

JULIO FRENK (dir.),<sup>1</sup> *Economía y salud. Propuesta para el avance del sistema de salud en México. Informe final*. México, Fundación Mexicana para la Salud, 1994.

¿Cómo se planean las políticas de Estado en México? La mayoría son creaciones instantáneas destinadas a servir las necesidades inmediatas del poder. Otras, como *Economía y salud...*, de Julio Frenk y colaboradores, se gestan fuera del círculo del poder, y representan vitales fuentes de ideas y propuestas innovadoras para el futuro. A diferencia de esfuerzos anteriores similares, este importante estudio no es uno de tantos informes técnicos destinados a ser archivados o capitalizados por el poder, según el capricho del vencedor de la subsecuente ronda (que desde la perspectiva de 1995 se vislumbra problemática); pretende, por lo contrario, obrar para la elaboración de un “pacto social para la salud”, democrático y participativo; en otras palabras, para lo que algunos esperamos que sea el México de mañana.

El mensaje contenido en este libro se sitúa entre el Estado y la sociedad: desde la sociedad aporta los elementos de crítica al *statu quo* y los desiderata recogidos por las encuestas nacionales; al Estado, ofrece con una claridad pedagógica ejemplar y lujo (casi demasiado) de colores y diagramas simplificadores, una serie de argumentos destinados a convencerlo de llevar a cabo transformaciones que van de lo ritual-retórico —más eficiencia, menos gastos— a lo revolucionario —la salud universal garantizada.

No obstante el título *Economía y salud...*, no se trata de un estudio de la articulación entre estos dos ámbitos, sino de un intento de convencer al lector de la trascendencia económica tanto del estado de salud de la población como del peso en el mercado de las actividades centradas en la salud. A la hora del credo neoliberal cuasi universal, parece indispensable recordar al público que un individuo saludable es un trabajador productivo, y que los servicios de salud tienen un efecto sinérgico sobre las demás actividades económicas. Para beneficio

<sup>1</sup> Los coordinadores de la investigación son Enrique Ruelas, José Luis Bobadilla, Beatriz Zurita, Rafael Lozano, Miguel Ángel González Block, Carlos Cruz, Fernando Álvarez, y Alejandra Rosseti; los investigadores asociados son Julio Querol, Felicia Knaul, Ricardo Ramírez, Octavio Gómez, Francisco Franco, Armando Arredondo, Patricia Zorrilla, Gustavo Nigenda y Enrique Villarreal.

de los que todavía creemos en los valores simplemente humanos, se agrega que la salud (¿como la vida?) tiene un valor propio, y “es un indicador preciso del grado en que se promueve el desarrollo o se tolera la injusticia, ...un espacio privilegiado donde se refleja la responsabilidad del gobierno y la sociedad por el bienestar” (p. 55). Un tercer elemento nuevo en la discusión es que la salud representa un derecho cuya realización debe surgir de la corresponsabilidad del ciudadano y del Estado.

Como lo indica el título, más que de un libro, se trata del informe final de un proyecto de investigación. Su estructura refleja este objetivo: empieza con un capítulo intitulado “Visión de conjunto” que funge como resumen ejecutivo del documento completo. Este primer capítulo es un abreboca estratégico, que a la vez que pone al descubierto las deficiencias del actual sistema de salud pública en México, afirma que con un gasto per cápita adicional de N\$132<sup>2</sup> se podrá alcanzar una salud verdaderamente universal, equitativa y eficaz, para beneficio de “todos los protagonistas que realmente deseen mejorar la salud” (p. 55).

Siguen tres capítulos que justifican el estudio en términos económicos y doctrinarios, que bien podrían haberse redactado de manera más concisa en un sólo capítulo. La situación actual de la salud se analiza en los dos siguientes. En el primero se expone y se ilustra con numerosos cuadros y diagramas la doble problemática de salud en México: el rezago en la eliminación de las enfermedades de la pobreza, y el peso cada vez mayor de las enfermedades degenerativas sintomáticas del proceso de transición demográfica.<sup>3</sup> El peso de la enfermedad está estimado en Años de Vida Saludable perdidos (AVISA), unidad de análisis propuesta por el Banco Mundial en sustitución a la tradicional dicotomía entre mortalidad y morbilidad. Esta medida permite juntar en un solo índice la estimación de los años perdidos por muerte prematura, con el tiempo perdido por enfermedad, discapacidad y prácticas dañinas para la salud (tabaquismo, alco-

<sup>2</sup> Todos los precios que se citan corresponden a 1992, expresados en nuevos pesos.

<sup>3</sup> Algunos comentarios sobre los cuadros del capítulo III pueden ser de utilidad. Son generalmente de una gran calidad y atractivo visual, aunque su lectura se dificulta, en algunos casos, por la insuficiente graduación visual en los ejes de coordenadas, la no proporcionalidad de la escala en la ordenada (III. 9), o la imprecisión en la especificación de las variables o de los años (III-10, 11, 12 y 13). Algunos cuadros resultan sumamente interesantes, como el III-12, que representa la mortalidad por entidades de la República en términos de las probabilidades conjuntas de morir antes de los 5 años y entre 15 y 45. Esta clasificación permite dividir al país en cinco conjuntos de estados con perfiles y necesidades de salud claramente distintos. Igualmente, los cuadros III-13 y 14 permiten comparar el perfil de mortalidad de los menores de 15 años y los que tienen entre 15 y 59, en diferentes grupos de países con el nivel correspondiente en cinco subpoblaciones de México ubicadas en las zonas urbanas y rurales de los estados de Nuevo León y Oaxaca. Allí vemos, por ejemplo, que la mortalidad rural en México es muy cercana a la registrada para América Latina y el Caribe, mientras que la de Nuevo León y la urbana se asemejan a la de los países de Europa central. También constatamos que en México, la diferencia entre hombres y mujeres en la mortalidad de 15-59 años es más marcada que en cualquier otro grupo de países, probablemente a causa de la cultura machista, fuente de innumerables muertes tanto accidentales como provocadas.

holismo, drogadicción). Este método, aunque generalmente reconocido como superior al enfoque tradicional, ha sido poco utilizado, por su complejidad metodológica.<sup>4</sup> El estudio de Funsalud, primer ejemplo de su utilización sistemática, representa, por lo tanto, un esfuerzo pionero considerable.

Los autores estiman que se perdieron cerca de 13 000 000 de AVISA en 1991, de los cuales aproximadamente una cuarta parte está representada por muertes infantiles. Este cálculo global sirve de base para estimar, en la segunda parte del informe, la efectividad potencial, expresada en AVISA ganados, de los paquetes alternativos de intervenciones de salud que propone el estudio.

El capítulo IV retoma punto por punto la caracterización hecha en el resumen, de la respuesta social a la enfermedad como inequitativa, insuficiente, ineficiente, de calidad inadecuada, insatisfactoria para los usuarios y generadora de inseguridad para los que carecen de cobertura (p. 37). Entre otras fuentes de estos males se menciona el modelo asistencial y centralizado promovido desde 1943, y la destrucción paralela del modelo autogestionario instaurado durante los años treinta. Se introduce la noción de "frustración de acceso" que corresponde a la incidencia de los intentos fracasados de uso de los servicios de salud; ésta se estima en 20% entre los asegurados y 42 entre los no asegurados. El saldo económico de la inseguridad en el uso de los servicios de salud es un gasto de salud, que según datos proporcionados por la más reciente encuesta de ingresos y egresos de los hogares es considerado catastrófico en los de bajos ingresos. A la inseguridad se agrega la conocida desigualdad ante los servicios de salud, en virtud de la cual 55% de la población asegurada absorbe 81% del gasto público en salud, y aun entre ésta sólo 64 utiliza efectivamente los servicios. Esto se debe a que, en opinión de expertos, 47% de la atención es deficiente, y 26 inaceptable. Finalmente, ¿qué opina la sociedad de los servicios de salud?, 56% de los encuestados contesta que los servicios de salud son regulares o malos, 42 que son buenos, y 2 que son excelentes.<sup>5</sup>

La tercera y más importante parte del informe es la propuesta de reforma. Una vez más, el esquema analítico propuesto es conciso, claro y sistemáticamente retomado, concepto por concepto. El cambio realmente revolucionario por el cual abogan los autores es la creación de un paquete de intervenciones de salud restringido, pero universal. El segundo principio revolucionario es que la selección del paquete se haga en función del costo-efectividad de las intervenciones. Otros cambios de carácter más gradualista son la reestructuración del sector salud y la redistribución entre ellos de la cobertura de salud, así como el mejoramiento de la calidad y de la eficiencia.

¿Cómo se constituye un paquete universal con base en costo-efectividad? Los autores optan por el principio de costo-efectividad marginal. Este corres-

<sup>4</sup> Las indicaciones contenidas en el anexo A sobre los procedimientos de construcción de los AVISA son insuficientes, y no dan citas para orientar al lector hacia la información relevante. En general, la bibliografía no está integrada en el cuerpo del documento.

<sup>5</sup> En esta encuesta, el único servicio público que recibe una evaluación peor que la salud es la policía con 75 regular o malo, 25% bueno y 1%, excelente.

ponde al margen de reducción costo-efectivamente factible del peso de la enfermedad sin modificación sustancial de la actual estructura de prestación de servicios.<sup>6</sup> Las necesidades sentidas, tal como podrían expresarlas los usuarios si el sistema se democratizara (como también lo plantea ese estudio) no están explícitamente definidas como alternativas a este esquema. Por ejemplo, la población de más de 40 años (cuyo peso relativo aumentará conforme avance la transición demográfica) podría estar en desacuerdo con que el tratamiento de complicaciones de hipertensión, las operaciones quirúrgicas del cáncer o la prevención y el tratamiento de la osteoporosis no estén cubiertos, por haber quedado fuera del límite de N\$3 000/AVISA aconsejado para el paquete universal.<sup>7</sup> Igualmente debatible es la decisión de excluir el tratamiento de las infecciones genito-urinarias (de un costo-efectividad de N\$8 751) o la planificación familiar,<sup>8</sup> que afectaría gravemente la salud reproductiva de la población, dado que ambas (junto con la distribución de condones mencionada dos veces) pueden fácilmente combinarse en paquetes de servicios, al igual que la inmunización contra la difteria, que se incluye a pesar de su alto costo-efectividad (N\$10 492). La lectura de la lista de intervenciones revela también que la dotación de agua potable y de drenaje, condición central en la prevención de la enfermedad, queda muy por arriba del límite presupuestal indicado, con un costo-efectividad de N\$15 636.

El costo adicional en que debería incurrir el causante mexicano para la instrumentación de un paquete universal también es un punto políticamente delicado. Un primer paquete consta de 69 intervenciones con costo-eficiencia inferior a N\$2 000 y un costo adicional per cápita de N\$98. Este paquete permitiría una reducción de AVISA de 18.4%. Un segundo paquete, de 83 intervenciones con costos-eficiencia inferiores a N\$3 000, representaría un costo adicional de N\$132 per cápita y reduciría los AVISA en 24.1%. Un tercero, de 101 intervenciones con costo-efectividad inferior a N\$10 000 representaría un costo adicional de N\$149 per cápita y una reducción correspondiente en AVISA de 25.2%. Por la relación entre costo adicional y reducción de la enfermedad, los autores abogan por el paquete intermedio.

Un cambio profundo que no se discute en el estudio es cómo se pagarían los gastos adicionales requeridos por el paquete que se escoja. Para que la salud

<sup>6</sup> La base metodológica del cálculo de costos y AVISA ganados está insuficientemente explicada en los anexos, por lo que no pueden ser objeto aquí de una discusión sistémica. Dada la ausencia generalizada de cálculos de costos en las instituciones prestadoras de servicios de salud, los autores tuvieron que recurrir a la opinión de los expertos y promediar las estimaciones obtenidas. Aunque sin duda esto es un primer paso necesario, sería aconsejable que las mediciones realizadas fueran más transparentes. ¿Sobre cuántas estimaciones se basa el costo de una intervención determinada? ¿Cuál es la distribución de los costos para una intervención específica y en función de qué factores varían? ¿Cómo se calcularon los AVISA por intervención? La necesidad de una investigación profunda, también parte de la reforma, se hace muy evidente en tales preguntas.

<sup>7</sup> La lista de las 120 intervenciones seleccionadas en el estudio no se encuentra en el texto, sino en el anexo D. Para cada intervención, se indica el costo por beneficiario por año, y el costo-efectividad que se obtiene dividiendo el primero entre el segundo.

<sup>8</sup> Ésta ni siquiera está contabilizada.

fuera realmente equitativa, como lo exige también la reforma, su costo debería ser pagado desproporcionadamente por la población solvente. Dado que 65 000 000 de mexicanos se encuentran por debajo de la línea de la pobreza, esto significa que los restantes 25 000 000 deberán pagar una cuenta que se acercaría a N\$400.00 per cápita, sin contar el costo privado de las intervenciones no incluidas en el paquete.

Por poco que estos mismos ciudadanos solventes también tengan que esperar largas horas para cualquier servicio de dudosa calidad y ninguna “calidez”, como es actualmente el caso, estaríamos frente a un asunto políticamente explosivo, bajo el postulado de un proceso político más democrático que el actual. Allí es donde el segundo nivel de la reforma, el de la reforma institucional<sup>\*</sup> y organizacional, resulta central para el éxito de un sistema de salud realmente universal, a la vez que, en mi opinión, más difícil de alcanzar. A pesar de que los autores declaran, en forma optimista que “los tiempos están listos para lanzar en México una Estrategia Nacional por la Calidad y la Eficiencia en la Salud” (p. 217), no aportan elementos para hacer creíble tal afirmación.

La mayoría de los prestadores de servicios de la salud pública en México trabajan en condiciones sumamente desgastantes y poco estimulantes. El bajo costo de la salud se ha logrado deteriorando el nivel de vida de este personal y rebajando la calidad de las condiciones en las que trabajan. En su pionero estudio de la administración francesa, Michel Crozier demostró que la eficiencia costo-calidad en los sistemas organizacionales puede lograrse ya sea obteniendo productos de alta calidad con insumos (salarios, equipos, etc.) de alto costo, u obteniendo productos de calidad mediocre con insumos sumamente baratos.<sup>9</sup> Esto se acerca a la definición que dan los autores de la eficiencia técnica, entendida como la relación entre el volumen de servicios y los recursos disponibles (p. 272). Bajo esta perspectiva, no es impensable que los servicios de salud en México sean realmente muy eficientes: el personal que atiende a los pacientes logra un altísimo volumen de servicios en relación con lo que éste cuesta al erario público y a los derechohabientes. La calidad de tales servicios es baja, pero no puede suponerse *a priori*, como lo hacen los autores, que mejoraría si este personal fuera más calificado, porque no parece nada claro que la calificación del personal sea la responsable de la baja calidad de los servicios. Igualmente plausible es la hipótesis de que la baja calidad se deba al ritmo de producción de servicios impuesto por las instituciones.<sup>10</sup> En cambio, el informe no toca los aspectos más propiamente organizacionales del funcionamiento de las instituciones de salud, como es la relación numérica entre personal administrativo y operativo, entre médicos y enfermeras o entre pacientes y personal médico, para lo cual existen normas internacionales establecidas. Tampoco se trata el aspecto de las disfunciones de la centralización administrativa, a pesar de haberse criticado al principio del informe como causa del bajo desempeño del sistema. Me-

<sup>9</sup> Michel Crozier, *El fenómeno burocrático. Ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural*, Buenos Aires, Amorrortu, 1969.

<sup>10</sup> Este ritmo, en el IMSS, es aproximadamente de 5 mins. por paciente.

nos aún se menciona la corrupción que existe en el sector de la salud, al igual que en todo el aparato público mexicano, y que de seguro frenaría cualquier iniciativa de racionalización del gasto. Para remediar la ineficiencia y la mala calidad, los autores aconsejan el gradualismo y la flexibilidad en la introducción de los valores de calidad y eficiencia (p. 277), como si sólo se tratara de concientización. También abogan por la investigación evaluativa, pero sin hacer recomendaciones acerca de cómo desarraigar los valores —éstos muy vigentes— del encubrimiento y de la impunidad, mismos que frenan la accesibilidad a la información. Quizás el mejor argumento para poner en duda las posibilidades reales de autorreforma del sistema es mirar hacia atrás: a partir de la crisis de 1982, hubo un gran esfuerzo de parte de las autoridades salubristas por mejorar el desempeño del sistema de salud al ver recortados sus recursos presupuestales. Sin embargo, fuera del ahorro en nómina obtenido gracias a la degradación de los salarios, no existe evidencia de haberse logrado una mayor eficiencia.

El problema más espinoso que enfrentan los autores del informe es cómo transformar un sistema diseñado para la inequidad en uno igualitario y universal. Este problema, sin embargo, tiene una dimensión política de mucho mayor peso que la técnica. Su solución, por lo tanto, no se limita a asignar unidades de servicio más racionalmente. Se trata de transformar las estructuras a manera de destruir las fuentes de poder que se crearon con base en la segmentación de la salud en México. La gran dificultad estriba en que estas mismas estructuras tienen todo el peso de la larga historia de las relaciones de colaboración entre el Estado y los protagonistas políticos que han hecho posible 67 años de hegemonía del partido oficial.<sup>11</sup> Esto significa que el éxito de la reforma de la salud está supeditado a un cambio político profundo. La lectura del capítulo XI del informe es incomprensible si no se tiene en mente la necesidad imperante de acabar con esta rigidez fundamental del sistema de salud, fiel reflejo de las rigideces del sistema político mexicano en su conjunto.

¿Cómo se universalizan los servicios de salud sin tocar el poder de las instituciones de seguridad social? La respuesta que sugiere el informe es: encargándoles la instrumentación de la reforma. Se propone conservar, en una primera fase, la organización segmentada existente con sus clientelas distintas, pero descentralizada en el nivel estatal. Cada estado tendría una delegación estatal autónoma del IMSS, una del ISSSTE y una tercera para la Secretaría de Salud. Tampoco existiría, en esta fase, igualdad en el paquete de servicios ofrecidos: los asegurados recibirían un “paquete universal de servicios integrales” constituido por un paquete de intervenciones con costo-eficiencia inferior a un nivel determinado, calculado en N\$3 000 por los autores. Los no asegurados, en cambio, recibirían un “paquete universal de servicios esenciales” cuyo contenido no está especificado más que caracterizándolo como intervenciones “que resuelven las causas más importantes del peso de la enfermedad con las mejores relaciones de costo-efectividad” (p. 260). Cada institución sería responsable del financiamiento de sus usuarios: el IMSS y el ISSSTE por sus derecho-

<sup>11</sup> A partir de la creación, en 1928, del Partido Nacional Revolucionario.

habientes, y la Secretaría de Salud por los no asegurados, amparados éstos por un seguro de salud nacional. En otras palabras, se trata de la reforma que se intentó instrumentar de 1982 a 1988, pero fue interrumpida, a la cual se agrega un seguro de salud mínimo, parecido al implementado en Chile durante la dictadura del general Pinochet. En otras palabras, en esta primera fase, la estructura institucional cambia poco, pero el poder de los feudos queda parcialmente diluido por la descentralización. A la vez, el informe aboga por una separación entre financiamiento y administración de los fondos recabados, lo cual debilitaría aún más el poder de los organismos centrales de la seguridad social, al verse privados del uso discrecional de los fondos recabados. Lo que no queda asegurado bajo este esquema, es la mayor honestidad y racionalidad de los organismos estatales encargados de averiguar el gasto en salud. Tampoco está muy claro si se podría garantizar que estos fondos queden separados de otros gastos de las entidades.

En la fase II, el IMSS se haría cargo directamente del financiamiento del seguro de salud nacional, mientras que la Secretaría de Salud pasaría a “modular” (un término poco claro que engloba normar, regular y monitorear). Sin embargo, se mantendría la diferencia entre paquetes integral y esencial. Esta segunda fase también se presenta como una posible primera fase, según como lo determinen las condiciones políticas y organizacionales (p. 316), o sea, en caso de que los cambios previstos en la fase I provoquen tales resistencias que no puedan llevarse a cabo. De esta manera, el éxito de la reforma no está totalmente atado al éxito en una lucha de poder cuyo resultado es por lo menos incierto.

Finalmente, durante la fase III, las instituciones privadas de la salud se integrarían al sistema, beneficiándose de reembolsos de cuotas para sus afiliados, que son también derechohabientes de la seguridad social. El texto no especifica que desaparecería la diferencia entre el paquete universal “esencial” y el “integral”, sólo que las instituciones privadas se comprometerían a ofrecer a sus asegurados este último. Esta omisión es extraña, dado que la continuación indefinida de la diferencia entre asegurados y no asegurados en la gama de servicios accesibles haría mentira todas las promesas de equidad, y por ende la reforma misma. Adicionalmente, el texto admite que las instituciones privadas tendrían la libertad de promover “diversos planes”, entre los cuales estaría el “paquete universal” (p. 320). En otras palabras, seguirían existiendo diferentes niveles de atención a la salud, pero ya no dentro del sector público, sino entre el público y el privado.

Para el usuario de los servicios, la gran diferencia entre las tres fases estribaría en una libertad de elección cada vez mayor entre las unidades de servicio. En la fase I, podría acudir a las unidades de su elección dentro de la institución de la cual es afiliado (IMSS, ISSSTE o Secretaría de Salud); en la fase III, podría acudir a cualquiera de las instancias del sector público. En la tercera, no subsistiría barrera alguna entre los sectores privado y público en cuanto a los servicios contenidos en el paquete universal adoptado. De esta manera, el consumidor de servicios intervendría indirectamente en el esfuerzo para incrementar la calidad de los mismos: la elección de las unidades que mejor responden a sus aspiraciones equivaldría a introducir un elemento de competencia entre las unidades de

servicios de salud, mismas que dependerían, para su supervivencia presupuestal, de consolidar una clientela.<sup>12</sup> En otras palabras, más que un cambio de normas y valores morales, el aguijón que empujaría las unidades de servicio a mejorar su desempeño sería el peligro de extinción decretado por el mercado. Esto supone, sin embargo, que tales unidades habrían de obtener un mínimo de autonomía en la asignación de sus recursos, lo cual implicaría cambios organizacionales muy profundos que no se detallan en el informe.

En el penúltimo capítulo (que hubiera quedado mejor colocado como último capítulo), los autores vuelven a tomar una visión de conjunto. Declaran que las recomendaciones del informe no son más que un primer paso para transformar de manera consensual la salud pública en México. El siguiente paso es su discusión y afinación detallada con el fin de constituir un "Pacto social por la salud", concertado entre los principales sectores de la vida nacional. De esta manera, la salud ofrece remediar las crecientes divisiones sociales, económicas y (por vías de consecuencia) epidemiológicas del México de fines del siglo xx. La amplia participación social en la reforma representa también un posible antidoto al conflicto endémico entre seguridad social y salud pública, que ha bloqueado hasta la fecha todas las iniciativas de cambio.

La reforma de la salud, sin embargo, no puede quedar aislada de otros cambios. Como lo plantea el informe:

Junto con las *políticas de salud* en sentido estricto se requiere de *políticas saludables* en todos los ámbitos de la actividad pública y privada. Además del acceso universal a servicios específicos de alta calidad, las acciones para mejorar la salud abarcan la alimentación, la educación, el empleo pleno y seguro, la vivienda digna, el suministro de agua potable y drenaje, un medio ambiente libre de contaminación, las oportunidades de recreación y la participación político-democrática (p. 90).

¿Es éste el camino tomado por el equipo gubernamental en turno? Tristemente, debemos contestar por la negativa. Lejos de buscar un nuevo punto de equilibrio entre las necesidades nacionales, las regionales y las del mercado mundial, el aparato gubernamental de los últimos años de este siglo sigue el camino, emprendido desde 1982, de la dependencia extrema del capital externo y de la negación de los pactos sociales que han sostenido el régimen desde 1917. En este itinerario, lo más costo-efectivo para la salud es: una mala y barata para los sectores económicamente rezagados, y otra de buena calidad para los sectores de alta productividad. El peso de la pobreza, al igual que el de la enfermedad, no están tomados en cuenta en la política económica actual, mientras no constituyan un obstáculo para el desempeño económico de los sectores dinámicos de la sociedad. El remedio a este estado de anomia nacional no puede surgir "desde arriba", sino desde la sociedad misma. *Salud y econo-*

<sup>12</sup> Esta innovación puede haber sido inspirada por las grandes diferencias observadas en el éxito de las clínicas del IMSS-Coplamar e IMSS-Solidaridad: mientras algunas clínicas quedaban vacías, otras tenían largas colas de espera, tan pronto como corría la voz de que en éstas había un buen equipo médico.



*mía...* representa una plataforma para un debate político que, para juntarse con otras fuerzas para el cambio que se están gestando, deberá ser debatido y transformado por una ciudadanía libre y responsable.

VIVIANE BRACHET-MÁRQUEZ

UNIFEM, *Cuánto cuesta la pobreza de las mujeres: una perspectiva de América Latina y el Caribe*, 1995.

Sea bienvenida la publicación de este libro que avanza sobre antiguas fronteras del conocimiento. Y que hoy lo tenemos en nuestras manos gracias al esfuerzo que ha desarrollado UNIFEM y la valiosa colaboración de Noeleen Heyzer, Ana María Brasileiro, Guadalupe Espinosa, Vania Salles, Rodolfo Tuirán, Elizabeth Jelin, Naila Kabeer, Meryl James-Bryan, Mercedes Pedrero, Teresa Rendón, Antonieta Barrón, Joycelin Massiah y Lenna Levinas. Queda claro desde un principio que el objetivo del libro es contribuir a la construcción del conocimiento y a la concientización (p. 11).

“Los objetivos que las mujeres proponen no son sólo por una vida mejor para las mujeres, sino para todos.” ¿Cuáles son las propuestas para concretar esta vida mejor para todos? Hay tres, que se tratan a lo largo de todo el libro y que considero fundamentales:

- a) la eliminación de la pobreza y preservación del medio ambiente;
- b) la participación ciudadana y la democratización, y
- c) la prevención de la violencia contra las mujeres.

El libro en sí es una estrategia para llevar a cabo los proyectos que en el mismo se plantean; eso es lo que más me ha impactado.

Muchos son los temas tratados por especialistas de alto nivel y quizás lo que valga resaltar es la savia que recorre todo el libro y que es fundamentalmente la búsqueda de la forma de transformar nuestra sociedad y cómo hacerla más justa y equitativa. Sobre todo, se puede decir que es un libro propositivo.

A) El discurso de lo femenino, es un mundo donde impera la discriminación genérica, se vuelve un acicate más de discriminación. En otras palabras, la sumisión, la modestia, la aceptación y la virtud de las mujeres parecería que han sido valores que la han demeritado frente al mundo masculino de la osadía, la lucha, el vigor y la competitividad. El trabajo extenuante del hogar no permite a la mujer entrenarse y lograr ingresos remunerativos para mejorar su situación económica. En síntesis, lo que aprendemos es que: discriminación llama a pobreza, desvaloración llama a pobreza, proceación y educación de los hijos entre los pobres engendra más pobreza para las mujeres y, en fin, “pobreza llama a pobreza”, y de todos los pobres del mundo las mujeres son las más pobres.

En un somero análisis de las relaciones humanas con una perspectiva de género, nos damos cuenta de lo que cuesta la pobreza de las mujeres. Cuesta la

reproducción de la pobreza, es decir, pobreza de nutrición, educación y calidad humana; engendra, por lo tanto, la inanición.

El libro no sólo cuestiona, sino que denuncia la forma en que se ha planteado “el desarrollo” hasta hoy; denuncia las políticas económicas impuestas por el neoliberalismo y cómo éstas han afectado a las mujeres; la discriminación que ellas sufren al interior de los hogares; su discriminación a partir de la reproducción humana, su desgaste físico y psicológico, el papel que juegan en la educación y la alimentación de los hijos y sus implicaciones en sociedades donde el empobrecimiento es galopante. Permítanme citar textualmente:

La pobreza es un mal crónico que crece y coexiste en América Latina y el Caribe con un proceso de modernización restringido a ciertos ámbitos de la sociedad. En su doble dimensión de bajos ingresos y de satisfacción de las necesidades básicas, la pobreza constituye la forma extrema de exclusión de los individuos y de las familias de los procesos productivos, de la integración social y del acceso a las oportunidades. El fenómeno de la pobreza ha sido reproducido por las características del patrón de crecimiento en la región y agravado por la crisis y el ajuste de la década pasada. Las raíces profundas de la pobreza se encuentran en la desigual distribución de la riqueza, el reparto inequitativo de las oportunidades y el acceso socialmente diferenciado a los frutos del progreso, así como en la propia incapacidad de los gobiernos para cumplir con efectividad su responsabilidad compensadora de los desequilibrios sociales (pp. 18 y 19).

Y más adelante continúan describiendo cómo se ha dado el surgimiento de los nuevos pobres como parte de esto:

El número de pobres en nuestros países ha crecido y eso significa: subconsumo, estado nutricional deficiente y proclive a las enfermedades derivadas de dicho estado, mayor vulnerabilidad, carencia de recursos indispensables para organizar la higiene doméstica, integración inestable en los sistemas de producción y vivencias crónicas de desempleo (p. 20).

Algo que queda muy claro en los distintos ensayos del libro que se presenta, es el aumento de la pobreza en nuestro continente por distintas razones. Lo que engloba a todo el proceso es el modelo de desarrollo. Sin embargo, pese a todo lo que parecería no es un libro pesimista; es un libro propositivo.

Un nuevo aire recorre el mundo, una oportunidad nueva de redimensionar la historia y nuestras posibilidades de convivencia. Redimensionar la historia es volver a pensar los procesos y proponer nuevas formas de relaciones para cambiarlos hacia el futuro.

*B)* Queda claro que los límites de la democracia radican en la pobreza extrema, y en el mundo los más pobres son las mujeres.

Paradójicamente, las mujeres pobres integran el sector de la población que más ha aportado en nuevas formas de organización colectiva y en la resolución de problemas crónicos comunitarios, “...ollas comunes, comedores autogestados, huertas comunitarias y el apoyo vecinal solidario”. Así se descubre en el ensayo

que hacen Rodolfo Tuirán y Vania Salles, que frente a las necesidades extremas que tienen que enfrentar las mujeres hay soluciones solidarias.

Elizabeth Jelin se pregunta: “¿cuáles son las características mínimas que los seres humanos definidos como especie biológica deben cumplir para que se les pueda considerar sujetos sociales ‘humanos’? Obviamente, la mera sobrevivencia física es una condición” (p. 46). “No puede haber democracia con niveles extremos de pobreza y exclusión, a menos que se defina como no humano a un sector de la población.”

Sobre la democracia nos dice que cuando imperaba la dictadura, la oposición pudo fácilmente organizarse y aparecer.

En la situación autoritaria, la lógica de la dominación era transparente. No había ninguna pretensión de inclusión, de participación, de democracia. Estaba claro quienes estaban de un lado y quienes de otro. La transparencia de la oposición política enmascaraba y ocultaba entonces la otra dimensión de la dominación: la pobreza y las violaciones económicas.

...El discurso democrático se torna hegemónico. Al mismo tiempo, el poder económico contradice este discurso democrático. En realidad hay un doble discurso: un discurso de la participación y un no-discurso de la exclusión económica. O un discurso de la participación y una realidad de la opresión (p. 47).

En síntesis, la pobreza y la marginación social son fenómenos que tienden a obstaculizar el desarrollo democrático de las sociedades. El aspecto que más me ha impactado del libro es el de la asimetría de género y cómo esto inside en la pobreza de las mujeres. Así como qué opciones deberán encontrarse para poder salir del atolladero y avanzar.

Las desigualdades de género se manifiestan en aspectos tan diversos como:

- a) la división sexual del trabajo, que mantiene a las mujeres en el ámbito hogareño o las segrega a ocupaciones que trasladan el modelo doméstico al espacio laboral;
- b) la disponibilidad de menores oportunidades de educación y empleo para ellas;
- c) el acceso a trabajos inestables y mal remunerados;
- d) la responsabilidad de la doble y hasta triple jornada de trabajo;
- e) la prevalencia de niveles inferiores de salud y bienestar;
- f) la reducida participación de las mujeres en la toma de decisiones en los ámbitos social y familiar, y
- g) su limitada autonomía personal (p. 21).

Todos y cada uno de los artículos nos aportan distintas perspectivas y experiencias particulares de cómo la pobreza extrema afecta específicamente a las mujeres. Además de que ahora éste es un material de divulgación de primer nivel.

Lo importante es que estas ideas se han desarrollado también y sobre todo para incidir en la reunión de la “Cumbre mundial para el desarrollo social” y se han presentado en las reuniones preparatorias. Esto sin duda tiene un peso. Hoy aquí la presentación de este libro quiere decir que se nos está abriendo el paso al mundo de los iniciados, al mundo de quienes están tocando puertas en las altas

esferas de toma de decisiones para cambiar los conceptos básicos de las relaciones humanas y a partir de esto, probablemente las propias relaciones.

Hay denuncias tan importantes como la de la ponencia que se presentó en la reunión preparatoria de septiembre 1994 que dice:

Para que la Cumbre tenga éxito es fundamental que se reconozca que el modelo de crecimiento económico con que se ha contado durante los pasados cincuenta años, ha probado ser inadecuado para la erradicación de la pobreza, no ha producido frutos en relación a la búsqueda de la equidad y en el largo plazo no ha sido sustentable. ...El crecimiento se debe traducir en un mejoramiento de la vida de la gente. El desarrollo no es desde luego un fin en sí mismo. El ser humano debe ser el centro y la dignidad humana debe ser un objetivo de la teoría y la práctica del desarrollo. Es tiempo de acrecentar el modelo de crecimiento con humanidad y sostenibilidad. No se puede eliminar la pobreza, expandir verdaderamente el empleo productivo y no se puede alcanzar la integración social sin la entera participación de las mujeres como beneficiarias y arquitectas del desarrollo. De hecho, el desarrollo no será ni humano ni sostenible sin las mujeres.

Estas palabras tan sencillas son quizás uno de los avances más importantes en la perspectiva que debemos tener hacia la vida en sociedad en el futuro. Su puesta en práctica significa el cambio de una mentalidad global. Y esto hay que realizarlo excavando a profundidad en las raíces de contenidos ideológicos discriminatorios que aparecen desde los libros sagrados hasta en leyes recientes y que atañen directamente a la posición que la mujer ocupa en la sociedad. Y es este discurso persuasivo y prescriptivo el que hay que transformar, porque como bien se dice en el libro: "Finalmente, la cultura define identidades femeninas y masculinas y sirve para racionalizar las disparidades, dando lugar a las inequidades en el poder y en el acceso a los recursos, particularmente en las áreas de educación, empleo y capital" (p. 32).

Si estos tres últimos elementos han sido vedados a las mujeres, es imposible que ellas puedan contribuir a mejorar la sociedad, porque de alguna manera se les ha negado la más mínima dignidad humana.

En muchos párrafos del discurso textual que aquí se presenta se manifiesta una crítica profunda a las razones patriarcales de organización social en que nos encontramos:

Si las llamadas tareas domésticas o comunales estuvieran representadas en las cuentas nacionales, las cifras de la producción global se incrementaría 30%. El bajo estatus de la mujer proviene de una concepción de "trabajo" que excluye estas actividades no de mercado. Los conceptos de trabajo y empleo en sí mismos, se deben redefinir para reflejar la realidad del papel que juega el género (p. 33).

Durante muchos años la crítica feminista se mantuvo en el discurso sobre la posición de la mujer. Ahora la crítica de los científicos sociales avanza en el análisis de la teoría económica y los sesgos patriarcales en el método de la misma. Y sinceramente, le pregunto a los economistas ¿por qué por tantos años se han dejado fuera las cifras de la participación productiva de las mujeres en los análisis económicos?

C) En muchas ocasiones he leído obras de científicos sociales sobre la posición de la mujer que no sólo tocan el tema con pinzas, sino que evitan ostensiblemente hablar de las relaciones familiares afectivas, de las emociones, de los sentimientos, etc., porque todo esto es poco científico para el análisis.

Sin embargo, en varios momentos dentro del hogar, en el trabajo y en la sociedad en general, la mujer vive en el miedo. Y este miedo causado por la violencia que se ha ejercido contra ella es sin duda uno de los componentes de la pobreza, y aquí en *Cuánto cuesta la pobreza de las mujeres...* lo encuentro reflejado, lo cual es ya un aliciente, de mayor claridad que una fotografía:

...Las mujeres en particular, son el blanco de otras causas y efectos de la desintegración social, tales como el tráfico de mujeres y niñas. Además estas tragedias provienen de, y contribuyen a la pobreza agobiante y a la falta de oportunidades viables de empleo ...Una tercera parte de las mujeres en el mundo en desarrollo están sujetas al terror psicológico cotidiano y al daño físico de la violencia doméstica. Además de la violación de los principios de los derechos humanos básicos, la violencia contra la mujer es una de las causas principales de la desintegración de la familia y finalmente de la sociedad. Muy pocos sistemas legales nacionales reconocen explícitamente como derechos humanos, los derechos de la mujer a la seguridad dentro y fuera del hogar.

La consecuencia lógica a estas aseveraciones se encuentra en la condicionante que se da a la reunión de la cumbre cuando el texto dice:

La cumbre tendrá éxito solamente si el avance de la mujer está en el corazón de las soluciones a los problemas interrelacionados de la pobreza, desempleo y subempleo y desintegración social. El crear un ambiente propiciador para las mujeres, incrementar su participación y poder en la toma de decisiones, así como proveerlas con la educación apropiada y la capacitación para alcanzar la equidad de género y la igualdad, son medidas que resultarán en un progreso dramático para el desarrollo social (p. 41).

La realidad de la conciencia se vuelve atractiva cuando se ven en blanco y negro una descripción y un análisis que reflejaron el momento actual que vive el mundo después de haber pasado por un proceso histórico acelerado y redefinido por los medios de comunicación.

Los cuestionamientos que se hacen y los cambios conceptuales que se proponen, considerando la categoría de género como un nuevo enfoque para la investigación, significan una verdadera revolución epistemológica, que puede llegar a ser un salto cuantitativo en la definición de nuestro mundo. Empezando por las estadísticas, todos nuestros sistemas de medir productividad, ingresos, trabajo, etc., deben ser revaluados, y conformados a nuevos paradigmas, nuevos valores y contenidos en nuestros análisis. No es otra cosa lo que nos propone este libro; espero que tenga el efecto de la pirámide invertida, es decir que alcance el universo en su totalidad.

Desde mi punto de vista, utilizar la categoría de género es una revolución del conocimiento, porque recorre un velo que ha existido en todos los análisis

conceptuales previos. Métodos y teorías del conocimiento aprendidos, durante siglos nos habían presentado sólo una parte de la realidad.

Digo que es una revolución del conocimiento porque, como es obvio, no pueden convivir las viejas teorías del conocimiento patriarcales y la nueva perspectiva de género en los análisis de las ciencias sociales. La investigación científica con un análisis de género abre una puerta dentro del problema del conocimiento, da luz a una nueva visión.

No nos queda más que revisar la historia, la sociología, la economía y todas las ciencias sociales, porque las investigaciones y el estudio de los procesos sociales ya no serán los mismos a partir de la perspectiva de género, que propone *Cuánto cuesta la pobreza de las mujeres...*

“Ahora es el turno de que las perspectivas de las mujeres influyeran el curso del futuro...” (p. 39).

MARGARITA DALTON PALOMO

NESTOR, GARCÍA CANCLINI, *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, México, Grijalbo, 1995, 200 pp.

La ciudad como espejo del mundo es la construcción que Néstor García, con su mirada de antropólogo, desarrolla en este libro. Una mirada —como él lo dice—, en diálogo con otras interpretaciones donde su elaboración aparece como coyuntura que articula diferentes maneras de entender eso que nos falta en la gran ciudad y convoca a interpretarla, “etnografiarla” o encuestarla.

Cuando se empieza a leer el texto viene el interés envuelto en sorpresa: la dimensión del consumo, eje del trabajo, se ha ensanchado en nuestra época hasta límites impensables hace todavía unos pocos años. Hoy desborda su tradicional continente económico y se coloca como espacio para comprender el ejercicio de la ciudadanía, las venas del mundo, o el entramado donde el sujeto puede pensar.

Después, de la mano de la conmoción, viene el asombro: el autor va ensamblando su explicación de la ciudad y cuando la termina ésta forma un espejo donde se mira el mundo. La sensación que se apodera del lector es algo parecido a la síntesis de experiencias que cubriera el lapso que va de la representación escolar del mapamundi a la “megavisión” multivariada que ofrece hoy día la tecnología puesta en los satélites artificiales.

La desterritorialización, es decir el desarraigo, el desprendimiento de lo local, lo regional y lo nacional es lo que permite la mundialización de los productos de la industria, de las prácticas, de las formas de pensar y de los filmes de Hollywood. Es lo que pone al mundo en la ciudad y también lo que hace que cuando nos miramos en ese espejo vemos, pasmados, la cara del mundo del otro lado. Las consecuencias de este acontecimiento están todavía por precipitarse en cascada.

Lo anterior anuncia, para las ciencias sociales, el advenimiento de una nueva escena sociocultural y el necesario replanteamiento de las herramientas

conceptuales y las prácticas con las que se construyen los objetos de estudio. En este sentido, es sorprendente la fluidez con la que se puede transitar por el texto de García Canclini. El concepto “metodología”, que solía saturar los intersticios de los textos de antes de la caída del muro de Berlín, y que “representaba” la garantía de cientificidad y objetividad de una obra, es mencionado dos o tres veces en todo el libro. Lo mismo podemos decir de aquel abigarrado discurso encubierto bajo la noción de marco teórico que “establecía” de antemano la dirección y el sentido de la producción de las ciencias sociales.

El discurso como diálogo y la investigación como ensayo son las coordenadas desde donde el autor ofrece las líneas, la estructura y la trabazón que conforman este texto y, desde donde plantea también, la posibilidad de elaboración de una teoría multidisciplinaria para abordar el espacio urbano de las megaciudades.

Quien se interese por lo popular y los múltiples sentidos que se conectan con la noción de “pueblo” en una obra de actualidad, hallará en este libro una referencia documentada y sustentada en diversos trabajos de investigación que han recorrido la ciudad de México desde diferentes puntos de vista; además encontrará interesantes contrastes con ciudades latinoamericanas y europeas.

La noción de comunidad, tradicionalmente asociada al ámbito local es llevada muy lejos, hasta alcanzar la dimensión transnacional. La cultura electrónica a domicilio, los satélites artificiales y las antenas parabólicas, la visión cableada y los módem son ahora las coyunturas que articulan y las arterias que irrigan el cuerpo de las grandes comunidades transnacionales.

La relación entre la sociedad civil, la política y los *massmedia* en las grandes ciudades, especialmente la ciudad de México, es finamente trabajada por el autor para elaborar un delicado entramado donde es posible analizar los fenómenos de la multiculturalidad en el espacio ciudadano.

La identidad de los sujetos de la ciudad es la disolución de las monoidentidades. Es el resquebrajamiento de la noción de sí que utiliza el metarrelato de la nación como telón de fondo, frente a los nuevos enlaces electrónicos mundiales.

Ante la ciudad en ebullición, en contraste con organismos estatales anacrónicos dedicados a la cultura, el autor plantea líneas claras de política cultural basadas en un profundo y minucioso conocimiento de la ciudad de México.

El lugar de la imagen es el espacio privilegiado desde donde se construye, distribuye y contribuye a la realidad-mundo; por esta razón nuestro autor dedica buena parte del texto al análisis de la imagen y del espectáculo multimedia. El cine, como sería de esperarse por ser vehículo de la imagen, es un territorio que contiene buena parte de las contradicciones del mundo actual: la disputa entre naciones, la delimitación de mercados, las tendencias mundiales, los cambios de hábitos y las prácticas sociales tienen hoy día que ver con el cine.

América Latina, su cultura, sus posibilidades y limitaciones frente al gran poder imagológico de Estados Unidos, es otra dimensión de esta obra de García Canclini. Resulta interesante encontrar este apartado casi al final de libro porque, de esa manera, aparece una visión bastante actualizada de la situación histórica de los países latinoamericanos. Para los que nos acostumbramos, desde la década de los setenta, a identificar a América Latina con la dependencia econó-

mica, política y social y a cifrar su comprensión en diferentes posturas de resistencia, hoy resulta refrescante interpretar el espacio latinoamericano en términos de multimedia, cine, computación, identidades, redes electrónicas, satélites artificiales, en fin, en los términos de la cultura de los umbrales del siglo XXI.

La última parte del texto viene a ser la síntesis política de estas tendencias y transformaciones mundiales: ofrece la interesante idea de “negociación de la identidad en las clases populares” como espacio de asunción activa de nuestra época y como delimitación actualizada de nuestras responsabilidades como “ciudadanos del mundo” en las comunidades de consumidores.

GILBERTO HERNÁNDEZ ZINZÚN

PEDRO PLANAS, *El Estado moderno. Apuntes para una nueva biografía del Estado social de derecho*, Lima, DESCO, 1993, 166 pp.

En un momento en que el liberalismo recorre nuevamente el mundo tratando de recuperar sus fueros y lanzando una cruzada contra las intromisiones del Estado en la vida social, Pedro Planas se propone captar las líneas generales jurídico-institucionales que llevaron a una progresiva y, a su parecer, casi silenciosa transformación del Estado desde 1789 en los ámbitos político, social y económico y que condicionaron la formación del moderno Estado social.<sup>1</sup> Reflexionar sobre el Estado social de derecho para el autor, un joven peruano, se presenta como un desafío moral, máxime cuando aparece un discurso hegemónico que considera como requisito de la modernidad la supresión de los derechos económicos y sociales. Asimismo, está firmemente convencido que si en Perú se quiere construir un Estado moderno, no resulta coherente renunciar al Estado de derecho<sup>2</sup> ni menos al Estado social de derecho.

La tesis principal del libro es que los principios políticos (la democratización del Estado), sociales (derechos sociales y Estado del bienestar) y económicos (constitucionalismo económico, vía Estado promotor)<sup>3</sup> han recorrido

<sup>1</sup> El autor desarrolla varias nociones del Estado, cada una de ellas se basa en distintos principios jurídico-institucionales, cuyas definiciones mínimas proporcionaremos. Por Estado social se entiende al que tiene por función principal “garantizar” el derecho a la existencia del ciudadano, obtener y mantener plena ocupación, proteger el potencial del trabajo y establecer mecanismos de prevención y asistencia.

<sup>2</sup> El Estado que está sustentado en el imperio de la ley, entendida como la expresión de la voluntad general. Su contenido político significa: configuración jurídico-constitucional (formal) y material del sistema democrático.

<sup>3</sup> Es sinónimo del Estado interventor en la economía, pero el autor prefiere denominarlo promotor del desarrollo porque, en sentido estricto, el Estado nunca ha dejado de intervenir en aquélla. El Estado promotor actúa en el marco de economías mixtas buscando conciliar, mediante diversas reglamentaciones, impuestos y estímulos empresariales, tanto el progreso material como el progreso social y humano.



caminos simultáneos desde que fueron proclamados por la Revolución francesa de 1789, hasta integrarse y consolidarse en el siglo xx como el moderno Estado social de derecho.<sup>4</sup>

En efecto, es evidente que cualquier análisis tanto de las facetas del Estado moderno en occidente como de sus vínculos con la ciudadanía y la construcción de una democracia sustantiva,<sup>5</sup> nos remite a un punto de partida obligado: la “Declaración de los Derechos del hombre y del Ciudadano” proclamadas en 1789. Aquí encontramos, por primera vez, la aparición en forma clara de una justificación del poder no en una idea divina, sino en los pactos que establecen entre sí los hombres, en su calidad de ciudadanos (cuya definición estaba dada por los principios de libertad, igualdad, fraternidad), para acordar sus formas de gobierno.

Según Pedro Planas, los tres componentes de la ciudadanía se relacionan con tres facetas estatales (política, social y económica) que tendrán un proceso de maduración —en forma autónoma— a lo largo del siglo xix, convergerán a principios de este siglo, pero sólo se fusionarán y serán asumidos como una unidad jurídico-política, tras la inestable experiencia parlamentaria de entreguerras y ante el temor de renovados absolutismos, configurando una síntesis “neo-estatal” prototípica del Estado moderno. Sin la intención de polemizar con Marshall,<sup>6</sup> Planas afirma que los derechos civiles y políticos, por un lado, y los derechos económicos y sociales, por otro, corrieron caminos paralelos durante el siglo xix, para concurrir, finalmente, durante el siglo xx, por la dinámica histórica, a sentar las bases sociológicas y culturales (esto es: preconstitucionales) sobre las cuales se constituyó el Estado social de derecho en occidente. Cuatro de los seis capítulos que integran el libro están dedicados a explorar la evolución de cada una de esas facetas, mismas que se presentan con distintas modalidades y ritmos en cada uno de los países europeos.

Por lo que respecta al principio de igualdad, que aparece relacionado con el Estado de derecho, la Revolución francesa, no obstante proclamar la igualdad de los ciudadanos ante la ley, instituyó una ciudadanía restringida. Pues sus protagonistas al plasmar la ecuación ciudadanos=contribuyentes, erigieron un Estado timocrático (de *timei*, tributo), en el que la aristocracia del dinero mono-

<sup>4</sup> Es la traducción jurídico-política del *Welfare State*, que resulta de la confluencia de los principios del Estado social con los del Estado de derecho.

<sup>5</sup> Por democracia sustantiva debemos entender la noción que Alain Touraine (*Critica de la modernidad*, Buenos Aires, FCE, 1994, pp. 321-324) ha elaborado y que presupone los siguientes principios constitutivos de la democracia: a) respeto a los derechos de la ciudadanía; b) un sistema de representación real, más allá del partidario, que esté plasmado en organizaciones sociales que incorporen los intereses fundamentales de una sociedad, y c) una ciudadanía activa y responsable que ocupe permanentemente el espacio público. Todo ello debe darse en un contexto en el que el sistema político no esté identificado con el Estado.

<sup>6</sup> El autor se apoya ampliamente en la ya clásica noción integral de ciudadanía que elaboró T. H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*, Anchor Books, Doubleday and Co. Inc., Nueva York, 1964. Véase principalmente el capítulo cuatro.

polizaba el ejercicio de los derechos y las libertades. Este tipo de Estado, visto desde una perspectiva filosófica que alimentó su estructura, era, sin duda, un Estado liberal de derecho. De esta manera, la lucha por el Estado democrático de derecho ha sido, durante el siglo XIX y buena parte del XX, un permanente acecho al poder dominante para afirmar las libertades públicas y los derechos fundamentales desde la perspectiva de la igualdad ciudadana esbozada en 1789. Una lucha contra los privilegios y restricciones inherentes al Estado liberal (censuras, sufragio censitario, etc.) y también contra las diversas modalidades del absolutismo. Fue en pleno siglo XX, tras la segunda guerra mundial cuando podemos decir, según el autor, que si bien no ha culminado la batalla por el Estado de derecho sí se logró un considerable avance.

El principio de *fraternité* (hoy más conocido como el principio de solidaridad) que se relaciona con el Estado social, tiene sus primeras manifestaciones en la Constitución de 1791 y, principalmente en la Declaración de los Derechos del Hombre de la Constitución francesa de 1793. Ahí ya figuraban el derecho al trabajo, a la asistencia y a la instrucción. Pero ello no se quedó sólo a nivel declarativo; una abundante legislación emprendió la materialización de este principio. La *fraternité* era una respuesta al derecho a la existencia (hoy diríamos, derecho a una vida digna). El mismo Robespierre, quien consideraba a la igualdad de bienes como una quimera, fundamentó la prioridad político-social ante los legisladores: “El primer derecho es el de existir. La primera ley social es aquella que garantiza a los miembros de la sociedad los medios de existir; todos los demás están subordinados a ella” (citado por el autor, p. 58). Lo anterior, le lleva a Planas a señalar que el espíritu benefactor de los revolucionarios franceses constituye el primer ensayo histórico del Estado social. La *fraternité* se encarnará durante el siglo XIX, en una creciente legislación social y laboral —cuyo recuento se realiza en el libro— que va a edificar, aunada a la implantación de instituciones de seguridad social, los cimientos del Estado moderno de bienestar. Así, la transformación del constitucionalismo en el siglo XX, anunciada como la fase del “Constitucionalismo social”, es tan sólo la natural consecuencia de esta previa transformación mental y legislativa.

La gradual configuración del Estado social durante el siglo XIX a través de un entramado de leyes sociales y de principios que se remontan a la “procura existencial” proclamada como norma constitucional entre 1791-1793, perfilaba ya cierta tácita aceptación de la intervención reguladora del Estado, aun a despecho de las alusiones a un Estado liberal abstencionista e indiferente. Esta contradicción establecida entre los discursos abstencionistas y la progresiva práctica intervencionista, se registra también en el campo de la economía.

Nuevamente, Planas, remitiéndonos a la Revolución francesa, demuestra cómo ya en los debates sobre las subsistencias, realizado en la Asamblea Nacional en diciembre de 1792, giró en torno al problema —en los hechos— de la acaparación de productos y de la formación de monopolios, poniendo por encima el derecho del consumidor, y constituye un marco argumental premonitorio respecto a los criterios de regulación que hoy subsisten en las economías modernas. Desde esta perspectiva, a lo largo del siglo XIX el principio liberal del *laissez faire* sólo tuvo una dimensión declarativa; nunca hubo un Estado absten-

cionista. Existió un constitucionalismo económico implícito, simbolizado por el Estado promotor, que reconocía las bondades del mercado y de la propiedad privada, pero asumiendo una permanente faceta reguladora de la actividad económica. Este Estado promotor, implícito durante el siglo XIX, fue elevado a la categoría de precepto constitucional en el siglo XX, en el periodo de entreguerras.

De esta manera, argumenta Planas que al igual que Dahrendorf ha descubierto un pacto social-liberal que sustenta el Estado social de posguerra, igualmente se puede descubrir una conciliación dentro de la economía entre dos principios que se suponen generalmente como conflictuales: entre el mercado (y la actividad privada) y el sector público (y su rol regulador o promotor). “No se trata —afirma Planas— de una conciliación programática, pero sí de un amplio consenso, no exento de tensiones, alrededor de principios reguladores de la economía que coinciden en reconocer la imposibilidad del libre mercado (*laissez faire*) y la inutilidad, a la vez, de una excesiva intervención estatal, contraproducente para el rendimiento productivo de la propia economía” (p.104).

Después de explorar la evolución de cada uno de los tres principios que componen la noción integral de la ciudadanía, y que aparecen vinculados con una determinada faceta estatal (política, económica, sociojurídica), Planas llega a proponer al Estado social de derecho como una suerte de *Nouveau Régime*, susceptible de fundamentarse desde los propios principios que la Revolución francesa erigió contra el *Ancien Régime*. Así, el desarrollo del Estado durante el siglo XIX, y gran parte del XX, aparece como la lucha por el derecho a conciliar estos tres principios fundacionales proclamados en 1789: “libertad” (política, contra los regímenes absolutistas), “igualdad” (ciudadana ante la ley) y “fraternidad” (solidaridad institucionalizada como obligación del Estado moderno).

Sin embargo, Planas encuentra que no es posible suponer al Estado social de derecho como “superación” histórica del Estado de derecho. Por varias razones. No hay contradicción alguna (ni jurídica, ni institucional, ni menos dialéctica) entre el Estado de derecho y el Estado social de derecho. Además ambos principios se remontan a la Revolución francesa y luchan, en forma simultánea, por afirmarse a lo largo del siglo XIX. Y, principalmente, porque los instrumentos del Estado social gozaron de una asombrosa continuidad —y permanencia— que no tuvo el Estado de derecho: tanto en el siglo pasado como en el presente, independientemente del tipo de régimen, las instituciones del Estado social continuaron desarrollándose, mientras que el Estado de derecho sufrió numerosas interrupciones y cancelaciones. En este sentido, lo novedoso del Estado social de derecho, en la posguerra, al derrumbarse los regímenes totalitarios —aunque no todos—, no fue el Estado social sino el Estado de derecho entendido en su forma integral: como Estado democrático de derecho.

El autor finaliza señalando, y quizá ésta sea la principal contribución del libro, que la continuidad institucional del Estado social a lo largo de dos siglos parece reafirmarse hoy. Pues a pesar de la contraofensiva del liberalismo conservador, el Estado social no ha sido desmontado —resistió a Reagan y a Thatcher—, y se anuncia, por el contrario, como una estructura irreversible. Para ello, sin embargo, debe mostrar su capacidad de reestructuración a tono con los nuevos “tiempos del mundo”, creando un nuevo pacto social que inte-

gre los requisitos de la actividad económica con las garantías mínimas que aseguren la eficacia de los derechos económicos y sociales. Así, resulta significativo que la no tan antigua demanda política de “superar” al Estado social, sea sensiblemente modificada por la de “superar” la crisis del Estado social. Al igual que ocurrió con la democracia representativa, al Estado social sólo se le ha comenzado a valorar en su significado institucional cuando corre el riesgo de perderse, sea por crisis interna o por amenazas externas. De esta forma, paradójicamente, la crisis del Estado social se perfila como la garantía para su futura conservación.

No obstante, recuerda Planas, al abordar la crisis y la probable estabilización del Estado social, no debemos perder de vista el objetivo central, que es el ciudadano, aquella figura del hombre que esta dentro del Estado, pero a quien debe reconocerse como anterior y superior a él. Por tanto, rescatar el concepto integral de ciudadanía como no hace mucho nos lo ha recordado Marshall.

En suma, en el presente libro *...del Estado social de derecho* se nos presenta, política y jurídicamente, a lo largo de un recuento biográfico de las facetas del Estado, y los principios de ciudadanía con que se interrelacionan, como el ansiado *Nouveau Régime*. Sus estructuras son el instrumento para compatibilizar —por fin— la libertad política, la igualdad ciudadana y la solidaridad social, tal y como anhelaban los revolucionarios del *Tiers Etat*.

Por otro lado, si bien la presente obra, cuya primera versión fue presentada como tesina al Centro de Estudios Constitucionales de Madrid en 1988, como el subtítulo indica (*apuntes para una nueva biografía del Estado social de derecho*), tiene pretensiones modestas, no por ello, desde nuestro punto de vista, deja de ser bienvenida en el contexto latinoamericano. En un momento en que se intenta desmontar el Estado social “por ineficiente” y reviven ideologías que apuestan al libre juego del mercado, Planas nos recuerda cómo ello además de constituir un atentado contra los derechos ciudadanos, es plantear nuevamente mal el problema, pues en la práctica no pueden desaparecer los vínculos entre Estado y economía. El otro gran mérito del libro es que al sistematizar la forma en que han evolucionado los principios de la ciudadanía y su entrelazamiento con ciertas facetas estatales, contribuye a situar mejor el horizonte en que hay que insertar varios de los temas fundamentales en América Latina: democracia sustantiva, desarrollo y justicia social.

ENRIQUE GUERRA MANZO

RENÉ MILLÁN (comp.), *Solidaridad y producción informal de recursos*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1994.

En la historia del estudio de la llamada informalidad no siempre fue contemplada su relación con la solidaridad. Historia que además se hace muy nueva en comparación con la reflexión sobre la solidaridad humana o social. Desde los estudios que asumen el polisémico concepto de informalidad puede constatar

que su vínculo con la solidaridad es un descubrimiento, que ocurre en el esfuerzo por determinar o llenar de contenido al concepto. De informalidad se habla desde los años setenta; de informalidad y solidaridad, desde los ochenta. Pero éste es un descubrimiento a partir de los hechos, al calor de la investigación empírica; no es una derivación teórica. Este aserto es común a la historia latinoamericana y europea, por lo menos.

Ahora estamos en condiciones de afirmar que la relación entre uno y otro fenómenos sociales puede asumirse de dos maneras, según sea el objeto central de la reflexión. Cuando lo que tenemos entre manos es la explicación del origen, carácter y evolución de las prácticas informales, la solidaridad puede ser vista tanto como un recurso y una estrategia bastante común en la continuidad (sobrevivencia solamente para algunos) y éxito de la actividad informal. Entre otros factores, la solidaridad vendría a ser un elemento clave en el desarrollo de las prácticas en cuestión. Muchas de las variantes que constituyen el amplio mundo de las prácticas informales no podrían ocurrir ni desplegarse sin relaciones solidarias entre sus actores.

Cuando lo que está en juego, en cambio, es el problema de la solidaridad, la informalidad deviene un factor decisivo, un componente básico y hasta una opción que busca desarrollarse para el logro de la acción conjunta. La acción solidaria reciente en la experiencia popular de los últimos quince años, muestra la forma íntima de conexión entre uno y otro fenómenos. Así es como ha ocurrido en nuestros países.

La relación de que hablamos, en ambas maneras en que puede observarse o asumirse, es decir, teniendo como puerta de entrada o a la informalidad o a la solidaridad, es la preocupación articuladora del libro que reseñamos.

El libro está estructurado en tres capítulos y cada uno conformado por artículos de diversos autores. Los artículos de los dos primeros tratan, en términos generales, de descubrir el papel de las prácticas informales en la producción de recursos para las acciones solidarias. Los dos primeros artículos que conforman este capítulo se abocan a la conceptualización del término solidaridad, a escudriñar en sus formas y finalidades y específicamente a analizar el concepto en la doctrina católica contemporánea. Los artículos del segundo capítulo, en el marco de la relación entre solidaridad y *Welfare State*, examinan cómo los cambios producidos en esta modalidad estatal han provocado acciones inéditas, de carácter informal, que resultan estratégicas como productoras de recursos en pro de las acciones solidarias. El tercer capítulo y último del libro, con cuatro artículos, presenta muy bien la discusión acerca del peso de la solidaridad como signo distintivo y elemento favorecedor del éxito y reproducción del mundo de las actividades llamadas informales.

El libro no sólo se nos ofrece como una muestra de lo que se investiga en la nueva y más reciente etapa abierta, cuando se empiezan a relacionar informalidad y solidaridad. Cuestión de la que hasta ahora hemos estado hablando aquí. Hay otras aportaciones también importantes que quedan claras a lo largo de su lectura, independientemente de los matices y énfasis entre autores y capítulos. Alternativamente a la vertiente económica en el estudio de la informalidad, desarrollada en lo básico por el PREALC-OIT, se desarrolla en América Latina una

visión legal-institucional del fenómeno, defendida, como se sabe, por Hernando de Soto. Para esta propuesta la informalidad no se explica sin el Estado. No es un fenómeno sustancialmente económico. Es una reacción o respuesta positiva a un Estado caduco e ineficiente, sumamente burocrático y restrictivo. Los sujetos afectados por este tipo de Estado optan por resolver particularmente sus problemas y necesidades, al margen de la institucionalidad, sobre la base de un cálculo que les indica que el costo de cumplir las leyes y mantenerse dentro de la institucionalidad es superior a sus beneficios.

Con muchas críticas, es cierto, a esa imagen de la informalidad en su relación con el Estado fuimos acostumbrados. Pues bien, el capítulo segundo es revelador de una forma distinta de entender la vía informal en su relación con lo estatal. En el contexto del *Welfare State*, la informalidad hallaría su origen no sólo como iniciativa propia de unos sujetos que calculan y optan al margen y frente a un Estado pasivo que no cambia, que no se modifica con relación a las nuevas necesidades sociales e históricas. La experiencia de la informalidad en el *Welfare State* nos indicaría que, mucho de ésta, tiene que ver exactamente con determinadas acciones emprendidas desde el Estado que producen como efecto la generación y reproducción de la informalidad. Al reducirse o cambiar de funciones deja a las familias y sujetos la resolución de varios de sus problemas. El hecho de que no ofrezca alternativas institucionales para la nueva situación termina favoreciendo la informalización.

En el estudio de la informalidad las grandes propuestas interpretativas han sido estructuralistas y de alguna manera han conceptualizado la cuestión como una presencia negativa en la sociedad y en la economía. Sea en las versiones con filiación en el PREALC-OIT o marxistas, el problema de la informalidad se halla a nivel de los sistemas, en estructuras globales que condicionan el actuar de los sujetos de modos específicos y esperados. Así, el mundo de las prácticas informales es un mundo que se conforma estructuralmente, donde obviamente no hay cómo sustentar una posible opción de parte de los actores. En el libro, entre los diversos autores que analizan el tema, parece haber una sensibilidad distinta. Hay una crítica al estructuralismo, en tanto imposibilitó una comprensión que tuviera en debida consideración el papel de la elección de los actores en los procesos económicos y sociales. Es una crítica fuerte a la idea de que las expresiones de la informalidad (por ejemplo, las microempresas o el comercio callejero) sea resultado exclusivo de cambios a nivel macro, que suceden en el sistema socioeconómico en respuesta a disturbios en éste y orientados a restaurar sus condiciones de equilibrio. Desde este nuevo punto de vista, se verá que las propuestas de corte marxista, donde la informalidad queda entendida como un fenómeno preferentemente subordinado a la lógica del capital, resultan similares a las visiones prealcianas: no obstante haberse levantado sobre su crítica, comparten una comprensión funcionalista del fenómeno.

La sensibilidad que fluye de los artículos comparte más bien aquellos enfoques que han redescubierto el análisis "micro", los aspectos de la subjetividad y los contenidos culturales vinculados a la informalidad. Estamos de acuerdo, en tal sentido, con sus sugerencias referentes a que las prácticas informales no sólo representarían también una elección preferencial de los individuos respecto de

las desfavorables condiciones en que se hallan inmersos, sino que representarían a la vez el surgimiento de una alternativa a las relaciones sociales y a la cultura vigentes. La condición de informalidad no debería ser vista, entonces, tal como en los enfoques predominantes, como una simple respuesta adecuada a las limitaciones externas, sino también como la ocasión en la que los sujetos demuestran una creativa capacidad de transformar estas limitaciones en oportunidades y experiencias gratificantes. La necesidad económica, los altos costos de mantenerse en la institucionalidad, constituyen ciertamente pesadas cargas y hasta coacciones, pero raramente parecen provocar en las personas una aquiescencia pasiva. Más bien, los sujetos promueven un esfuerzo por manipular esas cargas y por construir soluciones alternativas, basándose en el propio trabajo y relaciones de integración en redes sociales y familiares.

Más allá de sus aciertos, la lectura del libro puede provocarnos dos errores de comprensión que deberíamos evitar y sobre los que también deberíamos estar alertados. Con la explicación de estos posibles errores daremos por terminada esta reseña. En general, los artículos de los capítulos segundo y tercero adolecen de un exceso de generalización, el cual es bien característico, sobre todo, en la historia del estudio de la informalidad. Dicho exageradamente, no deberíamos concluir de la lectura del libro que todo movimiento en el contexto de la acción solidaria incluye salidas informales, y que todo lo que ocurre en el mundo de la informalidad incluye relaciones de tipo solidario. Nadie que haya incursionado a fondo en el estudio de la informalidad podrá negar la complejidad del fenómeno y las múltiples y disímiles actividades, con sus diversas relaciones económicas internas, que quedan agrupadas bajo tal categoría. En esta línea de razonamiento, se puede decir que la solidaridad parece ser consustancial a sólo algunas de las manifestaciones de la informalidad. Por el contrario, habría que decir, simultáneamente, que buena parte de lo que ahí ocurre se da a partir de la iniciativa individual, por el emprendimiento de muchos sujetos que prefieren o creen en la superioridad y eficacia del esfuerzo personal, que lo que tenemos ante nosotros son empresas imbuidas en la lógica del capital. En este segmento de iniciativas privadas, la solidaridad es casi inexistente. Una señal significativa de que esto es así podemos hallarla, también, en la escasa y poco exitosa experiencia organizativa entre los informales en América Latina. La acción colectiva se revela sumamente difícil en el terreno de que tratamos. Las ONG que han querido promover la acción conjunta en ese terreno pueden rubricar muy bien estas afirmaciones.

El otro posible error de comprensión por exceso de generalización, surge de la cuestión sobre si existe o no una cultura de la informalidad y si ésta tiene entre sus valores característicos el de la solidaridad. Lo primero que habría que decir es que no hay nada firme que indique que aquí haya una tal cultura prototípica o de identidad. Lo que llamamos informalidad se asemejaría más bien a un mosaico cultural. Así como hay estudios que ven entre los informales una cultura que se expresa en una férrea ética de trabajo, en valores de reciprocidad y solidaridad, existen otros que afirman la existencia de valores individualistas y empresariales, una racionalidad utilitarista o una mentalidad capitalista. El tema obviamente todavía está abierto; al respecto queda mucho

por saber. El trabajo reseñado nos brinda excelentes sugerencias en cuanto a este problema.

RODOLFO MASÍAS NÚÑEZ

CARLOS BRAMBILA PAZ, *Expansión urbana en México*, México, El Colegio de México, 1992, 364 pp.

El análisis sociológico sobre la urbanización ha privilegiado temas más o menos comunes para dar cuenta de las formas y contenidos que asume el fenómeno urbano como expresión sustancial de los procesos de desarrollo social. Entre estos temas, el problema de la ciudad y su crecimiento, probablemente, haya concitado la mayor cantidad de discusiones no sólo desde la perspectiva teórica, sino también, y de manera cada vez más persistente, desde la discusión política y desde la reflexión común de los ciudadanos.

Sin lugar a dudas, la ciudad se ha convertido hoy día en la gran expresión de la modernidad, de sus virtudes y sus defectos, entendida como espacio social que condensa la diversidad del progreso y contiene las potencialidades del crecimiento y del desarrollo. Pero también la ciudad se ha convertido en una imagen viva de la catástrofe, es decir, la expresión de los efectos perniciosos del crecimiento y de la vida moderna que genera nuevas "incomodidades" sociales y, sobre todo, la visión y la conciencia del riesgo y de la incertumbre derivados de las cercanías, la velocidad de las interacciones, la agilización de las comunicaciones; la emergencia permanente de las tecnologías y la presencia de las multitudes que disputan los espacios de la producción y del consumo.

La ciudad y lo urbano se han expresado como la convergencia contradictoria de expectativa y frustración, de la coexistencia del progreso y la marginación y de la comodidad y el riesgo. Por ello es que la búsqueda de sus contenidos y formatos ha sido también recurso de explicación y acción. Así es como la población —como contenido de la ciudad— se vuelve problema en sus diferentes manifestaciones: como cantidad de individuos que se agrupan en un "hábitat"; como fuerza de trabajo que se incorpora a las actividades industriales y de servicios; como ciudadanía que reclama derechos urbanos y políticos, y como masas diferenciadas que producen y consumen el espacio urbano en formas e intensidades heterogéneas, y que al hacerlo como masas, guiados por intereses individuales o de grupo, actuando con sentido de organización política o sólo con sentido de sobrevivencia, generan efectos recursivos en la totalidad del espacio urbano, vale decir, en las formas de producir y consumir de las ciudades.

La ciudad y sus formas de expansión urbana no pueden ser, desde esta perspectiva, sólo el efecto unidireccional de causas determinantes. Ni la migración, ni la fecundidad urbana *per se*, ni tampoco la concentración de población o de la inversión de capitales, ni la centralización de los poderes públicos, son suficientes para dar cuenta aisladamente de lo que pasa con la ciudad. Se trata, por el contrario, de todos estos factores —y quizá más— en conjunto, pero de



un conjunto que no se compone de adiciones mecánicas, sino de interacciones complejas que dan cuenta de procesos que suman o restan, multiplican o dividen, en forma de segmentos o de totalidades concretas, a los espacios sociales urbanos. Con ello se define una dinámica, o mejor dicho, distintas dinámicas, que se revelan en el transcurso histórico de las ciudades produciendo patrones diferenciados de evolución.

Lo anterior parece exigir una nueva lectura sobre la ciudad y lo urbano que abra posibilidades nuevas de reflexión, distintas a los convencionalismos del pensamiento lineal y logocéntrico que han enfatizado los determinismos causales y no las convergencias posibles que provoca la experiencia de la ciudad. Esta nueva lectura parece tener en el libro de Carlos Brambila Paz, *Expansión urbana en México* un ejercicio sugerente para repensar el fenómeno de la ciudad y lo urbano en esta idea de las interdependencias complejas y de las convergencias posibles de los contenidos y formas de la ciudad en el marco de sistemas de expansión urbana.

La recuperación del paradigma de la ecología urbana que Brambila Paz realiza, permite resituar y resignificar a los fenómenos de expansión urbana como procesos de producción de espacios interdependientes insertos en líneas y grados de evolución social. Las ciudades se observan como "...lugares centrales y como redes que forman parte de sistemas globales (y que al mismo tiempo expresan) ...las funciones principales de las ciudades: centralizar y distribuir".

La perspectiva ecológica que Brambila Paz recupera de autores como Robert Park y Ernest Burgess, parece ofrecer nuevos derroteros para la indagación, el análisis y la intervención política urbana. El paradigma ecológico conforma una nueva plataforma conceptual y empírica para discutir la expansión urbana en términos de su dinamismo implícito y de despliegue histórico de sus potencialidades. Para el paradigma ecológico, de acuerdo con Brambila Paz, no basta con entender la ciudad como expresión de procesos sociales más amplios, ni como expresión de las relaciones de propiedad más fundamentales y generales (Marx), ni como expresión institucional del poder (Weber), ni como consecuencia de la creciente división del trabajo y de la densidad moral (Durkheim). Pero tampoco son convincentes los esfuerzos de la sociología urbana contemporánea que otorgan a "... las ciudades y a la vida urbana una autonomía relativa y un 'poder explicativo' que no se sustenta". De acuerdo con Brambila Paz, parafraseando a Philip Abrams, "La ciudad es un *explanandum* y no un *explanans*", por lo que las ciudades resultan ser momentos de un proceso de usurpación y defensa, de consolidación, apropiación y resistencia.

La perspectiva ecológica que asume Brambila Paz para el análisis de la expansión urbana le permite utilizar varios instrumentos conceptuales como los de interacción social, interdependencia, competencia, asimilación y adaptación. Frente a su objeto de estudio, este sustento conceptual permite construir un concepto de expansión urbana que connota y denota, a juicio de Brambila Paz, un proceso de diferenciación en dos ejes: uno que se refiere a la organización para la producción y que Brambila Paz denomina niveles de eficiencia, y otro que se refiere a la organización para la distribución de recursos, recompensas y oportu-

nidades denominado niveles de equidad. Entre eficiencia y equidad se generan diferentes niveles de articulación y equilibrio, de los que se desprenden distintas consecuencias para la vida social.

Asimismo, la expansión urbana se interpreta como la interrelación entre complejidad estructural y rango territorial. Se trata de la multiplicación de unidades activas o actores colectivos incluidos en un sistema social, y cuya expresión territorial obedece al número de conexiones en una cadena de comunicaciones entre los puntos distantes de un sistema social.

Con perspectivas como éstas, en opinión de Brambila Paz, puede plantearse a la urbanización como un problema de organización de las poblaciones para adaptarse a su medio ambiente cambiante, por lo que los términos clave de esta propuesta son: población, organización, adaptación y medio ambiente. En este sentido, las ciudades no son entidades sociales en sí, pues esto conduce a una falacia de concreción mal ubicada (Abrams), sino que son manifestaciones territoriales de procesos sociales más generales, cuyos procesos de urbanización dependen de diversos factores tecnológicos, demográficos, económicos y aun ambientales.

El estudio de los cambios y transformaciones urbanas, de acuerdo con el paradigma de la ecología humana, lleva a destacar dos procesos centrales que aglutinan la interdependencia sistémica de los elementos ecológicos, a saber: el cambio en las relaciones entre crecimientos regional y urbano, y los cambios en las organizaciones económicas local e interregional. No es posible, apunta Brambila Paz, estudiar la ecología urbana sin considerar la organización espacial de las economías regionales, nacionales y supranacionales.

Desde el paradigma ecológico, el autor intenta responder a dos preguntas centrales de investigación: ¿cuál es la dinámica del crecimiento urbano contemporáneo en México?, y ¿cuáles son los factores sociales y económicos que están relacionados con los patrones de crecimiento del país? La perspectiva en que el autor se sitúa le permite cuestionar la existencia de una tendencia a la concentración de las poblaciones urbanas. Para Brambila Paz, una descripción más adecuada de la expansión urbana en México la expresa la idea de “crecimiento alométrico”, entendido como un crecimiento proporcional de las partes operativas del sistema urbano. De ahí que, la ciudad de México no pueda concebirse como un síntoma anormal de “macrocefalia”, sino como manifestación territorial de la organización social para la producción que predomina en México.

Al destacar que los procesos urbanos dependen de diversos factores tecnológicos, demográficos, económicos y ambientales, Brambila Paz destaca las dos funciones principales de las ciudades: centralizar y distribuir, lo que le permite introducir dos modelos de interpretación convergente: el del lugar central y el de redes urbanas. Que en el marco de la experiencia mundial de urbanización, especifican mejor tendencias y núcleos básicos de articulación ecológica urbana. Así, de la revisión de indicadores empíricos a nivel mundial, bajo la perspectiva esbozada, Brambila Paz concluye que no hay “inercias demográficas” ni “tendencias inherentes a la concentración”, ambas interpretaciones de tipo fundamentalista sobre la urbanización. Lo que existe, por el contrario, son fuerzas principales estructurantes: en el mundo desarrollado, la fuerza principal de

urbanización es de carácter tecnológico, en tanto que en el mundo subdesarrollado la fuerza principal es de carácter demográfico.

A diferencia del mundo desarrollado, la urbanización en el subdesarrollo depende del grado de especialización de las poblaciones locales en actividades conexas al comercio doméstico e internacional; del crecimiento de la población que depende tanto del crecimiento urbano como del rural; y de la exacción que las ciudades realizan al mundo rural, pese a que éste es la fuente principal de abasto de alimentos y de mano de obra para las ciudades. Estas condiciones, permiten incluso articular el crecimiento económico con el demográfico como espacio de convergencia de la urbanización. Con ello, la migración, por ejemplo, resulta ser una variable dependiente y no correlato de la expansión de las ciudades. Brambila Paz muestra evidencia empírica que sustenta que la migración tiene características distintivas en procesos determinados: en etapas de rápido crecimiento y expansión económica, la migración está determinada por la búsqueda de nuevas oportunidades de movilidad y bienestar; en tanto que en etapas de contracción económica, la migración está determinada por los diferenciales de productividad y bienestar relativo entre áreas rurales y urbanas.

Una argumentación de tipo sistémico es la que Brambila Paz sostiene para entender el crecimiento y transformación urbanos. La indagación empírica que realiza el autor bajo esta perspectiva, le permite encontrar que en México ocurre, a partir de 1960, una tendencia a la creciente consolidación de los subsistemas urbanos regionales del país. Ésta supone, en opinión del autor, dos procesos vertebrales, a saber: el crecimiento de las partes funcionales del sistema y la creciente interdependencia entre los elementos del sistema general. Las partes funcionales del sistema son los puertos de enlace, los puertos de comunicación y transporte, los centros de abasto de los nodos productivos y, en general, los apoyos logísticos del sistema. Respecto a la interdependencia, en lo fundamental hace referencia a la sensibilidad de los espacios urbanos a los cambios en el medio ambiente, incluyendo el de otras ciudades.

En este sentido, Brambila Paz se inclina a formular la idea de "crecimiento alométrico" para dar cuenta de los patrones de urbanización reciente en México, el cual se entiende como un crecimiento proporcional de las partes operativas del sistema. La urbanización en México es, de esta forma, resultado de la interacción entre crecimientos demográfico y económico, y tiene su origen en la geografía de los mercados, en la distribución de las rutas de transporte y de la fuerza de trabajo, y en el crecimiento demográfico de las poblaciones urbanas y rurales. De la información empírica que Brambila Paz elabora con base en datos censales, sobre todo de 1970-1980, concluye que la importancia funcional de los asentamientos urbanos del país, principalmente de aquellos menores a los 10 000 habitantes, radica en su capacidad para desarrollar una estructura productiva básica, así como una base de organización social que permitan un desarrollo estable y una interacción con el resto del sistema urbano nacional.

La perspectiva de la expansión urbana de acuerdo con las capacidades funcionales y al juego de interdependencias dentro del sistema urbano, como expresión de tensiones y acoplamientos entre economía y demografía, permiten a Brambila Paz incorporar una idea sugerente para interpretaciones de procesos

globales: la jerarquía, que no es más que la expresión condensada de la diferenciación y de la interacción de la movilización de factores y decisiones dentro de estructuras. La jerarquía urbana no es más que la sistematización de diferencias como fórmula de integración entre crecimientos económico, demográfico, urbanización y desarrollo. En este sentido, la jerarquía urbana es la diferencia estructurada entre tamaños proporcionales de ciudades. Se refiere a la proporcionalidad que existe entre el tamaño de la primera ciudad del sistema y la segunda, en orden decreciente, y entre la segunda y la tercera y así sucesivamente. Habrá distribución simétrica de la jerarquía cuando la proporcionalidad entre las ciudades de distintos tamaños es igual en toda la jerarquía urbana. Por el contrario, distribución asimétrica se dará ahí donde la primera ciudad representa una proporción mayor con respecto a la segunda y así sucesivamente.

Brambila Paz concluye que la estructura y las jerarquías urbanas son resultado de decisiones colectivas (grupos, firmas o establecimientos) sobre la localización de sus actividades productivas; pero también son efecto de decisiones individuales de los trabajadores en cuanto a su lugar de residencia. Así, la interacción entre factores demográficos y de localización, mediando la interdependencia económica, determinan la "centralidad" de los asentamientos urbanos. Y esta centralidad es también un indicador de la consolidación de los mercados urbanos que expresa, a su vez, la consolidación de la infraestructura productiva, así como la expansión de la población atendida por los centros distribuidores.

Otra de las virtudes del texto de Brambila Paz, *Expansión urbana en México*, es el esfuerzo de medición que realiza sobre tópicos centrales que considera relevantes en el esfuerzo de teorización que realiza. Aparte de incorporar información comparada a nivel internacional sobre las transformaciones urbanas, incorpora estrategias de medición y técnicas de análisis estadístico sugerentes para presentar y organizar la evidencia empírica sobre la expansión urbana en México. Brambila Paz utiliza estadística descriptiva, técnicas de análisis multivariado y técnicas de asociación y relación entre variable sobre la eficiencia, equidad y niveles de centralización, especialización y crecimiento urbano.

Brambila Paz reconoce que tanto los problemas de eficiencia (productividad) como el de equidad (desigualdad) están relacionados con los procesos de crecimiento y desarrollo urbanos. Apunta, además, que durante las etapas iniciales de urbanización, el balance entre productividad y desigualdad es precario debido a que las ventajas comparativas de las ciudades periféricas aún no se han desarrollado. En las fases posteriores se espera, por el contrario, un mejor balance entre los niveles de producción y distribución de los recursos entre la población, debido a la existencia de una oferta de trabajo más estable y a que la difusión de servicios es más o menos general tanto en el centro como en los lugares periféricos.

El autor encuentra diferenciales de productividad medida por el producto interno bruto per cápita, entre los diferentes subsistemas urbanos que se han configurado en México. La conclusión que obtiene Brambila Paz sobre este aspecto es que "...los cambios más notables en el periodo analizado (1970-1980) son los que se refieren a las diferencias relativas entre la productividad

de los sistemas urbanos. Es decir, que las diferencias en producción per cápita entre subsistemas se incrementan en el periodo 1970-1980..." Igualmente, utilizando coeficientes Gini por sector económico, el autor encuentra que, en una comparación entre los niveles de igualdad estimados en los sectores industrial y de servicios, el primero muestra una mejor distribución del ingreso dentro del sector económico, en comparación con el segundo.

Por lo que concierne a los niveles de centralidad y especialización de las ciudades, Brambila Paz los construye empíricamente mediante índices que expresan la manera y la magnitud en que las empresas o conjunto de empresas ejercen control a distancia sobre la oferta de la mano de obra en ciudades donde no están localizadas, por lo que, junto con las industrias y establecimientos locales, constituyen el perfil productivo de cada ciudad. El autor advierte que aunque generalmente se piensa que en México no existe un conjunto de instituciones que establezcan redes nacionales de influencia, estas organizaciones son comunes y se expanden rápidamente en el país. Por esta razón, y de manera similar a la experiencia de varios países desarrollados, la importancia de estas firmas con múltiples localizaciones en México, es crucial para la expansión del sistema urbano nacional.

La evidencia empírica presentada por Brambila Paz muestra que existe una relación entre centralidad y especialización de las ciudades, aun cuando existen algunas ciudades donde los niveles de especialización no conllevan niveles altos de centralidad. Esto podría expresar que varias ciudades pueden estar especializadas en actividades poco relevantes, desde un punto de vista funcional, para el resto del sistema urbano nacional.

En general, el estudio que nos entrega Brambila Paz no se refiere única y exclusivamente al "desarrollo urbano", sino a la forma en que las relaciones entre los crecimientos demográfico y económico han cambiado en el pasado reciente. Por esta razón el énfasis del estudio se pone en la interrelación entre procesos demográficos (de crecimiento y distribución de la población) y económicos, por lo que se refiere a la diversificación de actividades económicas y a su división territorial. Por tal razón, el futuro esperado de la urbanización en México no depende tanto de un patrón de expansión, sino del balance entre crecimiento demográfico y la consolidación entre los mercados de producción y consumo.

En esta forma, el crecimiento urbano parece incrementar, en el fondo, la dificultad para proporcionar a la población medios de subsistencia, empleo, servicios e infraestructura, lo que afecta simultáneamente los presupuestos disponibles para la salud y la educación, que a su vez dificulta la reducción de los niveles de desempleo e incrementa seriamente los problemas de vivienda, de alimentación, de abasto de energía, de transporte, y de agua e instalaciones sanitarias.

Tal cuadro de problemas lleva a Brambila Paz a realizar una última reflexión acerca de la posibilidad de planificar, debido a que tanto los métodos de planificación como los procesos políticos inherentes, implican una percepción de los problemas urbanos y la especificación de las metas que se desea alcanzar: las sociedades varían en cuanto a su capacidad para planificar, lo que

introduce un elemento de diferenciación en las estrategias nacionales de urbanización. Al enfatizar la importancia del poder político en la planificación es importante reconocer los formatos estatales en los que ocurren. También los encuadres político-estatales —liberalismo, estados centralizados y *Welfare State*— han incidido en la configuración urbana de los países y en las formas como intereses políticos corporativos y colectivos determinan el curso de las acciones políticas en materia urbana.

En este punto de la intervención del poder político en los procesos de urbanización parece existir un proceso medular que debería también incorporarse al paradigma ecológico. Brambila Paz, aun cuando considera la importancia de los sistemas sociopolíticos en la expansión urbana, no le otorga un tratamiento analítico y empírico similar al que asigna al crecimiento económico y al crecimiento demográfico. Los supuestos de la ecología humana para explicar la evolución social parecen dejar en segundo plano la importancia de la política, la ideología y la cultura en los procesos de urbanización y crecimiento de las ciudades. La configuración de los sistemas urbanos, si bien está fuertemente influida por conjuntos de decisiones individuales y colectivas, no deja mucho lugar a la imaginación de la política ni a la importancia crucial de fuerzas emergentes para intervenir en los procesos de urbanización. Las cuasileyes que rigen la evolución urbana, tal como lo sugiere William Sanders en términos de los principios del potencial biótico, del mínimo esfuerzo y el de minimización de riesgos, parecen no dejar mucho espacio de actuación a las decisiones políticas.

En este sentido, da la impresión que la expansión urbana y su dinámica inherente, ocurre como la expresión de decenas de miles de decisiones individuales, de grupo y de gobierno, que en la historia definen interdependencias complejas que generan acoplamiento jerárquico, y que en el largo plazo definen posibilidades de reestructuración. Por tal razón es que la política gubernamental y la planificación urbana incurren en error al no hacer interpretaciones adecuadas de la realidad. Pero se olvida que la ciudad expresa también un espacio de dominación y poder que delimita las tensiones y conflictos en los contextos de innovación y protagonismo de los diferentes actores sociales. Las ciudades no se estructuran solas ni la diferenciación y jerarquización urbanas son el mero reflejo de las interdependencias factoriales. Parece más prometedor suponer que la vida de las ciudades y su expansión son también conducidas, vale decir, reflexionadas en términos prospectivos cuya sustentabilidad se encuentra en la capacidad de representación y realización de proyectos y aspiraciones que diferentes actores sintetizan en la política que no es solamente vida cotidiana y acoplamiento, sino imaginación y lucha por inaugurar mundos posibles.

La lectura alternativa que Brambila Paz nos ha ofrecido sobre la expansión urbana en México al desmistificar la lógica de las perversiones inherentes — como la de la “urbanización capitalista” — y al replantear la linealidad del desarrollo urbano y el mimetismo galopante de las ciudades modernas, nos da la pauta para avanzar en el desciframiento de los campos de significación política de la ciudad y de lo urbano, tema relevante donde la ecología humana habrá de

disputar sus opciones para una reproducción urbana alternativa en tiempos de la globalización, los regionalismos continentales, la innovación tecnológica permanente y la nueva instalación de los modelos de mercado para orientar la ética, la política y la vida social en su conjunto.

FRANCISCO MIRANDA LÓPEZ

HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA Y MARÍA HERLINDA SUÁREZ ZOZAYA, *Perfil educativo de la población mexicana*, México, INEGI-CRIM-IIS-UNAM, 1994.

La desigualdad como elemento básico del perfil educativo de México, que se expresa en el bajo nivel educativo general de la población y las diferencias escolares entre las regiones y sus habitantes, es la conclusión global que sostienen y muestran Humberto Muñoz y Herlinda Suárez al analizar los datos sobre información educativa del XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, dentro de una discusión de la problemática sociodemográfica actual y su articulación con las acciones de política educativa.

La desigualdad ha sido parte de la historia nacional, y los datos censales sólo alcanzan a indicar una parte de esa situación: los autores revisan lo ocurrido con el rezago educativo entre 1960-1990, como un elemento de su acercamiento a la cuestión de la equidad en ese aspecto; con ello refuerzan la proposición de que la persistencia de ese retraso es un indicador de que las acciones de política educativa no han beneficiado el desarrollo de la mayoría de la población: la universalización de la enseñanza básica es meta no alcanzada; sea por la no incorporación de niños y jóvenes en edad de cursar la primaria, o bien por los no aminorados problemas de deserción y fracaso escolar.

Los anteriores son parte de los retos que hay que enfrentar en la década de los noventa y las primeras del siglo XXI, dado el incremento que se observa en el volumen del rezago educativo, sobre todo en los estados que presentan características de atraso en otros indicadores socioeconómicos. Una medida que está siendo considerada como parte sustancial de las estrategias que enfrenten esa situación es la descentralización de la educación; cuyos pasos primeros ya han sido dados; lo que no sabemos es en qué momento pueda hacerse una primera evaluación de si la descentralización educativa ha contribuido, específicamente, a aminorar los problemas de rezago.

Para que la política de descentralización sea un factor importante en la disminución de algunos problemas, en especial los de rezago, los autores consideran que se debe prestar atención muy especial a la erradicación del analfabetismo, a lograr que aumente la escolaridad de la población que sólo tiene primaria incompleta y a mejorar los índices de asistencia a la escuela. Con el propósito de explorar estas posibilidades mencionan algunos efectos y obstáculos de la descentralización y señalan lo que entienden como descentralización integral; todo a partir del análisis de los datos educativos censales.

Muñoz y Suárez se proponen estimar el volumen de lo que llaman el "rezago educativo", proponiendo un concepto definitorio y una metodología para su

cuantificación. Entienden como “rezago educativo: la condición de atraso en la que se encuentran las personas que no tienen el nivel educativo que se considera ‘básico’ (EMO),<sup>1</sup> en un momento dado”. Como sistema de medición proponen, primero, distinguir dos subpoblaciones: *a*) la población entre 6-14 años que no asiste a algún grado de la escuela primaria; y *b*) la población de 15 años y más que no cuenta con estudios de primaria completa, asista o no a la escuela. De entrada, dan por válidos y confiables los datos proporcionados por el censo.

En el recuento histórico-censal 1960-1990 de la evolución educativa, los autores señalan algunas de las acciones de política educativa encaminadas a resolver, entre otros problemas: la demanda insatisfecha como resultado de la presión demográfica, la polarización educativa, los aumentos en la cobertura escolar, el incremento en el gasto público en educación, la permanencia del rezago en algunos grupos de edad, la deserción y reprobación, la escasez de recursos, y el número de adultos que no tuvieron la oportunidad de terminar la primaria.

Resulta alarmante que todavía para 1990 uno de cada tres adultos no había terminado la primaria, lo que representaba algo así como más de 18 millones de mexicanos; cerca de 2 millones menores de 15 años no habían terminado la primaria y no asistían a la escuela; de quienes en ese grupo de edad sí asistían a la escuela, cerca de la mitad probablemente no la concluyeran: esto lleva a los autores a sostener que la persistencia del rezago educativo, además de indicar desigualdad social, pone en duda la eficacia de las acciones políticas que se supone deben beneficiar el desarrollo de la población mexicana.

Entre 1960-1990 la política educativa mexicana no ha logrado su objetivo básico de alcanzar la universalización de la enseñanza elemental; además de que la deserción y el fracaso escolar se han convertido en problemas permanentes del sistema educativo, junto con la polarización del mismo. En tanto la configuración de este sistema representa la correlación de fuerzas sociales y de decisiones políticas, el diagnóstico presentado “cuestiona seriamente las bases en donde descansa la posibilidad de lograr la integración nacional y la democracia” (p.12).

La llamada “modernización educativa” del sexenio 1988-1994 supuso cambios en los estilos de gestión y de acción educativa, entre otros la “federalización” o traspaso del control administrativo del sistema de enseñanza básica y normal a los gobiernos de los estados, todo ello como parte de la transformación del Estado mexicano emprendida desde una óptica “neoliberal”. Dadas las condiciones del perfil educativo mexicano caracterizado por el rezago y la desigualdad, esta modernización tuvo que partir otra vez de considerar a la primaria (ahora comprendida junto con un año de preescolar y los tres de secundaria, como educación básica) como el centro prioritario de atención de los planes y políticas gubernamentales, con la vigencia del objetivo de universalizar el acceso y la conclusión de este ciclo educativo. Los autores señalan que el aumento en el ciclo básico, repercutió en la evaluación del rezago. Y

<sup>1</sup> Educación Mínima Obligatoria.



como éste es distinto según los grupos de edad, recomiendan que las políticas educativas deban considerar tal situación y plantearse de manera diferenciada.

Como un primer punto de los retos para 1990, está enfrentar un rezago que aumenta considerablemente con la nueva definición de educación básica, que obviamente implicó la redefinición de las subpoblaciones consideradas para definir y cuantificar el fenómeno en cuestión. Ahora se habla de 33 000 000 de personas con rezago educativo, comparadas con los 20 000 000 existentes hasta antes de la ampliación de la definición de educación básica. Sólo en lo que respecta a niños y jóvenes entre los 6-17 años, el rezago incluye a casi 5 000 000 de ellos, 19.7% de las personas que en 1990 estaban en ese rango etario, uno de cada cinco.

Para hacer patente el rezago educativo, aparte de mostrar su distribución por grupos de edad, Muñoz y Suárez lo presentan por entidad federativa. Especifican que está altamente correlacionado con las heterogeneidades económica, cultural y social del país: a mayor población pobre, mayor rezago. Presentan una clasificación de las entidades federativas según la magnitud absoluta del rezago educativo. Los desequilibrios entre los estados y al interior de ellos, especifican "la desigualdad social que impera en toda la nación mexicana" (p.20). Y provienen, entre otros factores, de la rigidez de las instituciones educativas.

Muñoz y Suárez comentan que el rezago educativo se concentra en los estados con producto interno bruto más bajo, con una mayor cantidad de habitantes que están por debajo de la línea de pobreza, con concentraciones significativas de población indígena; elementos todos ellos que exigen acciones políticas que mejoren, entre otros factores, la distribución del ingreso, y con ello la distribución de los servicios educativos entre la población atrasada. Se apunta que ésa puede ser una meta de la descentralización educativa, si es que ésta logra realizarse de acuerdo con lo planificado. De otra forma, el supuesto ascenso social vía educación puede obstaculizarse, y con ello agudizar las condiciones de vida de un sector muy grande de la sociedad; provocándose mayor polarización socioeconómica, lo que retrasaría la necesaria democratización del país.

Ahondando en los datos censales, Muñoz y Suárez ejercitan su diagnóstico de los componentes del rezago (analfabetismo, instrucción primaria incompleta, nivel medio básico incompleto e inasistencia a la escuela) por entidad federativa y género de sus habitantes. Caben destacar algunas conclusiones parciales: el analfabetismo se equilibra entre los géneros ahí donde la urbanización es marcada y donde las condiciones de vida están por encima del promedio nacional; la característica de la población con primaria incompleta es parte de la división entre norte y sur del país y el Distrito Federal; esta característica es también la que más señala la desigualdad escolar entre los grupos sociales.

En la segunda parte de su monografía analizan datos que dan cuenta de lo que llaman la "competitividad", que se refiere a la calificación de la mano de obra mexicana; muestran cómo en este ámbito educativo también se da una desigualdad tanto social como espacial al analizar los datos censales sobre la población con educación media superior y superior.

En esta segunda parte, Muñoz y Suárez tratan lo referente a las opciones educativas que tienen aquellos que no quedan atrapados en el rezago educativo.

Se refiere así a esa parte de la pirámide educacional que logra concentrarse en su cúpula: los que realizan estudios técnicos o comerciales con secundaria terminada, preparatoria o bachillerato, normal básica, profesional o progrado. La característica general de esta parte de la polarización educativa es su heterogeneidad poblacional, resultante del contraste entre la expansión de la educación media superior y superior y la no universalización de la enseñanza básica. Destacan los autores la presencia importante de la población femenina en las instituciones de educación superior.

La información censal disponible permite a Muñoz y Suárez acercarse a la problemática de la existencia de recursos humanos calificados, a partir del volumen y características de las personas con niveles de instrucción media superior y superior; asociado con las oportunidades educativas de diferentes sectores sociales de la población. De los jóvenes entre los 15-19 años, por ejemplo, grupo de edad al que le corresponde cursar el nivel medio superior, sólo 24.9% había terminado la secundaria, que es el nivel anterior y requisito para ingresar al medio superior. En este nivel, las oportunidades de permanencia y egreso son menores para las mujeres que para los hombres, en términos generales; pues, en las modalidades terminales (estudios técnicos y comerciales y normal básica) la participación femenina es más alta que la de los hombres. Esto les confirma la tesis de que la incorporación femenina al sistema educativo no se efectúa homogéneamente dentro de las oportunidades que se ofrecen, sino que se encuentra fuertemente concentrada en ciertos segmentos.

Los datos registran mayor población inscrita en el bachillerato que en las opciones técnicas. A decir de Muñoz y Suárez esto muestra una mejor valoración de la carrera educativa en ciertos sectores sociales, y en especial de ingresar a la universidad y con ello mejorar su posición social. Aspiraciones que no siempre se cumplen, dada la baja eficiencia terminal del bachillerato en especial en el caso de la población femenina. De ello derivan los autores la necesidad de diversificar las opciones de enseñanza media superior.

Luego analizan la máxima expresión del fenómeno de polarización educativa, que es el crecimiento que ha experimentado la matrícula de licenciatura; y acertadamente refieren que este suceso al que se le llama "masificación" de las universidades, no consiste en que se dé una educación de masas, "sino a la incapacidad de las instituciones educativas para contender con el crecimiento de la matrícula sin detrimento de la calidad" (p. 41). Aquí es donde constatan que la diferencia a favor del género femenino crece conforme aumenta la edad de quienes permanecen en la educación superior; y se especifican las áreas en que esa población tiende a concentrarse. En general se observa que la mayor proporción de personas con estudios de este nivel se ubica en las disciplinas económico-administrativas y turismo (20%); luego las ingenierías (13%); seguidas por ciencias de la salud, asistenciales, de alimentos y biomédicas (12%); ciencias sociales, políticas, comunicación, derecho y educación (10%); biología, bioquímica, ecología y ciencias del mar (1.2%), matemáticas, física y astronomía (0.78%), y artísticas (0.61%) entre otras. En un total absoluto, las personas con cuatro o más años de estudios superiores eran poco más de 2 000 000 en 1990.

Contribuye a diseñar el perfil educativo nacional desigual, la distribución regional de los recursos humanos calificados. Para analizar esta situación, Muñoz y Suárez diagnostican esa distribución en diez regiones en que dividen al país. Parten de distinguir a la población que en el Censo declaró realizar o haber realizado estudios de nivel técnico y a quienes cursan o han cursado estudios de licenciatura y posgrado. La conclusión es la aparición de inequidades y desequilibrios regionales entre este conjunto de la población; así como por el tipo de recursos que se tienen según el área disciplinaria, especialidad o campo de estudio.

Los que tienen mejor calificación media y superior se concentran en las regiones del país donde se han logrado mayores niveles de desarrollo. Si a esto se agrega que México tiene pocos recursos humanos con formación técnica, se percibe que este tipo de preparación no es una alternativa educativa real para la población. Además, junto con los estudios profesionales, la necesidad y disponibilidad de recursos calificados varían entre las regiones y sectores de la economía de acuerdo con las características de los mercados laborales: concentración de la planta productiva, de las instituciones educativas de nivel superior y del sistema de investigación.

Con relación a los estudios de posgrado, el censo de 1990 registró 350 483 personas; que a decir de Muñoz y Suárez, es una cifra sobrevaluada por diversas razones. Como ya es sabido, la mayoría de los posgraduados se concentran en la región centro-sur, es decir, en el Distrito Federal. Sobre este renglón se concluye que la mayor parte de las regiones tiene una base insuficiente de personas con posgrado, respecto a sus necesidades de conocimientos y desarrollo técnico; ni qué decir respecto a las que se dedican a la investigación y de sus condiciones de competitividad nacional e internacional. Todo lo cual expresa, a sentir de Muñoz y Suárez, la ausencia de criterios regionales para planear y adecuar a las condiciones locales los procesos de formación de recursos humanos, así como para aprovechar mejor las potencialidades de infraestructura ya instalada.

El balance final sobre el perfil educativo de la población sigue siendo desalentador: no se ha logrado siquiera alfabetizar a un total aceptable de la población.<sup>2</sup> La deserción y el fracaso escolar individual, también limitan el alcance de los objetivos del sistema educativo. Aun cuando se cuenta con una cantidad importante de población con estudios superiores, a juicio de los autores, la expansión educativa no responde a los requerimientos del sistema económico, ni social, ni es resultado de una política planificada. Si nuestro objetivo como nación moderna es lograr la equidad y la competencia, la situación actual nos conduce a la contradicción, desigualdad y antagonismo.

FRANCISCO J. MORENO B.

<sup>2</sup> Se sabe por diversos estudios que ningún país logra 100% de alfabetización. Ver Prawda, J., 1984, *Teoría y praxis de la educación en México*, Grijalbo.

JOSÉ WURGAFT, *Fondos de inversión social en América Latina*, Chile, PREALC-OIT, 1993, 172 pp.

En los últimos años, la situación de los países de América Latina y el Caribe ha estado enmarcada en una crisis económica que no tiene precedentes históricos en la región, y que ha afectado en forma general las condiciones y calidad de vida de amplios sectores de la población, sobre todo la de los más vulnerables.

Frente a ella, los diferentes gobiernos del área se dieron a la tarea de poner en práctica políticas de estabilización y programas de ajuste estructural, que estuvieron orientados a restaurar los desequilibrios macroeconómicos, que tuvieron como efecto directo una drástica contracción de la demanda interna, tanto por la vía de reducir los ingresos reales, como disminuir el gasto público, y en particular el gasto social.

Una de las principales consecuencias que se deriva de la implementación de las políticas estructurales de ajuste, es que el peso de las mismas fue absorbido desigualmente por los diferentes grupos sociales, debido a la forma en que estas políticas fueron instrumentadas; la mayor parte del costo de ese ajuste recayó en los grupos sociales cuyos ingresos provienen del mercado de trabajo, lo cual trajo como consecuencia que sus niveles de vida se deterioraran a una velocidad mayor que las del resto de la sociedad. Esto derivó en el aumento de ocupaciones menos productivas, reducción de salarios, desempleo e incluso precarización del empleo, que afectaron sobre todo a la población joven y más a la urbana que a la rural. Esta descomposición social significó un aumento de la pobreza y de la marginación o exclusión de grandes grupos sociales, lo que algunos organismos internacionales llamaron la deuda social.<sup>1</sup>

Además, de este deterioro de la situación social en materia de pobreza, debe agregarse la situación de vulnerabilidad que experimentan también en relación a ella los sectores medios que habían constituido un amortiguador de la fragmentación y la exclusión sociales.

Esta última observación nos lleva a la idea no poco generalizada de que la prolongación demasiado extensa en el tiempo de los efectos regresivos del ajuste y de su incidencia negativa sobre las condiciones de vida, podría convertirse en un elemento que genera violencia y desorganización social, las cuales tendrían un efecto corrosivo no sólo sobre el ajuste, sino respecto de la propia democracia, que para muchos países se logró después de un duro y largo proceso, que aún en la actualidad está lejos de su consolidación.

De esta forma, la crisis y sus efectos determinaron que los gobiernos de varios países latinoamericanos tomaran la decisión de adoptar programas especiales de política social que hicieran frente al excesivo costo social.

El libro que nos presenta José Wurgaft se refiere a una de las principales modalidades que adoptaron las políticas sociales de los países latinoamericanos: *Los fondos de inversión social*; que tienen como antecedentes otras moda-

<sup>1</sup> Ver Víctor Tokman, 1988, *Deuda social ¿qué es, cuánto es, cómo se paga?*, Chile, OIT-PREALC.

lidades de estos instrumentos, como fueron los programas de desarrollo comunal o comunitario de los años setenta y, además, los de generación de empleos de emergencia de los años setenta y ochenta (PEM, POJH y PIMO en Chile y PAIT, en Perú).<sup>2</sup>

El texto pretende constituirse en un acabado informe sobre los resultados de la aplicación de este tipo de instrumentos de políticas durante los últimos años, sobre todo en el nivel de empleo y de ingresos, tanto en su modalidad de fondos transitorios como permanentes. Sin embargo, este objetivo se ve frustrado, ya que en todos los casos estudiados se aprecia una gran deficiencia en el seguimiento y medición de los efectos de los fondos en el ingreso y el empleo. Esto se debe fundamentalmente a que la evaluación de los mismos se centra en los resultados cuantitativos y en la eficacia operativa de los programas.

Dentro de los fondos transitorios se analizan los casos del Fondo Social de Emergencia de Bolivia (FSE) y del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), que corresponden respectivamente a los capítulos II y IV, cuya “finalidad esencial es captar recursos externos y canalizarlos para compensar parcialmente los costos sociales del ajuste y de la reestructuración, a través de programas y proyectos decididos y ejecutados con distintos grados de participación de los beneficiarios”.

Entre los fondos permanentes se encuentra el Fondo de Solidaridad e Inversión Social de Chile (Fosis) y el Programa Nacional de Solidaridad de México (Pronasol), ambos comparten la característica de no fungir como instrumentos vinculados a la situación coyuntural de recesión. Más bien sus objetivos son “centrar una parte de la política social exclusivamente en los pobres, desarrollar un enfoque multisectorial, propiciar la participación de los beneficiarios, explotar nuevas modalidades de intervención social, mejorar la capacidad productiva de los beneficiarios y fortalecer la comunidad organizada”; que corresponden respectivamente a los capítulos III y V del texto.

En general ambos fondos son definidos básicamente como intermediarios financieros, es decir, no poseen las capacidades e instrumentos necesarios para ejecutar directamente los programas y proyectos, sino que concentran sus recursos organizativos en la captación de fondos para otras instituciones tanto públicas como privadas o a las organizaciones de los mismos beneficiarios. Junto con esto desarrollan una función meramente directiva, promocional y de coordinación de las acciones que se desarrollan con sus recursos.

Aunque el estudio de cada uno de los casos arroja conclusiones particulares, el texto busca concentrarse en las apreciaciones generales que componen una evaluación más amplia de este tipo de políticas en los últimos años.

Las observaciones formuladas en este informe tienen una cara positiva y otra negativa. En primer lugar, en su conjunto la aplicación de los distintos fondos de inversión social son positivos en cuanto al número de proyectos realizados tanto en infraestructura económica como social, donde se destacan los proyectos en caminos rurales, mejoramiento urbano, reforestación, agua potable,

<sup>2</sup> Véase *Empleos de emergencia*, 1988. Chile. OIT-PREALC, 318 pp.

alcantarillado, vivienda y construcciones para educación y salud y, por último, necesidades de recreación. Sin olvidar la no poco importante creación de un nuevo esquema institucional, que permitió lograr altos niveles de eficiencia, transparencia y rapidez en la ejecución de los programas y proyectos de los fondos, para algunos casos con rango ministerial y para otros con dependencia inmediata del presidente de la República, como instituciones autónomas.

Sin embargo, respecto al principal objetivo de estos programas —que se refiere a la focalización del gasto en los segmentos más pobres de la población que han sido severamente afectados por el ajuste—, no se ha logrado el éxito esperado. En efecto, lo que se ha observado en todos los fondos sin excepción, es por una parte, que la premura por obtener resultados a corto plazo ha llevado a que los proyectos se asignen atendiendo a las presiones de demanda de los sectores con mayor capacidad para identificar y diseñar proyectos, lo que excluye a los más pobres por no tener una capacidad de propuesta y gestión bien definida. Por otra parte, las ONG no son siempre las intermediarias más eficaces, por cuanto tampoco llegan a las áreas más alejadas.

Asimismo, se observa un alto riesgo de politización, ya que cuando los beneficiarios de los proyectos no son seleccionados entre los más pobres, se corre el riesgo de seleccionar a aquellos grupos que tengan mayor capacidad de presión política. Además, muy asociadas a éstos, se encuentra la posible inclinación por programas de corte nacional, localizados preferentemente en zonas urbanas, ya que son más visibles a la opinión pública, en comparación con los regionales y rurales.

No obstante, en la información disponible sobre los diferentes fondos existen diferencias notorias en estos aspectos, pues encontramos desde fondos en los que parece haberse logrado un alto grado de focalización en las áreas y grupos más pobres, hasta fondos en los que se observa un alto grado de dispersión y filtración de recursos hacia sectores de ingresos medios e, incluso, altos.

Un tercer elemento que se debe considerar para cada uno de los casos, se vincula con las dificultades para llevar a cabo una acción multisectorial coordinada, ya que las decisiones, en la mayoría de los casos, se adoptan con un criterio puntual, que se traduce en proyectos específicos, lo que explica la diversidad de programas y proyectos.

José Wurgaft concluye su evaluación general argumentando que “la superación de la pobreza requiere acciones que van más allá de las posibilidades de los fondos” mismos. En otras palabras, aunque el autor no lo deja explícito, las monografías que conforman la base de este trabajo, sólo nos permiten dimensionar estos mecanismos de políticas sobre un análisis económico-financiero del gasto social, en función de la evaluación de sus resultados y en términos de la adecuación entre la dimensión de los problemas y la eficacia de tales políticas y planes.

A la luz de tales resultados es sugerente, por el desarrollo mismo del texto, plantearse la posibilidad de analizar el problema de la pobreza en otros términos, dimensionando de qué se trata la crisis misma y cuál es su resolución.

Parece a simple vista que lo que estos mecanismos de política han hecho es imponer una visión de la crisis y de su resolución. En otras palabras, considerar

los últimos años como una crisis de tipo fiscal, ha llevado a una racionalización del gasto público social, es decir, a una preocupación por su volumen y destino, cuyo exceso en el pasado produjo la crisis.

De ahí que esta problemática se pueda traducir en una sola pregunta de fondo: ¿cómo es necesario dimensionar la pobreza para elaborar los mecanismos necesarios que permitan su erradicación?, dado que el problema que genéricamente hemos llamado el costo social del ajuste presenta dos caras: una, que se refiere a la idea que tengamos de la pobreza y otra, que incluye a los mecanismos coherentes con esa idea de pobreza que permitan su resolución.

La pobreza es más bien un concepto multidimensional, que se proyecta en cualquier sociedad más allá de su dimensión económica. Por esta razón, para muchos autores conocer la pobreza es una tarea necesaria, ya que permitirá construir una idea que nos entregue una imagen acabada de los diversos matices con que se manifiesta.

La caracterización de la pobreza es la llave que nos permitirá la construcción de estrategias orientadas a su resolución. Sin embargo, en este ámbito concreto existen barreras de carácter técnico, político y administrativo, no sólo a nivel nacional sino internacional.

Lo que los fondos de inversión social han traducido en lo concreto es una idea de pobreza fundamentada en los bajos ingresos, lo que lleva a una alta vulnerabilidad social y, por lo tanto, éstas son las razones que explican las limitaciones reales de los pobres para aprovechar las oportunidades brindadas por el desarrollo del mercado. Consecuente con esto, cualquier política social debe estar focalizada a los sectores de más bajos ingresos que impliquen vulnerabilidad social, límite que se fija estadísticamente.

Concluyendo, el libro reseñado aparece como un importante aporte para dimensionar el problema anteriormente enunciado, que más allá de cerrarnos el camino frente a la resolución de este complejo problema social, nos entrega el producto de un aprendizaje sobre la región basado en el análisis de sus experiencias prácticas, que en vez de desalentarnos nos coloca en la necesidad imperiosa de recorrer el camino a nuestro propio ritmo latinoamericano.

JORGE PEÑA ZEPEDA

ANTONIO YÚNEZ-NAUDE (comp.), *Medio ambiente: problemas y soluciones*, México, El Colegio de México, 1994, 270 pp.

Si la conservación del medio ambiente se ha presentado como un gran reto para las sociedades contemporáneas, tal reto es formidable cuando tiene que compatibilizarse con las necesidades del desarrollo, porque ello supone una suerte de relación interactiva donde el medio ambiente siga funcionando como insumo esencial del desarrollo, al tiempo que dicho desarrollo no devore ni deteriore al primero, de manera que ambos se complementen y ninguno ponga al otro en peligro. Es en esta dualidad altamente problemática en la cual se inserta el libro

colectivo compilado por Antonio Yúnez-Naude y editado por El Colegio de México.

El libro, producto del seminario que con el mismo título se realizó en El Colegio de México, bajo el patrocinio de éste y de la Fundación Konrad Adenauer, se compone de nueve artículos organizados en tres grandes apartados, cuyas temáticas son las siguientes: Los problemas ambientales y la sustentabilidad del desarrollo, La política ambiental en el caso de México y Problemas ambientales de las ciudades, además de una breve introducción del compilador.

La introducción de Antonio Yúnez-Naude ubica los trabajos compilados al interior de la polémica entre las dos perspectivas que abordan la naturaleza de los problemas del medio ambiente y la sustentabilidad del desarrollo, y que constituyen visiones extremas sobre los mismos, pues mientras los economistas neoclásicos fundan su reflexión en que toda escasez es relativa, la vertiente ecologista asume que tal escasez es absoluta, lo cual ha dado origen a dos maneras discrepantes de asumir las políticas de desarrollo. Mientras la primera impulsa la adopción de tecnologías más eficientes y no contaminantes, la segunda propone la utilización de tecnologías de pequeña escala que permitan preservar los recursos naturales sacrificando el crecimiento. Esta polémica, lejos de constituir una suerte de coordenadas, desde las cuales clasificar los trabajos reunidos en el libro, sirve como gran horizonte problemático que permite entender las preocupaciones y reflexiones de los autores que participan en esta obra colectiva.

Si bien los artículos son heterogéneos en términos del enfoque, del nivel de abstracción al que aluden, de los supuestos conceptuales y referentes empíricos que usan, etcétera, existe una continuidad temática establecida por la preocupación por la ecología. Sin embargo ésa no es la única convergencia; subyace en ellos una preocupación que con diferentes énfasis se cuestiona sobre las dimensiones contenidas o que cruzan lo ecológico, las complejidades que implica su abordaje analítico y práctico, la necesidad de elaborar reflexiones, perspectivas instrumentos que permitan emerger la dinámica, rica y profunda complejidad de lo ecológico. A estos elementos se añade una preocupación global, la señalada por el compilador, es decir, el carácter de la relación entre desarrollo y medio ambiente, sus dimensiones conflictivas y sus contradicciones, pero también sus potencialidades de articulación y/o complementación.

En la primera parte se incluyen dos artículos que pueden ser considerados paradigmáticos en la manera de entender la relación entre desarrollo económico y conservación del medio ambiente, pues el primero avanza sobre las posibilidades de un desarrollo sustentable, mientras el segundo, si bien preocupado por tal posibilidad, nos presenta una importante investigación en la cual se evidencian los efectos negativos del desarrollo sobre la biodiversidad genética.

El ensayo de Quadri da cuenta de la creciente importancia que ha asumido el problema del desarrollo sustentable, y de la complejidad que tal concepto implica, pues en una de sus acepciones alude a no comprometer el sustrato biofísico que lo hace posible, con el propósito de asegurar para las generaciones futuras un acervo de capital ecológico igual o superior al que ha tenido en disponibilidad la población actual.



Reconociendo que tal capital ecológico constituye un acervo de sistemas y elementos de importancia crucial tanto para el desarrollo social y económico, como para la calidad de vida, el autor señala la aparición reciente de un hecho novedoso y que consiste en que cada vez más el capital construido por el hombre ha dejado de ser el único factor limitante del desarrollo, accediéndose a una etapa en la cual el capital ecológico se convierte en otro factor restrictivo de central importancia.

Tal capital ecológico aporta una amplia variedad de elementos vitales denominados funciones ambientales, dentro de los cuales se encuentra una variedad casi infinita de recursos. Ahora bien, el desarrollo sustentable implica que tales funciones ambientales permanezcan en disponibilidad operativa a lo largo del tiempo.

El autor recorre los caminos abiertos por la economía, para abordar los problemas de la sustentabilidad ambiental, desde la teoría económica clásica hasta los recientes aportes de una teoría del desarrollo sustentable de Pearce, Markandya y Barbier, quienes en 1989 ponen a discusión como tema central el de los límites ambientales de la acumulación del capital, así como el carácter contradictorio de la relación entre crecimiento económico y medio ambiente. En la visión de aquellos autores hay un supuesto central: no limitar el crecimiento económico en aras de la preservación del medio ambiente, sino encauzar el proceso de acumulación para que no autocancele su viabilidad futura, aceptando que es posible compatibilizar la conservación del medio ambiente y el desarrollo económico. Ahí es donde Quadri ubica la creciente importancia de la teoría económica para la interpretación de los problemas ambientales y para la formulación de políticas públicas para confrontarlos.

Es en este núcleo problemático donde Quadri concibe la función de las políticas ambientales como correctoras de las fallas del mercado que provocan que los impactos ambientales sean superiores al óptimo, medido a partir de funciones de costo. Así, examina los principales incentivos económicos dirigidos a cambiar la estructura de costos y beneficios lo cual a su vez tiende a alterar las conductas predominantes de producción y consumo en beneficio del medio ambiente. Los incentivos básicos en ese sentido son los siguientes: impuestos sobre emisiones, sobre productos, derechos de uso o acceso, mercados de derechos, sistemas de depósitos, contratos privados, privatización, subsidios, fianzas y seguros, de los cuales Quadri discute el alcance, los problemas para la operación de cada uno de ellos, los criterios de selección para el uso de los mismos, y las dificultades de evaluar o de adjudicar precios a los recursos y funciones ambientales que sean objeto de la política.

A partir de ello Quadri centra su atención en evaluar críticamente la utilidad de las políticas regulatorias y normativas, que regulan al contaminador individual o al usuario de recursos sin preocuparse por el problema central que es el de respetar la capacidad de carga de los sistemas biofísicos. De ahí la toma de partido del autor por las políticas de incentivos económicos que corrigen las fallas del mercado.

En la parte más propositiva del artículo, Quadri señala la importancia de que, para que el desarrollo sea ecológicamente sustentable, se requiere que cada

precio de cada bien o servicio incorpore el costo ambiental total, cuyo impacto al aplicarse sería cambiar radicalmente el comportamiento de los agentes económicos. Así explora la complejidad y los retos que implica una política de desarrollo sustentable fundada en instrumentos económicos, cuyos sacrificios y modificaciones en una economía nacional los percibe el autor como de una complejidad abrumadora.

“Reflexiones sobre la biodiversidad genética de las semillas; problemas de análisis y el caso del maíz en México”, es una investigación colectiva realizada por Antonio Yúñez-Naude, Edward Taylor y Fernando Barceinas que centra su atención en el tema de la biodiversidad de los cultivos, cuya importancia práctica estriba en ser parte integral de los programas para lograr una economía sustentable.

Los autores analizan la relación conflictiva entre desarrollo y biodiversidad, centrando su atención en el caso del maíz, ya que, de acuerdo con los autores, existen efectos onerosos sobre la biodiversidad en tal relación, pues la sustitución de las semillas autóctonas por las mejoradas, si bien aumentan los rendimientos, a la vez tienden a homogeneizar las semillas y a desplazar las razas originales, en las cuales se asienta la diversidad genética. Sobre ese horizonte problemático, los autores dan cuenta de la enorme riqueza biológica contenida en la biodiversidad del maíz, pero también les interesa abordar los problemas de erosión genética que se presentan. Es en este último aspecto en el cual se internan los autores, con el fin de hacer un diagnóstico sobre el mismo, tomando como indicador para medir la biodiversidad del maíz y su eventual pérdida, el acervo y uso en el tiempo de las razas autóctonas de la semilla.

Las conclusiones básicas de un primer acercamiento muestran que en los últimos quince años el cambio no ha sido dramático pese al uso extendido de semillas mejoradas. Sin embargo, la respuesta es parcial, y por ello los autores usan una aproximación alternativa, a través del estudio de la estructura de uso de distintas semillas del maíz por tipo de productor y de los posibles efectos que el desarrollo económico ha tenido sobre tal patrón, distinguiendo los predios por tipo de propiedad y régimen de agua.

La principal conclusión que se obtiene del análisis de los datos del cultivo del maíz, es que existe una asociación entre el tamaño de los predios y el régimen de aguas, con la productividad y el tipo de semillas usadas. De modo tal que a mayor extensión de los predios, si es que cuentan con irrigación, mayor uso de semilla mejorada y mayor productividad, mientras que los predios menos capitalizados, con menores recursos y ganancias y con reducida vinculación al mercado (productores tradicionales), son más proclives al uso de semilla criolla, y por tanto los que mantienen la biodiversidad. Usando modelos logit y probit, se someten a prueba econométrica las conclusiones anteriores cuyos resultados se ajustan a las mismas, de modo que apuntan a reconocer los efectos erosionadores en la biodiversidad de los procesos de modernización.

Reconociendo que la biodiversidad del maíz no se encuentra distribuida de forma homogénea en todo el país, y que se concentra en regiones donde permanece la tradición de cultivo a partir de semillas criollas y predios campesinos de tipo familiar, los autores realizan un estudio de caso sobre la biodi-

versidad del maíz en Chiapas. Los resultados muestran una relación entre la calidad de tierra y la selección de semillas; la tierra de mejor calidad está asociada positivamente con el uso de semillas mejoradas, mientras la disminución de la calidad de la tierra está asociada al cambio a favor del uso de semillas autóctonas. Todo lo cual apoya la idea de que la biodiversidad genética se conserva en las regiones en las cuales se amortiguan los efectos del desarrollo económico y los procesos de modernización.

Finalmente, ante el hecho de que el mantenimiento de los recursos genéticos de los cultivos tiene un valor económico, derivado de su aportación como insumos al desarrollo tecnológico de las semillas para los aumentos futuros en la productividad del agro, los autores proponen como estrategia óptima combinar la investigación y la difusión del uso de semillas mejoradas con políticas que promuevan la conservación *in situ* y los métodos de protección *ex situ* prevaletentes.

El eje problemático de la segunda parte del libro lo constituyen la política y las políticas del medio ambiente; así, se exploran diversas dimensiones y procesos vinculados con los efectos, dificultades y retos en la construcción e implementación de políticas. Las perspectivas para ello son heterogéneas; por una parte las fundadas en modelos económicos y, por la otra, estrategias de análisis político que recuperan las dimensiones nacional e internacional.

El artículo de Juan Carlos Belausteguigoitia, "Algunas consideraciones sobre el uso de instrumentos económicos en la política ambiental", se encuentra más cercano al problema que apuntaba Quadri en su primer artículo, esto es, la inclusión de instrumentos económicos en la política ambiental y sus potencialidades y dificultades para su implementación.

Partiendo del supuesto de que los incentivos cambian la conducta de los agentes económicos y permiten reducir los costos que sus acciones provocan, el autor caracteriza los diferentes instrumentos que pueden cambiar de modo favorable las conductas de tales agentes en beneficio de la conservación del medio ambiente.

Según el autor, la virtud de los instrumentos económicos es que alcanzan una meta fijada al menor costo posible, además de que permiten internalizar los costos en el agente de manera permanente, con lo cual tienen un incentivo para controlar la contaminación, a diferencia de los instrumentos denominados de comando y de control que también Quadri critica.

Pese a sus virtudes, tales instrumentos no han sido usados en el caso de México por un conjunto de razones que el autor señala brevemente. Sin embargo, él supone que existe una serie de variables que podrían contribuir a la inclusión de los instrumentos económicos en los programas de control y prevención de la contaminación, como: los costos marginales crecientes y diferentes entre las empresas, la creciente capacidad de medir la contaminación, la necesidad gubernamental de contar con fuentes de ingresos y la necesidad de credibilidad de los agentes en la permanencia de las políticas, entre otros. De modo que a su juicio es claro un creciente consenso sobre la necesidad de incorporar incentivos económicos dentro de las estrategias de protección ambiental.

El trabajo de Jorge Romero, "Energía, emisiones y precios relativos" analiza el costo-beneficio de aplicar un impuesto al uso de combustibles fósiles en

México. Para ello construye un modelo general dinámico que supone una economía pequeña con una tasa de interés dada, así como el precio de cada bien comerciable (a excepción de la construcción), y agentes productivos que buscan maximizar beneficios. Incorporando, por otra parte, las variables: trabajo, bienes intermedios y nivel de inversión.

El resultado de la aplicación del modelo apoya la idea de los beneficios de la adopción de un impuesto al consumo de energía contaminante, pues los efectos de introducir un impuesto de 20% al uso de combustible, en el caso del PIB consisten en una reducción de sólo 0.6%, mientras que la reducción en el uso de combustibles fósiles es de 13 por ciento.

El artículo de Francisco Gil Villegas titulado "La política de protección al medio ambiente en México durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari" señala el carácter integrador de la propuesta salinista presentada en la "Cumbre de la Tierra" en 1992, y que se propuso ampliar la noción de desarrollo sustentable con la visión conceptual de un desarrollo global, señalando el carácter no excluyente ni antagónico del desarrollo y la protección del medio ambiente. No obstante que el autor reconoce el carácter atractivo que tal posición tiene en el plano declarativo, señala las múltiples dificultades para ponerla en práctica.

Al analizar los instrumentos políticos de control de la contaminación ambiental de la ciudad de México, el autor destaca los efectos políticos publicitarios de las medidas adoptadas, lo que a su juicio a menudo impide la comprensión de sus efectos reales en la reducción de la contaminación.

Al situar su reflexión en el problema de la protección del medio ambiente en un contexto de globalización, Gil Villegas destaca dimensiones particularmente importantes de orden político e internacional que complican la toma de decisiones políticas orientadas a la protección del medio ambiente, señaladamente la reducción de los límites de la autonomía estatal tradicional, la emergencia de procesos de toma de decisiones multiburocráticos, y la necesidad de acuerdos de cooperación entre Estados, como la creación de organismos de cooperación bilateral entre México y Estados Unidos en el contexto del Tratado de Libre Comercio.

El apartado sobre problemas ambientales de la ciudad de México, presenta varios de enfoques y perspectivas que tienen en común a la ciudad como referente empírico básico, sus problemas ecológicos y las medidas de política pública para enfrentarlos, tomando como referente las ciudades de México, Buenos Aires y Berlín, aunque con enfoques y perspectivas disímiles, en un caso con un tratamiento eminentemente teórico y, en el resto básicamente descriptivo.

El artículo de Quadri sobre "La ciudad y la evaluación de impacto ambiental: un enfoque económico", pretende avanzar el camino sobre el concepto y método de evaluación de impactos ambientales, de frente al hecho incontestable de que la misma evaluación se ha constituido en objeto de debate entre actores diversos.

Para Quadri la evaluación del impacto ambiental constituye un proceso de doble carácter; en primer término, es un análisis destinado a predecir las alteraciones que un proyecto, actividad o servicio pueden producir en el medio ambiente y, en segundo lugar, constituye un procedimiento administrativo para la

aprobación, modificación o rechazo del proyecto o actividad por parte de la autoridad competente, lo cual le otorga una centralidad estratégica. Reconociendo que el mercado es insuficiente para recabar y transmitir la información necesaria para una precisa evaluación, el autor construye un modelo para generar esa información faltante, con el propósito de evaluar los costos-beneficios propios de los proyectos de urbanización de lotes baldíos.

A partir de los conceptos de valor ambiental y costo de oportunidad de un bien, y del establecimiento de un índice ponderado para cuantificar bienes y servicios ambientales, considerados significativos en el ámbito metropolitano, Quadri apunta funciones de asignación óptima de los recursos, de tal manera que se tenga una evaluación de los costos de acentuar el valor ambiental de un bien o su uso urbano, en virtud de su costo de oportunidad. Ello constituye un procedimiento para sugerir alternativas que tiendan a maximizar la utilidad social de un proyecto, incluyendo un análisis del marco espacial en el que operará y las consecuencias que tiene sobre el caudal de bienes y servicios.

Así, a partir de un modelo matricial de integración, como propuesta metodológica para evaluar el impacto de obras y proyectos inmobiliarios, incorpora nuevos elementos de juicio para tomar decisiones en el ámbito metropolitano, particularmente criterios de reordenamiento territorial, planeación de usos del suelo y la ponderación de bienes y servicios prestados por el bien tierra, a partir de la medición de los costos de oportunidad propios a su circunstancia urbana. Complementariamente, a partir de una función de utilidad social aplica un procedimiento de optimización, que permite establecer criterios sobre la asignación del suelo urbano, como recurso escaso, entre dos fines alternativos, a saber: desarrollo inmobiliario y conservación ambiental.

El texto de Alberto Morán "El medido ambiente en la ciudad de Buenos Aires: problemas y soluciones a nivel de la gestión pública" traza un cuadro general de las razones de la expansión urbana de Buenos Aires, señaladamente el modelo basado en polos de desarrollo, que han conducido a la degradación del medio biofísico en dicha ciudad.

El autor indica que si bien el debate público sobre la conservación del medio ambiente en Buenos Aires ha incorporado el tema de la calidad de vida, sólo se han revelado dos aspectos: el de la adecuada utilización de la energía disponible y el de la conservación del medio ambiente; sin embargo, ha estado ausente un tercer elemento que les puede dar a los dos anteriores consistencia y sentido, y que es el estilo de desarrollo, traducido en términos de políticas, instrumentos precisos. Para el autor la ausencia de esta dimensión ha tenido efectos devastadores porque ha conducido a la irracionalidad en el uso de los recursos, de modo que la propia gestión ambiental se convierte en una parte central del conflicto sobre la preservación del medio ambiente.

Sobre tales problemas el autor señala el complejo de dificultades a las que se enfrenta la creación e instrumentación de una política ambiental urbana, frente a las cuales propone la formación de un aparato para la gestión ambiental que no fragmente, que no especialice el tratamiento de los diversos problemas ambientales, sino que sea asumido como un complejo medioambiental, entendido como una variable que corte o esté presente en todas las políticas sectoriales,

donde las cuestiones sobre el medio ambiente lejos de ser consideradas como un sector, sean un factor, un componente de las políticas.

Eike Duffing en su trabajo "El manejo integral de los problemas ambientales en Berlín", nos presenta la otra cara de la moneda de las medidas de mejoramiento de las condiciones ambientales, pues describe la manera en que la ciudad de Berlín ha tenido cierto éxito en el manejo integral del desarrollo urbano y del medio ambiente a partir de un conjunto de medidas de control. De modo que el autor describe el manejo ambiental urbano en Berlín a través de intervenciones regulatorias en lugar de incentivos económicos directos para el manejo integral del medio ambiente, lo cual abre renovadas posibilidades para una nueva discusión sobre los alcances y los límites de las diversas modalidades de intervención gubernamental. El texto "Ciudad de México: problemas socioambientales en la gestión del agua" de Patricia Romero, avanza en torno a un diagnóstico de los problemas que han enfrentado las autoridades en la gestión del agua y, de las medidas instrumentadas dentro de la "estrategia metropolitana para el sistema hidráulico del Valle de México". Centralmente las dificultades socioeconómicas y ecológicas implicadas en la construcción y operación de abastecimiento del drenaje, así como las consecuencias de tales dificultades para los habitantes de la ciudad de México y de las zonas externas a la ciudad de las cuales se extrae o emite el agua.

El análisis del diagnóstico deja en claro, en primer lugar, la alteración del ciclo hidrológico en virtud del crecimiento urbano, particularmente por la construcción y operación del sistema de abastecimiento y drenaje. Del primero, la autora destaca las consecuencias socioeconómicas y ecológicas de la sobre explotación del agua; del drenaje, señala las características del sistema de desagüe y sus efectos negativos al combinar el desalojo de aguas pluviales y residuales en el mismo conducto. A partir de ello, Patricia Romero señala el impacto extrarregional de la gestión de la obra hidráulica en el valle de Lerma y en el Mezquital, donde con intensidades diferentes, tanto la extracción como el desagüe han afectado las actividades económicas.

La autora señala, una variedad sumamente compleja de problemas en la gestión del agua, que incluye: la sobreexplotación del agua; la anarquía en el crecimiento de las redes primarias y secundarias de abastecimiento; el desaprovechamiento de las aguas pluviales; los problemas de cobertura del sistema de drenaje; el despilfarro del líquido, con cifras aterradoras de desperdicio (mil millones de agua al día), que dan cuenta de la magnitud del problema y del formidable reto de resolverlo.

Sobre el contexto de tal diagnóstico, explica la llamada "Estrategia metropolitana", componente central de la política hidráulica del régimen de Salinas de Gortari, cuyo rasgo básico consiste en intentar romper la lógica onerosa que implica incrementar la oferta ante el incremento de la demanda, pero que entre otras cosas deja intocada la cuestión de cómo solucionar el problema de la sobreexplotación del agua, cuya solución efectiva, a juicio de la autora, consiste en romper el círculo de demanda creciente-oferta creciente, a través de frenar el crecimiento de la ciudad. Las medidas gubernamentales tendientes a frenar la oferta se insertan en un plano netamente sectorial que excluye los factores globales

que presionan sobre la demanda, de modo que al final refuerzan el círculo perverso de demanda y oferta crecientes. Mientras, por el lado del sistema de drenaje la solución gubernamental, presenta la misma deficiencia, pues se propone aumentar la red de drenaje, que ante el crecimiento urbano siempre será insuficiente. Es en esa relación en que parece jugarse el reiterado fracaso de una política que siempre va por detrás de la magnitud de los problemas.

Visto en conjunto el libro colectivo *Medio ambiente: problemas y soluciones*, constituye un amplio y rico panorama de temas, problemas y procesos vinculados con el medio ambiente y su conservación, pero quizá lo más importante es que nos presenta una amplia gama de estrategias de análisis, de formas de abordarlo, al tiempo que nos muestra una reflexión madura y profunda que pretende ser propositiva, en la medida en que expone las modalidades en que renovadamente se han configurado modos alternativos de solucionar los problemas de un medio ambiente, en el cual cotidianamente nos desarrollamos y, ante el cual estamos indisolublemente ligados. En más de un sentido se trata de un libro que contribuye a formarnos una idea de la importancia no sólo analítica de estudiar el medio ambiente, sino de comprometer formas de reflexión que permitan su conservación, la cual es vital no sólo para el desarrollo económico sino para la existencia de la vida misma.

RAMÓN R. RESÉNDIZ GARCÍA

RENÉ HERRERA ZÚÑIGA, *Nicaragua, el derrumbe negociado: los avatares de un cambio de régimen*, México, El Colegio de México, 1994.

El estudio de los procesos que llevaron al derrumbe negociado del sandinismo y el análisis de los primeros años del nuevo régimen, constituyen el hilo conductor de este libro. Más específicamente, el trabajo intenta establecer cuáles fueron las condiciones nacionales e internacionales en que se inició el cambio del régimen sandinista; cómo operaron los mecanismos que propiciaron dicho cambio y cuáles fueron sus consecuencias en el resultado de las elecciones de 1990. Asimismo, el estudio intenta establecer cuáles son las particularidades del caso nicaragüense en la formación del nuevo gobierno y la definición de sus tareas prioritarias, así como los avances y retrocesos en los tres primeros años del gobierno de Chamorro en materia de pacificación, estabilidad política y recuperación económica.

Para entender cómo y porqué considera el autor que se dio el cambio en Nicaragua es importante identificar la caracterización que hace del régimen sandinista. Para Herrera, "Nicaragua vive el drama de los países periféricos que formaron parte de la estrategia del bloque socialista en las regiones del Tercer Mundo y que fueron utilizados en su confrontación con Estados Unidos" (p. 15). De ese modo la instauración del régimen sandinista fue el resultado de la confrontación este-oeste; sólo que a pesar de ser el único país de

Centroamérica en el que se registró una victoria revolucionaria con amplio y abierto respaldo soviético, el régimen sandinista no logró su consolidación, alcanzando únicamente a consolidar algunas instituciones totalitarias (p. 19). Para el autor los sandinistas intentaron una refundación del Estado y de las relaciones entre la sociedad y el Estado conforme con sus proposiciones ideológicas marxistas-leninistas y fracasaron (p. 41). "Si bien los rasgos totalitarios del sandinismo son muchos y bastante conocidos como copiados y puestos en ejecución por los mismos asesores soviéticos, países europeos del Este y de Cuba, no alcanzaron un nivel de consolidación similar al que ocurrió en esos países" (p. 43). ¿Qué fue a final de cuentas el régimen sandinista?, se pregunta Herrera: "Fue un gobierno de pretensiones totalitarias que, desde sus inicios, se vio frustrado en su transición al socialismo" (p. 45). De este modo, Herrera considera que el régimen sandinista tenía una gran similitud con los regímenes socialistas africanos y tercermundistas en general, por lo que caracteriza al sandinismo como un socialismo africano en América (p. 98).

Dados estos rasgos tan propios, el sandinismo era ciertamente un régimen contradictorio, pues aunque se orientara ideológicamente por el marxismo-leninismo e hiciera grandes esfuerzos para construir un Estado socialista no lo logra concretar (p. 44), por lo que entra en la contradicción de pretender el socialismo por la vía del capitalismo (p. 99). De este modo, la proclamación de objetivos socialistas mediante la aplicación de medidas capitalistas termina en un estancamiento del proceso revolucionario en general. Sólo identificando estas particularidades se pueden entender algunas afirmaciones del libro, que de otra forma parecen un tanto contradictorias. De acuerdo con el autor, aunque los sandinistas hablaban en nombre de los campesinos, actuaban consistentemente en su contra por medio de políticas de precios que beneficiaban a los grandes productores (p. 82). De ahí que, según Herrera, la clase popular no sólo no estaba llegando al poder con el triunfo sandinista, sino que se dedicó a combatir al sandinismo desde sus posiciones organizadas en las centrales obreras (p. 110).

Los sandinistas se ven en dificultades para instaurar su proyecto por el simple hecho de que la dirigencia del sandinismo estaba integrada por miembros de las mismas familias que pretendían destruir (p. 105). Muchos de los hijos de los empresarios eran dirigentes de la revolución, por lo que durante el día acusaban a sus padres, mientras que durante la noche cenaban con ellos (p. 108).

El autor busca en esta confusa identidad del sandinismo las causas de su fracaso y la explicación de que finalmente decidan negociar su retiro del gobierno.

Los sandinistas necesitaron de una política de alianzas para llegar al poder, pero consideraban estas alianzas como algo temporal, pues pretendían primero desplazar a estos sectores para después vencerlos. Sin embargo, esto no fue tan fácil como pensaron, por lo que "los tres factores de apoyo que los sandinistas tuvieron para subir al poder fueron precisamente los mismos para perderlo: Iglesia, alianzas políticas empresariales y relaciones internacionales" (p. 106).

En síntesis, el autor identifica como los principales factores que incidieron en el fracaso sandinista la pérdida de apoyo de sus aliados originales, el escaso



auxilio de los sectores populares que no se identificaron con el proyecto sandinista; el derrumbe económico ocasionado por la estrategia de llegar al socialismo dependiendo del apoyo de los mismos capitalistas que pretendían destruir y por último la negociación entre las superpotencias, facilitada por el debilitamiento previo a la caída de la Unión Soviética.

Los sandinistas habían fracasado en los ámbitos económico y político, pero no así en el militar. Es por eso que la caída del régimen sandinista no ocurre como en otros casos, en los que un régimen es obligado a rendirse y a entregar todo el poder al ser vencido militarmente; en esta ocasión, el fracaso del proyecto político sandinista implica su caída por la lenta y tortuosa ruta del derrumbe negociado.

A diferencia de otros regímenes autoritarios, el autor plantea que los sandinistas consideraban que habían llegado al poder en forma irreversible. Debido a lo anterior, trataban de eliminar toda alternativa contraria, intentando aparecer como los únicos actores legítimos en el juego del poder. Es por ello que el principio del fin de los sandinistas fue precisamente cuando accedieron a negociar con la contra, debido a múltiples presiones internacionales y a la amenaza por parte de Estados Unidos, de reanudar la ayuda militar a los contras.

Los sandinistas plantearon siempre que no negociarían con la contra, pues consideraban que ésta no representaba una opción nicaragüense, sino que era una fuerza mercenaria al servicio de Estados Unidos, por lo que insistían en que la negociación debía ser directamente con representantes de ese país, que según planteaban, sostenía una guerra de agresión contra Nicaragua. No obstante, el autor plantea que “Si la oposición armada era un instrumento de Estados Unidos para tener influencia en los asuntos nicaragüenses, para los nicaragüenses mismos, especialmente campesinos y propietarios rurales, se convirtió en una forma eficaz para defenderse de las políticas sandinistas” (p. 79). De ese modo Herrera considera que la contra era no sólo una fuerza política legítima, sino la única opositora capaz de ejercer presión sobre los sandinistas (p. 111). De este modo, de nada valían las conversaciones con los partidos opositores, si no se daba una negociación directa con la contra.

El otro factor importante fue la presión ejercida por la diplomacia internacional, primero del grupo de Contadora y de los Estados Unidos y posteriormente de las mismas naciones centroamericanas, luego del acuerdo de Esquipulas. La estrategia de contención diplomático-militar del sandinismo llega a su climax en 1987. En agosto de ese año se pasa de las gestiones de Contadora a las de Esquipulas; en noviembre el presidente Ortega anunció su disposición de concertar un cese al fuego con las fuerzas irregulares e hizo una propuesta oficial de negociación con la contra. En enero de 1988 se realizó una nueva reunión de países centroamericanos en la que se le hizo ver a Ortega la importancia de que su gobierno dialogara directamente con la contra como una medida unilateral tendiente a detener la aprobación en el Congreso norteamericano de nueva ayuda a la contra. Un día antes de que esa ayuda se votara, en febrero de 1988, Ortega anunció su decisión de establecer conversaciones directas y sin intermediación con la contra.

De este modo, la pinza se fue cerrando con los sandinistas adentro. La ofensiva militar de la contra, por una parte, y la presión diplomática internacional, por la otra, se coordinaron de tal forma que no le dejaron al sandinismo más opción que negociar. Es así como en marzo de 1988 se firmó el acuerdo de Sapoá entre líderes de la contra y del gobierno sandinista. Si bien el gobierno nicaragüense trató de hacer ver el acuerdo como un pacto de rendición y, por tanto, como la confirmación definitiva de que habían ganado la guerra, el autor considera que independientemente de lo que planteara la propaganda oficial, lo importante era que por primera vez los contendientes quedaron en igualdad de circunstancias frente a los nicaragüenses y frente al resto del mundo.

El hecho de que los sandinistas accedieran a negociar con la contra, según Herrera, una serie de efectos políticos importantes. En primer lugar se produce un efecto igualador de los contrincantes; la negociación modifica la simetría de poder previamente existente. La guerra no era ya un conflicto entre Nicaragua y Estados Unidos, sino entre fuerzas político-militares insertas en la sociedad nicaragüense. Un segundo aspecto fue que al sentarse a negociar, la contra adquirió legitimidad, con lo que ésta dejó de ser monopolio de los sandinistas. Un tercer efecto de la negociación fue el sentimiento de frustración y derrota en los militantes sandinistas, quienes se sintieron defraudados. Otro efecto importante fue el que se produjo en la población no militante; la negociación desencadenó nuevas perspectivas en la gente común respecto al futuro del país y de su futuro personal, lo que llevó a que se agravara la deslegitimación del régimen y a que resucitaran grupos políticos interesados en participar en la competencia política. No eran grupos importantes en la negociación, pero sí lo serían después en la contienda electoral. Un último efecto importante fue el que se produjo sobre el discurso político. Los sandinistas dijeron que negociarían para contribuir a la paz del país, mientras que sus opositores dijeron que participarían en la negociación para impulsar la democratización.

Este último punto es importante, pues según el autor fue la contra la que terminó imponiendo su proyecto. Así, entre 1988-1990 la contra pudo conservar su condición armada, mientras el sandinismo caía en una cascada de concesiones políticas para lograr su desarme, el cual no se realizaría sino hasta después de las elecciones y de manera incompleta (p. 71).

Todos estos efectos sumados tienden a materializarse en una descomposición del orden establecido por la revolución, el cual se aprecia en el comportamiento general de la población en las elecciones de 1990.

De este modo, la diplomacia internacional y la presión militar de la contra habían obligado a los sandinistas a tomar medidas de democratización, la cual beneficiaría a la posición política organizada; según Herrera "La contra había cumplido con su papel: el sandinismo estaba listo para recibir el castigo electoral de parte de una población que comprendía que *algo* había cambiado después de las negociaciones y que ese *algo* estaba relacionado con la posibilidad de votar libremente el 25 de febrero"(pp. 111-112).

De este modo los sandinistas se enfrentaba al riesgo de una democracia electoral que no deseaban, pero que era requisito para consolidar su proyecto, toda vez que consideraron que los partidos políticos, divididos en múltiples frac-

ciones, no tendrían capacidad de respuesta unitaria frente a ellos. Pero no ocurrió así, las múltiples facciones de los partidos opositores se sumaron en un solo frente electoral antisandinista: la Unión Nicaragüense Opositora (UNO), amalgama heterogénea de quince partidos, en la que participaba desde el Partido Comunista de Nicaragua hasta el Partido Neoliberal, pasando por partidos socialistas, conservadores y socialdemócratas, los que no tenían en común más que su oposición al sandinismo. Es esta coalición la que gana las elecciones, obteniendo 54.7% de los votos, frente a 40.8% de los sandinistas.

Según Herrera las elecciones de 1990 tenían un objetivo claro: decidir el destino político del sandinismo. Los resultados también fueron claros: el electorado decidió rechazar la opción sandinista. Sin embargo, al conocerse los resultados desfavorables a su partido, los sandinistas desataron una campaña legislativa, antes de entregar el poder, con el fin de poner "candados" constitucionales a las posibilidades de un cambio de instituciones que consideraban irreversibles. Una vez fuera del poder, contaban en el Congreso con la minoría necesaria para impedir cualquier reforma constitucional, obligando a la presidenta Violeta Chamorro a cogobernar con ellos. Esto fue rechazado por los que llevaron al poder a Chamorro, la coalición opositora se rompió y el gobierno quedó aislado de sus propias organizaciones y bases electorales. El nuevo gobierno desechó una estrategia de confrontación con los sandinistas, optando por la conciliación, mientras que sus anteriores aliados optaron por la confrontación y se constituyeron en oposición tanto de los sandinistas como del nuevo gobierno.

De acuerdo con Chamorro, la estrategia de conciliación perseguía el desmantelamiento del proyecto sandinista, sólo que comprometiendo al sandinismo en su propia supresión; el autor evalúa los resultados de esa estrategia en los primeros tres años del gobierno de Chamorro, considerando que en ese lapso había hecho crisis.

Los sandinistas perdieron las elecciones, pero sus opositores armados no sólo no ganaron el gobierno sino que no pudieron colocar a sus hombres clave en la nueva administración. Más aún, perdieron a sus aliados políticos que abandonaron tempranamente el respaldo al gobierno electo. Esta situación dejó al sandinismo en una posición de cogobernantes frente a una oposición político-militar unificada y sin responsabilidades políticas gubernamentales (p. 25). De este modo, frente a dos ejércitos que no controla, el gobierno sólo es útil como mesa de negociación a la que llegan los verdaderos actores con el fin de dilucidar sus competencias de poder.

Ahora bien, el hecho de que el gobierno de Chamorro parezca débil, al punto de semejar una continuidad del sandinismo, no debe confundirse con el hecho de que el proyecto sandinista haya salido bien librado; por el contrario, el autor considera que los cambios que se iniciaron como consecuencia de la negociación para poner fin a la guerra en 1988 son irreversibles.

