gloria al Señor! Él ha mirado la pequeñez de nuestra diócesis; por eso con nosotros agradecerán al Señor otros pueblos y otras generaciones, porque un nuevo pueblo está naciendo y ha decidido vivir.

Con el anciano Simeón, también hemos de reconocer que nuestros "ojos han visto a tu Salvador, a quien has presentado ante todos los pueblos, como luz para iluminar a las naciones" (Lc 2,29-31).

Con los ángeles de Belén reforzamos la decisión de asumir nuestra tarea de anunciar y construir la paz.



*México y Jalisco en la coyuntura*  
*Segundo semestre de 1998*

se terminó de imprimir en el mes de enero de 1999  
en los talleres de Editorial Conexión Gráfica, S.A. de C.V.  
Libertad 1471, Guadalajara, Jalisco, México, C.P. 44100

La edición consta de 500 ejemplares.

Coordinación editorial: Hilda Elena Hernández

Diseño de interiores: Hattie Ortega Villaseñor

Diagramación: María Guadalupe López Garfias.



