

2. Un tema de nuestro tiempo: la discusión sobre el dilema Estado-mercado	295
A. La racionalidad estatal	296
B. La eficiencia del mercado	298
C. El camino elegido	303
D. Desincorporaciones 1988-1993	306
E. Concepto de soberanía en el derecho mexicano	308
F. La soberanía mexicana en la moderna concepción del entorno internacional	309
3. Estados Unidos	310
A. Educación	310
B. Salud	312
C. Empleo e ingreso	316
4. América Latina	318
A. Educación	318
B. Vivienda	321
C. Alimentación	323
D. Salud	324
E. Ambiente	327
F. Empleo e ingreso	329
G. Los grupos indígenas	331

y alimentación. No obstante, consideramos que no haber desarrollado esos temas no afecta al enfoque del presente título.

2. UN TEMA DE NUESTRO TIEMPO: LA DISCUSIÓN SOBRE EL DILEMA ESTADO-MERCADO

En años recientes, el desarrollo ha sido el eje central de la política económica de toda clase de gobiernos, y aun los partidos políticos con distinta concepción; de acuerdo con sus ideologías, no han sido ajenos a las preocupaciones que generan las cada día más apremiantes necesidades de empleo, vivienda, salud y educación de grandes sectores de la población.

Con el mismo objetivo aparente, se han puesto en práctica diferentes mecanismos de política económica cuyas manifestaciones más sobresalientes se agrupan en dos vertientes de pensamiento. Por un lado, se encuentra aquella que considera como indispensable la obligación del Estado de intervenir activamente en la economía con todo el peso de sus facultades, ya que la economía no puede quedar librada a la espontaneidad de sus fuerzas, ni a las decisiones inapelables de los intereses privados. En el otro extremo, se sitúan las políticas cuyo origen se encuentra en las corrientes del pensamiento neoclásico, que confieren a las libres fuerzas del mercado y a las decisiones individuales de las personas un papel central, por lo que el Estado pasa a segundo término, restringiendo al mínimo sus acciones sin que pueda oponerse a la acción de los individuos, en la búsqueda de su interés personal, mismo que al conseguirse, supondría también el logro del interés general.

Sin tomar en cuenta en este análisis los esfuerzos llevados a cabo en los países socialistas, con un sistema de planificación autoritaria de sus estructuras económicas, puede afirmarse que los intentos por lograr condiciones de igualdad para toda la población, ha arribado a resultados tan discutibles, que permite afirmar que ninguno de los modelos por sí solos, pueden solucionar los problemas de mayor agudeza que surgen en todo sistema económico, y que en la actualidad se manifiestan de manera más notable en elevadas tasas de desempleo y en índices de pobreza crecientes.

De esta manera, no sólo el fenómeno del desempleo, sino los desequilibrios económico-sociales, requerirán de soluciones que vayan más allá de la aplicación de una política económica que deje todo en manos de la

iniciativa privada, de una política clásica de reactivación que invoque la racionalidad del Estado.

A. *La racionalidad estatal*

La expresión “racionalidad económica” se emplea con frecuencia para definir el comportamiento del consumidor, o del productor. La racionalidad económica, constituye la hipótesis central de la teoría económica y se considera tradicionalmente como una racionalidad de medios al servicio de fines que le son externos. La racionalidad del sistema conduce a cuestionarnos sobre su capacidad para asegurar el crecimiento de los medios de producción y la elevación de los niveles de vida.

La búsqueda de la racionalidad económica se convierte, así, en el objetivo del Estado al momento de decidir su intervención en el proceso de producción y circulación de los factores productivos.

A medida que el intervencionismo se expande, va representando una nueva imagen: durante mucho tiempo apareció como la expresión misma de la potencia pública, imponiendo, en nombre de la justicia social, su acción a las empresas privadas. Posteriormente éstas requirieron la ayuda del Estado por razones económicas. Ahora se agrega a la protección una suerte de asociación, de interdependencia recíproca de lo público y lo privado. Después del Estado justo y el Estado protector, aparece el Estado asociado. De esta manera, se superponen tres formas sucesivas de intervencionismo.

La crisis de 1929 provocó un cambio sustancial de las empresas privadas en relación con el intervencionismo de Estado: opuestas antiguamente a todo intervencionismo estatal, durante mucho tiempo lo reclamaron para solucionar sus dificultades financieras mediante la obtención de frenos a la competencia extranjera, subvenciones o fijación de precios.

El intervencionismo, sin embargo, se habría quedado en el nivel de procedimiento empírico, si no hubiera sido llevado a la altura de todo un sistema teórico, por J. M. Keynes en 1936. El autor de la *Teoría general del empleo, del interés y el dinero*, le dio al intervencionismo un método: análisis macro, análisis por cantidades globales; un objetivo: la realización del pleno empleo; una posibilidad: el mantenimiento de la inversión en un nivel elevado, gracias a una política de crédito y monetaria dirigida (tasas de interés moderadas que estimulen las inversiones privadas) y una política de gasto público.²⁹³

²⁹³ Dillard, Dudley, *La teoría económica de John Maynard Keynes*, Madrid, Aguilar, 1968, p. 51.

Esta evolución ha tenido importantes consecuencias. Interviniendo más íntimamente en la vida económica, el Estado se ha dejado penetrar por ésta; con el tiempo se han producido fuertes lazos entre el poder público y las empresas privadas.

Durante los años que van de 1960 a mediados de 1985, la expansión económica del Estado adquirió una importancia creciente que no obedece únicamente a la ampliación del aparato estatal en sí, sino al hecho de que el Estado inició actividades comerciales o productivas (manufacturas, minería, transportes, comercialización, servicios) que estaban en manos exclusivamente del sector privado.

En los países industrializados, el aparato administrativo evolucionó considerablemente, tomando formas variadas, entre las que destacan tres principales tendencias: fortalecimiento de las instituciones de planificación; estructuración del aparato financiero y contable y, finalmente, expansión del campo de las empresas públicas.

Sobre esta última tendencia puede apreciarse que en los países desarrollados, generalmente no existe una política al respecto claramente definida. La aparición de las empresas públicas obedeció más bien a los siguientes factores:²⁹⁴ incapacidad del sector privado en cuanto a la realización de grandes trabajos de infraestructura; necesidad de adaptarse a un contexto socioeconómico internacional, específicamente en lo relacionado al capitalismo de Estado; constitución de empresas capaces de competir con las grandes multinacionales del sector privado.

En los países de América Latina, el factor preponderante que justifica el recurso a las empresas públicas es, sin duda, la inadaptación de la administración tradicional a las actividades del desarrollo en el campo económico. La flexibilidad de las estructuras de estas empresas, que en general se mantienen alejadas de los problemas de administración tradicional, justifica su creación y multiplicación.

En términos generales, las empresas públicas en la mayoría de los países de América Latina han sido creadas como resultado de situaciones coyunturales o conforme al grupo de los siguientes criterios:²⁹⁵ deseo de satisfacer las necesidades de un servicio público, asegurar la aplicación de la política económica del Estado, la nacionalización de las empresas del Estado,

²⁹⁴ Durupty, Michel, *Las empresas públicas. Análisis comparativo*, París, Instituto Internacional de Administración Pública, mimeografiado, 1983, p. 3.

²⁹⁵ *Ibid.*, p. 34.

empresas creadas como consecuencia de alguna acción de confiscación o nacionalización.

La corriente neoliberal se opone resueltamente a la gestión del Estado como empresario, con dos argumentos principales. En primer lugar, sostiene que el Estado es un mal administrador y con su ineficacia perjudica a la sociedad, tanto por las pérdidas de sus empresas, como por el desaprovechamiento de los recursos financieros invertidos en dichas empresas. En segundo lugar, para esa corriente de la economía las empresas estatales invaden un campo que les está vedado, porque pertenece por derecho propio a la actividad privada con carácter exclusivo.

Esas argumentaciones han sido ampliamente refutadas, pues la ineficiencia administrativa del Estado no puede aceptarse como una verdad absoluta. La eficiencia de la empresa privada se halla al alcance del Estado en condiciones de igualdad, y si han habido empresas públicas mal administradas, también las hay, y muchas, en el sector privado. El otro argumento es el de los que anteponen los intereses privados a los de la comunidad.

Para Bryce, la decisión acerca de las ventajas o desventajas de los proyectos industriales, tanto públicos como privados, debe fundarse en una evaluación objetiva, y no en ideas preconcebidas en un sentido o en otro.²⁹⁶

B. *La eficiencia del mercado*

Así como el fenómeno del intervencionismo estatal encontró un lugar privilegiado de acomodo en las economías de gran parte de los países, como consecuencia de la concepción que considera que la iniciativa privada no tiene la capacidad suficiente para cumplir con todas las obligaciones que demanda un crecimiento económico equilibrado, es necesario advertir que, en ninguno de ellos, hubo una implantación de carácter global y determinante que pudiera transformar radicalmente su estructura económica.

Aun cuando las políticas económicas de corte intervencionista dominaron la escena durante algunos años mediante la creación de empresas públicas, es notoria la presencia paralela de estructuras y mecanismos que favorecen el sistema económico de mercado. En algunos países la coexistencia de ambos fue el resultado de concertaciones políticas. En otros, el convencimiento gubernamental de que sin intervención del Estado, el poder público se situaba en una posición desventajosa frente a las intenciones siempre presentes del sector privado, de conducirse a discreción en el

²⁹⁶ Bryce, Murray D., *Desarrollo industrial*, Madrid, Ediciones del Castillo, 1981, p. 12.

terreno económico y, por consecuencia, incursionar con fuertes posibilidades de influencia en el plano político.

En esta coexistencia, el intervencionismo estatal se vio rebasado por las contradicciones del sistema de mercado tal y como lo advierte B. Rosier:

La actuación de la monopolización y la trasnacionalización provocan la dependencia monetaria y financiera de las economías nacionales, frente a los mercados mundiales, a la política de ciertos países, a los organismos internacionales dominados por ellos mismos y a los grupos financieros gigantes. Esta dependencia económica hace casi imposible el manejo de flujos internacionales de capital y de tasas de cambio y casi inoperantes las políticas de regulación coyuntural, particularmente las de crédito y monetaria.²⁹⁷

De esta manera, el debilitamiento de las políticas económicas de corte intervencionista, a partir de los setenta se vio acompañado de fuertes restricciones de la demanda interna de bienes de consumo que buscan reducir el poder de compra de los asalariados. Se trataba, en suma, de hacer todo lo posible por desarrollar el excedente exportable.²⁹⁸

Reducción del gasto público; eliminación del déficit presupuestal, liquidando todo tipo de subsidios; reducción del tamaño del Estado; libertad casi absoluta a los empresarios, banqueros, industriales y comerciantes; eliminación de controles de precios; fijación de salarios acorde con el comportamiento de la oferta y demanda. En el nivel de las relaciones económicas con el exterior se considera obligatoria una apertura comercial sin condiciones, así como el replanteamiento de las leyes que controlan la operación de la inversión foránea, orientando toda legislación hacia el logro de un escenario propicio a la obtención y repatriación de utilidades en forma discrecional.

Por la influencia mundial determinante que representan los Estados Unidos en materia económica, es válido considerar que fue en este país donde se inició la reimplantación de los preceptos neoliberales citados, como consecuencia de que este país fue el epicentro de una de las peores crisis económicas que han sufrido los países desarrollados, y cuyas manifestaciones más negativas son el proceso inflacionario sin precedentes y disequilibrios significativos en la balanza de pagos.

²⁹⁷ Rosier B. y Paul Dockes, *et.al.*, *Crisis y transformación del capitalismo: el desorden de Occidente*, París, Editorial Dunod, 1978, p. 18.

²⁹⁸ *Ibid.*, p. 19.

El conjunto de disposiciones implantado para combatir con éxito dichos desequilibrios fue bautizado, en su país de origen, como "reaganomía", en reconocimiento al presidente de los Estados Unidos en turno. "Esta variante de liberalismo no conservador se aplicará en E.U. con una mezcla de previsiones económicas con paradigmas neoliberales, por un lado, frente a keynesianos, por el otro, hasta crear una mezcla conocida como 'economía de oferta' u 'ofertismo' ".²⁹⁹

Después de cuatro años de un persistente fenómeno recesivo, en 1984 se logra disminuir la inflación y aumentar considerablemente los índices de crecimiento económico. Para 1985 se empieza a debilitar nuevamente la estructura económica, poniendo en serios aprietos la estrategia neoliberal pregonada como infalible. Ahora a los desequilibrios comerciales se agregan los fiscales, en virtud de los colosales gastos militares que en 1987 sumaron casi la deuda externa total de toda América Latina, estimada en ese año en 300 mil millones de dólares.

Evidentemente, tales desequilibrios afectan necesariamente en forma negativa tanto a países desarrollados como subdesarrollados,

los déficit fiscal y comercial de los Estados Unidos, tienden a ser variables claves que explican el comportamiento de la economía mundial contemporánea, pues en atención a éstos, gira toda la política de E.U. la cual por razón de hegemonía tiende a agravar los problemas en escala mundial.³⁰⁰

En el nivel europeo se han resentido graves problemas de desempleo y aumento de la pobreza, como efecto de la salida masiva de capitales atraídos por los elevados intereses ofrecidas por Estados Unidos, salidas que obligan a una descapitalización acelerada y, por el contrario, contribuyen considerablemente a disminuir el déficit fiscal de los Estados Unidos.

Los países subdesarrollados, por su parte, han resentido con mayor intensidad y con efectos devastadores las consecuencias de una crisis que parece no tener fin. A la fuerte descapitalización generada por los elevados intereses que demanda el servicio de la deuda externa, se suma la enorme fuga de capitales, que en algunos países alcanza cifras realmente impresionantes.

Observada en conjunto, la situación analizada ofrece varias explicaciones de por qué el modelo neoliberal tiene grandes deficiencias en cuanto a

299 Ortiz Wadgymar, Arturo, *El fracaso neoliberal en México*, México, Nuestro Tiempo, 1988, p. 17.

300 *Ibid.*, p. 20.

ofrecer soluciones a los diversos problemas de toda índole que ha sufrido y sufre estructuralmente gran parte de los países del orbe.

En forma simultánea, las estructuras económicas se han debilitado y la presencia del Estado para contrarrestar los desequilibrios es cada día menor.

En aquellos países en los que el intervencionismo estatal ha sido reducido drásticamente, se puede observar que los efectos de las políticas neoliberales no son de carácter igualitario ni tampoco contribuyen a producir factores que puedan ser distribuidos, mediante un sistema de mercado a la mayoría de la población, en condiciones ni medianamente apropiadas; las diferentes políticas aplicadas han sido cuestionadas por su perfil preferencial en favor de grupos o clases que poco se identifican con los más necesitados.

El abandono de la economía a las leyes del mercado no significa que los estados dejen de intervenir realmente. Ciertamente el *laissez-faire* y el *laissez-passer* se encuentran en operación pero en forma selectiva. Así, las políticas de limitación de crédito favorecen la concentración del capital porque no afectan verdaderamente más que a las empresas de dimensiones modestas. Se trata más bien de un liberalismo para firmas trasnacionales...³⁰¹

El mercado designa una economía donde lo determinante lo constituyen los libres intercambios de mercancías realizados en función de una ventaja monetaria. En las condiciones particulares de producción que le dan nacimiento al mercado, como mecanismo de regulación puede ser analizado como un conjunto coherente de relaciones de cambio.

A través de la fijación de los precios, se determina el empleo coherente de los diferentes recursos. El mercado, por tanto, juega a la vez el papel de indicador de necesidades y de preferencias conforme a una gestión eficaz, lo que permite hacer compatibles los objetivos de eficiencia y bienestar buscados.

Sin embargo, el imperativo del desarrollo plantea un doble desafío a la economía de mercado. Desde el punto de vista de la economía doméstica, los países subdesarrollados se caracterizan frecuentemente por la coexistencia de organizaciones sociales y de modos de funcionamiento económico heterogéneo, dentro de los cuales el mercado no juega un rol determinante; de esta manera se puede preguntar: ¿cuál puede ser la capacidad de la economía de mercado, definida tanto por una lógica de cálculo y de elección,

301 Rosier, B. y Paul Dockes, *op. cit.*, p. 19.

como por las estructuras que la hacen posible, para resolver los problemas de pobreza de los países subdesarrollados?³⁰²

Igualmente, puede preguntarse si los países subdesarrollados, que ofrecen principalmente materias primas y productos agrícolas a países que tienen un nivel tecnológico elevado, podrán encontrar en las relaciones comerciales internacionales los elementos favorables, necesarios para una transformación de sus estructuras productivas.

La respuesta a tal pregunta no puede estar contenida en las ideas que los partidarios de la libertad económica sin restricciones han expresado, en el sentido de que, según ellos, la libertad de comercio consolida la economía, promueve el ahorro y las inversiones, aumenta la producción, contiene la inflación y el alza de los precios y disipa los factores de irritación social.

Desde el punto de vista del liberalismo, las causas del atraso secular en que se encuentra gran parte de los países del orbe, sólo pueden ser atribuidas a las deficiencias acumuladas a través de la aplicación de políticas económicas que fomentan la intervención del Estado; como ejemplo podemos citar: el estancamiento de la producción agropecuaria, fuerte dependencia exterior, proceso inflacionario elevado a causa del crecimiento desmedido de los salarios, falta de capitales de inversión, deuda externa creciente.

Ante dichos argumentos puede plantearse, categóricamente, que más que provocados por una intervención estatal deficiente, los problemas mencionados obedecen a causas diferentes.

Además de la baja tecnificación en el campo, es claro que el problema agropecuario en los países en vías de desarrollo obedece, en buena medida, a las graves deficiencias estructurales heredadas, muy probablemente, de las prácticas liberales adoptadas en épocas pasadas.

La gravedad de la dependencia respecto del exterior, por parte de los países en vías de desarrollo, quiere atribuirse a causas diferentes a las de los términos del intercambio desigual y al elevado endeudamiento, a razones distintas a la dependencia y penetración de los capitales extranjeros. Se buscan las inversiones y los préstamos del exterior, pero nada se dice de las cuantiosas remesas de intereses y dividendos, ni de la emigración de capitales nacionales.

La política de ingreso que se pregona y se lleva a cabo en una economía de mercado, para neutralizar la inflación se basa fundamentalmente en la contención salarial, en la cual los efectos de la depreciación del dinero se

302 Bechtel, Roland, *Los grandes problemas económicos*, París, Instituto de Administración Pública, 1983, mimeografiado, p. 14.

descargan mediante una determinada relación entre precios y salarios, sobre los que viven de su trabajo personal.

Una resultante de mayor importancia, dentro del marco de la economía de mercado y su capacidad de asignar equilibradamente los recursos, la constituye la distribución del ingreso: la estructura de la distribución del ingreso es la variable que mejor dibuja el escenario en el cual una economía de mercado se enfrenta, sin posibilidades de éxito, a su mayor cuestionamiento.

C. *El camino elegido*

El Plan Nacional de Desarrollo argumenta que,

para hacer frente al reto del crecimiento, México demanda la modernización profunda de sus estructuras económicas. Modernización económica implica un sector más eficiente para atender los requerimientos de infraestructura económica y social del desarrollo; una mayor competitividad del aparato productivo en el exterior; un sistema de regulaciones económicas que, en vez de obstaculizar, aliente la actividad económica eficiente de los particulares, elimine inseguridades, permita y fomente la concurrencia de todos en las actividades productivas.³⁰³

En el último lustro, el sector público mexicano se desprendió de 202 empresas, y obtuvo, en promedio, un ingreso de 23 mil 731 millones de dólares.³⁰⁴ Dicha estrategia política forma parte del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en el sentido de desincorporar las empresas que no sean prioritarias ni estratégicas y que, por su condiciones de viabilidad económica, son susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.

Al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo señala:

la modernización económica sería inconcebible sin la modernización de la empresa pública, ya que ésta juega un papel esencial en la promoción del desarrollo. Para atender con eficacia sus funciones, la empresa pública se sujetará a un profundo proceso de modernización estructural, y se concentrará en la áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo de su actividad.³⁰⁵

303 Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1989, p. 69.

304 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP, *Ingresos por la venta de empresas públicas*, Informes de Gobierno y Unidad de Desincorporación, México, 1993.

305 Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo. 1989-1994*, México, 1989, p. XVIII.

Las principales compañías desincorporadas fueron creadas como parte de un modelo de Estado de bienestar, en el cual éste era el articulador del crecimiento económico, basado, preponderantemente, en la industrialización del país (1920-1970); más aún, algunas de esas empresas, el gobierno las compró al borde de la quiebra, en el marco de una expresión política de rescate financiero.

Por composición, 76.2% de las entidades desincorporadas por el sector oficial, entre finales de 1988 y 1993, correspondió a empresas en las que mantenía participación mayoritaria; 20.3%, a fideicomisos públicos, y el restante 3.5%, a organismos descentralizados.

En los años posteriores, hasta 1982 —cuando había aumentado la inflación se había retrasado la inversión y desalentado el crecimiento—, el gobierno decidió comprar alrededor de 350 compañías al borde de la quiebra, a fin de evitar que su desaparición provocara desempleo y desajustes en la planta productiva.

Dicha política de rescate financiero generó una expansión no planeada del aparato estatal, a la cual se sumó la nacionalización de la banca, como una salida a los principales problemas económicos imperantes: devaluación, fuga masiva de capitales y suspensión de créditos por parte de los acreedores internacionales.

Así, de tener un universo de sólo 15 empresas paraestatales en 1934, éste subió a 206 en 1962, y llegó hasta 1 155 entidades al término de 1982.³⁰⁶

Sin embargo, justo a partir de ese año, empieza a perder fuerza la idea de un Estado mexicano poderoso, participante en la mayor parte de las actividades económicas —hace 12 años intervenía en 62 de las 72 ramas clasificadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática—, pues ya no se podía asumir la responsabilidad completa de toda la economía, y comienza a madurarse el concepto de que el sector privado también podría llevar a cabo parte de esta tarea.

De hecho, financieramente resultaba ya imposible mantener la política expansionista del aparato gubernamental; en 1982 el déficit financiero de la administración pública representó 16.9% del PIB, el mayor del que se tenga cuenta en la historia del país, lo que obligó a iniciar la desincorporación de compañías.

EL presidente De la Madrid fue quien inició el programa de reorientación del gasto público, a fin de que los recursos comprometidos para las entidades

³⁰⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Desincorporación, *Empresas paraestatales en México, 1920-1993*, México, 1993.

paraestatales fueran distribuidos en servicios relacionados con la salud, educación, campo, vivienda y ambiente, principalmente. De 1982 a finales de 1988, el sector oficial se desprendió de 743 unidades, al pasar de 1 155 organismos, empresas y fideicomisos, a sólo 412.

Uno de los principales operadores de la desincorporación, ha sostenido que:

la teoría económica no tiene ningún postulado que determine un tamaño óptimo del Estado, para cualquier país, independientemente de qué estructura tenga. En consecuencia, el alcance de su participación en el área económica, así como su crecimiento, se modifican con el tiempo y de acuerdo con las circunstancias específicas de cada época. Recordemos que para el caso de una empresa pública, su existencia y desarrollo deben depender no sólo de criterios de rentabilidad, sino también de los alcances y límites que determinen la política económica, así como los requerimientos de la población.³⁰⁷

El presidente Salinas retomó la bandera de las privatizaciones; en su primer informe de gobierno advirtió que: “un Estado más grande no es necesariamente un Estado más capaz; un Estado más propietario no es hoy un Estado más justo”.³⁰⁸

La anterior fue medida complementaria a su propuesta inicial de gobierno: saneamiento de las finanzas públicas mediante un estricto control del gasto gubernamental; a esto se añadió también la inmediata renegociación de la deuda pública externa con la comunidad financiera internacional.

En este particular toma relevancia el programa privatizador, pues para que México pudiera ingresar al Plan Brady, y con ello renegociar sus pasivos internacionales, el Fondo Monetario Internacional le sugirió aplicar un ajuste macroeconómico, basado, entre otras cosas, en el abatimiento del déficit presupuestal y la estabilidad del tipo de cambio.

Por su parte, el Banco Mundial propuso para nuestra economía su total apertura hacia el exterior, la mayor participación de la inversión extranjera, y el adelgazamiento del Estado, mediante la desincorporación de empresas públicas, principalmente.

³⁰⁷ Rogozinski, Jacques, *La privatización de empresas paraestatales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 26.

³⁰⁸ Salinas De Gortari, Carlos, *Primer Informe de Gobierno*, México, 1º de noviembre de 1989, p. 13.

D. *Desincorporaciones 1988-1993*

Para abordar el cambio estructural de la economía nacional y su modernización; para que se conformase una nueva articulación con el todo social; para reordenar el ejercicio de la función pública, fue necesario establecer un compromiso político con la ciudadanía y modificar nuestra organización social y económica.³⁰⁹

El crecimiento del sector paraestatal resultó en diversas épocas coyuntural y de carácter agregado, disminuyendo de modo considerable su capacidad para resolver problemas básicos. Adicionalmente a esta debilidad por crecimiento desordenado se cancelaron paulatinamente las oportunidades para que la sociedad civil desplegara las soluciones requeridas en una economía compleja. El ejercicio de la competencia y la interpretación de las señales del mercado fueron desplazados por el dirigismo que tendía al crecimiento de burocracias y costos. Paradójicamente, la desatención a necesidades específicas como salud, vivienda, agua potable, alimentación, impartición de justicia, cuidado del ambiente, entre otras, crecía también, reduciendo considerablemente la eficacia gubernamental como operador de un cada vez más dilatado segmento de la economía.³¹⁰

La desregulación de las actividades económicas productivas forma parte de un objetivo de modernización, el que comprende, entre otros aspectos, la desincorporación de entidades paraestatales no estratégicas ni prioritarias.

Pero cuáles son las compañías que ya no reúnen dichas características. A partir del Plan Nacional de Desarrollo, se estableció que aquellas que ya cumplieron sus objetivos, que carecen de viabilidad económica, o cuyas actividades conviene realizar, por razones de mayor eficiencia, en otras entidades paraestatales o dependencias del gobierno.

También se fusionaron entidades para mejorar el uso de los recursos con la integración o complementación de procesos productivos, de comercialización y gestión administrativa, y se transfirió a los gobiernos de los estados empresas prioritarias de importancia regional o local, vinculadas con sus programas de desarrollo.

Respecto de las empresas que no son prioritarias ni estratégicas, el plan señala que se venderán las que por sus condiciones de viabilidad económica, sean susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.

³⁰⁹ Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *La administración pública contemporánea en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 9.

³¹⁰ *Ibid.*, pp. 10 y 11.

Apoyada en los criterios anteriores, la administración pública se desprendió de 202 organismos, fideicomisos y empresas en los últimos años, de las que, en promedio, obtuvo 23 mil 731 millones de dólares; al 31 de diciembre de 1993, presupuestalmente, sólo tenía bajo control directo o indirecto, 210 unidades paraestatales.

En relación con las principales desincorporaciones, destaca la enajenación a particulares de los 18 bancos múltiples, efectuada entre junio de 1991 y julio de 1992, por la cual el gobierno federal se hizo de una ganancia nominal de 37 mil 856.5 millones de nuevos pesos, representativos de 12 mil 355 millones de dólares.

No menos importante fue la venta de Teléfonos de México y sus subsidiarias, ocurrida de diciembre de 1990, a mayo de 1992, de la que se recaudaron 18 mil 611.2 millones de nuevos pesos, monto cuya equivalencia con la divisa estadounidense fue, en promedio, de seis mil 180 millones de dólares.

De esta manera, el redimensionamiento de los sectores público y privado deja más espacios a los individuos y a las organizaciones sociales y, de esta manera, el quehacer de los gobiernos se convierte, cada vez más, en el establecimiento de instituciones que permitan el funcionamiento efectivo del mercado y, menos, en el control de la economía.

En México, el modelo adoptado ha consistido básicamente en el saneamiento de las finanzas públicas mediante el perfeccionamiento y profundización de la recaudación fiscal, junto con una reducción drástica del gasto público y la renegociación de la deuda pública externa. Consecuentemente, el déficit fiscal ha sufrido considerables disminuciones, provocando que el movimiento ascendente de los precios revierta su tendencia y muestre actualmente niveles cercanos a los que experimentan nuestros socios comerciales más importantes.

Si anteriormente el argumento para desaparecer la empresas públicas fue el de su carácter no estratégico o prioritario, en esta ocasión se manejó el de la necesidad de orientar hacia un mejor objetivo los recursos, con la integración o complementación de procesos productivos, de comercialización y gestión administrativa mediante la fusión de entidades, y la transferencia hacia los gobiernos de los Estados de aquellas empresas prioritarias de corte regional o local, vinculadas a sus programas de desarrollo.

A pesar del gran éxito obtenido para controlar, estabilizar e iniciar la reactivación de la economía, es necesario reconocer que los resultados no han sido hasta ahora compartidos por la mayor parte de la población. Más

bien, la política de liberalización puesta en práctica ha dejado sentir el peso de sus efectos sobre los sectores más desfavorecidos. La búsqueda del equilibrio en las finanzas públicas ha traído como consecuencia lógica una disminución notable en la inversión gubernamental, tradicionalmente motor del desarrollo; la política de crédito, aplicada para contener el proceso inflacionario, ha elevado de tal manera los costos de financiamiento para las empresas, que a éstas les resulta imposible recurrir a dicho mecanismo para mantenerse en operación. Así, el desempleo abierto y la pobreza extrema muestran, desde hace tiempo, su verdadero rostro. Por otra parte, se acentúa de manera desproporcionada la concentración del ingreso en unas cuantas familias del país.

E. Concepto de soberanía en el derecho mexicano

La primera manifestación concreta de la idea de soberanía nació en México en 1808: al presentarse la situación caótica de las renunciaciones de Carlos IV y Fernando VII, el Ayuntamiento de la Ciudad de México se reunió para estudiar la situación de la Nueva España. El acuerdo, tomado el 19 de julio de ese año, fue enviar una delegación al virrey Iturrigaray, para que tomara las medidas urgentes que la situación reclamaba. El virrey convocó a juntas generales para los días 31 de agosto y 1º y 9 de septiembre. A ellas concurrieron todos los personajes políticos de cierta importancia del virreinato. En una de estas sesiones, el síndico de la ciudad, licenciado Primo de Verdad y Ramos, declaró que, inspirado en Federico Isafas de Pufendorf, afirmaba que por las circunstancias que atravesaba el reino, la soberanía había recaído en el pueblo. A la pregunta que se le hizo, de cuál era el pueblo en quien había recaído la soberanía, contestó: el pueblo originario. Bien conocido es el hecho de la muerte de Primo de Verdad: "su osadía le valió ser ahorcado en una celda de la cárcel de la ciudad".³¹¹

Dentro del sistema constitucional mexicano, el único titular de la soberanía es el pueblo, ese titular originario de la soberanía hizo uso de su poder al constituirse en el Estado jurídicamente organizado y, para tal fin, el pueblo soberano expidió su ley fundamental, llamada Constitución, en la que consignó la forma de gobierno, creó los poderes públicos con sus respectivas facultades, y reservó para los individuos cierta zona inmune a la invasión de las autoridades, denominada garantías individuales. Al emitir

³¹¹ Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, 1973, p. 230.

el pueblo la Constitución, lleva a cabo un acto pleno de auténtica autodeterminación.

F. La soberanía mexicana en la moderna concepción del entorno internacional

En el siglo XIX se fomenta la constitución del Estado soberano como una entidad que disfruta de los mayores poderes; se considera al Estado un organismo social, cuya importancia y efectividad rebasa a los seres individuales de los que está compuesto, ya que, según se afirma, su realización constituye el logro de un fin moral colectivo.

El Estado es una persona soberana y omnipotente, desde el punto de vista legal, con poderes ilimitados por su propia voluntad.

La doctrina de la voluntad general, que sirve de argumento a Rousseau, fue empleada también en dirección opuesta al identificarse al Estado con la sociedad, y poner en manos de quienes controlan la legislación atribuciones absolutas e ilimitadas.³¹²

Las corrientes políticas y económicas socialistas se proyectan en un principio hacia el comunismo idealista; abrazan definitivamente la doctrina de la soberanía del Estado, y preconizan la nacionalización de los medios de producción, distribución y cambio. Es la centralización más extrema de los poderes del Estado y la expansión creciente de la actividad del mismo en el campo económico.

Frente al individualismo que vivió el mundo en los primeros tiempos del siglo XIX y los virajes de izquierda que depositaron en el Estado la soberanía, se ha puesto en duda la doctrina tradicional de la soberanía unitaria del Estado y se ha visto de nuevo, en la división de poderes, uno de los fundamentos más sólidos de la libertad. La tendencia es hacia la limitación en el ejercicio del poder estatal.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los estados han caminado, en general, hacia una progresiva limitación de la soberanía. A este impulso se le debe la creciente formación de las llamadas comunidades supranacionales, a cuyos integrantes los unen intereses económicos, vecindades geográficas, o necesidades de comunicación, pero que son distintas en su concepción ideológica o, incluso, fueron en su historia, antagónicas en el terreno bélico.

³¹² Gettel, Raymond, *Historia de las ideas políticas*, 10ª ed., México, Editora Nacional, 1988, t. II, p. 345.

La Organización de las Naciones Unidas no sólo no ha suprimido el concepto de soberanía que, según el artículo segundo del propio organismo, está basado en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros, sino que incluso protege la supremacía de la jurisdicción. No obstante, la tendencia es restringir el alcance de tal disposición.

3. ESTADOS UNIDOS

Los Estados Unidos de América constituyen una federación de cincuenta estados, de los cuales 48 forman un territorio contiguo, mientras que dos, Alaska y Hawai, están separados geográficamente. Además, mantiene una vinculación especial con el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, y administra otros territorios, como las Islas Vírgenes, en el Caribe, y diversas islas e islotes en el Pacífico. El territorio estadounidense tiene una extensión de 9 529 063 km².³¹³ En 1991 registró una población de 279 845 millones de habitantes, que representó el 5.2% de la población mundial.³¹⁴

A. Educación

Bajo la actual administración del gobierno demócrata, el programa de la reforma educativa no cuestiona el carácter público, universal y gratuito de la enseñanza, sino el tipo de educación impartida y la estructura y funcionamiento de la institución escolar. Se pretende una escuela más flexible e innovadora, y más vinculada a las necesidades de los estudiantes y sus familias. Se buscaría, así, un esquema de asignación de recursos presupuestales de acuerdo con la eficiencia en el desempeño de autoridades y profesores en las escuelas, de tal modo que se incentive la competencia buscando mejores servicios educativos.

La educación es obligatoria para todos los niños y adolescentes norteamericanos de entre seis y dieciséis-dieciséis años. En todos los estados se considera obligación pública la impartición de la educación básica. Considerando el nivel preescolar, el sistema público ofrece doce años de educación gratuita (entre 4-5 y 16-17 años). La educación preescolar, primaria y secundaria es gratuita para todos, incluidos a los hijos de residentes ilegales.

313 *Enciclopedia Británica*, Hispánica, México, 1990, p. 100.

314 *UNESCO Statistical Yearbook. 1991*, Francia, 1993, p. 5.

El sistema público atiende nueve de cada diez estudiantes de primaria y secundaria.

La cobertura educativa para el grupo de edad de siete a quince años es prácticamente del 100%. Para el de tres a cinco años es del 44%, y para el grupo de cinco a seis años, es del 96.5%. En conjunto, el sistema educativo atiende a la mitad de la población de entre tres y treinta y cuatro años. En todos los rangos de la edad, las coberturas mejoraron en el periodo 1970-1971, sobre todo, para el grupo de tres y cuatro años. Éste tenía una cobertura del 20.5% en 1970, y del 40.5% en 1991. El grupo de cinco a seis años pasó del 89.5 al 95.4% en el mismo lapso.³¹⁵

Algunas de las universidades y centros de investigación más prestigiosos del mundo se hallan en los Estados Unidos. De todas las instituciones de enseñanza superior, sólo las academias de las fuerzas armadas dependen directamente del gobierno federal. Muchas de ellas están sostenidas por los estados, mientras que otras son privadas.

Las características más comentadas del sistema educativo de los Estados Unidos han sido su extensa cobertura y su baja calidad. La cobertura es una de las más amplias entre los países de la OCDE, al punto que casi la totalidad de los jóvenes de 16 a 18 años asiste a la escuela de tiempo completo, cifra que superan en la OCDE sólo Alemania, Japón y Finlandia. La escolarización del grupo siguiente (18 a 24 años) llega al 60%, y es, con mucho, la más alta de la OCDE.

El descenso relativo de los Estados Unidos en las comparaciones internacionales de niveles educativos, llevó a los estudiosos a analizar el efecto que podría haber tenido otro factor en el deterioro de la calidad de la educación en este país: la baja eficiencia en el uso de los insumos. Éste es el tipo de argumentación que más atención ha recibido durante el decenio de 1980, con una crítica intensa de los contenidos, de los métodos pedagógicos y de la organización institucional del sistema escolar estadounidense.³¹⁶

La baja eficiencia del sistema educativo estadounidense ha sido también vinculada con su alto grado de descentralización. Por ejemplo, se ha señalado la falta de difusión de los experimentos pedagógicos exitosos y su escasa aplicación por el conjunto del sistema. Cuando se difunden, es de manera lenta y desigual.

315 Ruiz Durán, Clemente, *Sistemas de bienestar social en Norteamérica*, México, SEDESOL-Editorial El Nacional, 1994, p. 123.

316 Organización de las Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1992, pp. 223 y 227.

La propia Constitución Federal otorga la competencia en materia educativa a cada uno de los estados, lo cual en la práctica ha significado, muchas veces, que son los distritos dentro de cada estado los que en última instancia ejercen el control directo sobre la educación.

El proyecto de estrategia educacional dado a conocer en 1991 por el gobierno estadounidense, prevé el establecimiento de un sistema de evaluación en el nivel federal, con la aplicación de pruebas a distintas edades, aunque en forma optativa.³¹⁷

Aunque el debate norteamericano sobre educación destaca a menudo su rezago frente a los demás países industrializados, el nivel de calificación alcanzado en la población adulta es muy elevado. De la población de 18 o más años en 1987, el 47% por lo menos estaba graduado de High School; el 12% estaba graduado de licenciaturas, y el 5%, de algún nivel de posgrado. Se ha advertido insistentemente que si bien la cobertura se ha ampliado, la calidad de la enseñanza se ha reducido y, efectivamente, algunas de las pruebas aplicadas revelan un deterioro de la educación estadounidense.³¹⁸

B. Salud

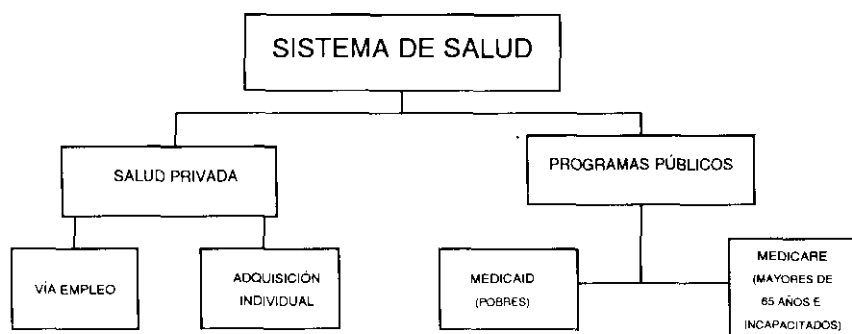
En los Estados Unidos no existe propiamente un sistema de salud, ya que predominan los servicios médicos privados y la participación del Estado se limita a determinados grupos. La forma en que se organiza la atención a la salud permite acceder a los servicios primordialmente a la población que tiene capacidad de pago y una relación formal de trabajo, ya que el mecanismo predominante de acceso, integración y pago de los servicios de salud es el seguro médico privado, que puede ser voluntario y que, por lo general, se incluye dentro de los beneficios otorgados en el empleo. El otro grupo de población con acceso a los servicios de salud está constituido por aquellas personas beneficiadas por programas gubernamentales específicos, en particular los pobres y mayores de 65 años.

En los Estados Unidos, el 86% de la población tiene algún tipo de seguro de salud, adquirido individualmente, por la vía laboral, o bien, al ser beneficiario de los programas administrados por el gobierno, el 75.6% de los norteamericanos (186.2 millones) cuenta con seguros de salud privados,

³¹⁷ Estados Unidos de América, Ministerio de Educación, *America 2000. An Educational Strategy*, Washington, D. C., 1991, p. 229.

³¹⁸ Ruiz Durán, Clemente, *op. cit.*, p. 124.

Cuadro 33. Sistema de Salud



COBERTURA

El 86 por ciento de la población tiene algún tipo de seguro de salud, sea por la vía laboral, por la adquisición individual, o bien por ser beneficiario de los programas administrados por el gobierno.

Estados Unidos: Cobertura y gasto por sector institucional de los servicios de salud 1990		
Población total (millones personas)	246,2	100.0%
Población con algún tipo de seguro de salud, público o privado	212,6	86.4
1.a. Con seguro privado	186,2	75.6
1.a.1 En relación con el empleo	150,5	70.8
2. Medicaid	18,5	8.7
3. Otros	7.9	3.7
Población no beneficiada	33,6	13.6
Gasto nacional en salud (miles de millones de dólares)	666,2	100.0
1. Gasto privado	383,6	57.6
2. Gasto público	282,6	42.4
Gasto por habitante (dólares)	2566,0	-
Gasto nacional en salud (%PIB)	12,2	-

Fuente: US Department of Commerce "Statistical Abstract: 1992", pp. 97 y 105.

FUENTE: Ruiz Durán, Clemente, *et al.*, *Sistemas de bienestar social en Norteamérica*, México, Sedesol-El Nacional, 1994, p. 93.

y el 61% (150.5 millones) adquiere algún seguro que proviene directamente de su fuente de trabajo. Desde mediados de los años sesenta, la participación pública en ese país tiene básicamente dos modalidades: a) el programa de Medicaid, en el que la salud es concebida como una transferencia gubernamental a los grupos más necesitados, y b) la administración del programa Medicare, en el que la salud adquiere la modalidad de un seguro para la población mayor de 65 años, que se financia con impuestos a la nómina o primas en el caso de afiliación voluntaria. En la actualidad, casi 34 millones de estadounidenses no tienen ninguna cobertura de salud, lo que representa el 13.6% de la población.³¹⁹

Los norteamericanos no cuentan con un sistema nacional de salud con cobertura para la mayoría de su población. La atención a la salud de sus habitantes se organiza fundamentalmente a través de los servicios médicos privados y las compañías aseguradoras. Al no existir un sistema de salud propiamente dicho, sólo dos grupos reciben atención directa: quienes tienen capacidad de pago para adquirir un seguro privado, y quienes están cubiertos por los programas públicos federales y estatales: los pobres, los ancianos y, en menor medida, los incapacitados.

Para la mayoría de los estadounidenses, los beneficios en materia de salud están vinculados con su posición en el mercado de trabajo, es decir, con el desempeño de un empleo remunerado. Los desempleados y quienes perciben salarios bajos tienen acceso limitado a los beneficios de salud.

El Estado de bienestar y la seguridad social estadounidense están ampliamente difundidos, si bien no alcanzan un grado de eficacia y de cobertura de la población comparable a los de otros países, como los de la Europa nórdica, de semejante nivel de desarrollo económico.

Los programas básicos de seguridad social fueron establecidos en la década de 1930 y recibieron un considerable impulso en la década de 1960. Sin embargo, todavía hay una importante proporción de población sin una cobertura sanitaria pública adecuada. En compensación, los seguros privados de salud están muy extendidos.

En gran parte, los programas asistenciales están en manos de los estados, e incluso de las autoridades municipales. A pesar de que la inmensa mayoría de la población del país tiene cubiertas sus necesidades elementales, subsisten bolsas de pobreza. En la década de 1980 se estimaba que un 10% de la población vivía por debajo de la "línea de pobreza", si bien este nivel

319 *Ibid.*, p. 19.

se encontraba muy por arriba del de la mayoría de los países del mundo. Asimismo, indicadores sociales como esperanza de vida, mortalidad infantil y tasas de delincuencia resultaban más desfavorables en las minorías negra e hispana, que en el conjunto de la población. Los índices de criminalidad y narcomanía eran preocupantes en una sociedad por demás opulenta.

Hay particulares que establecen lugares de asistencia, comedores, dormitorios y dispensarios: éstos servicios se otorgan a toda persona que llegue al lugar y lo solicite; generalmente es dado a personas indigentes o que se hayan quedado sin empleo; el seguro social no es obligatorio para el patrón, y la cobertura de asegurados por patrones es muy baja; carecen de un plan nacional de salud. La seguridad social en los Estados Unidos es muy pobre; la gente que no cuenta con recursos no puede acceder, en muchos de los casos, a la salud privada; los costos son muy altos y el Plan Clinton está proponiendo cambios muy importantes en ese renglón; la gente de los Estados Unidos tiene menores posibilidades de atención que la de México; la mayor parte se atiende por seguros de gastos médicos; no hay ley que obligue al patrón a cubrir los gastos médicos; los hospitales en su gran mayoría son privados; en sentido estricto, en los Estados Unidos no se puede hablar de sector salud.

El presidente Clinton presentó su proyecto de reformas al sistema de salud, ante el Congreso, el 22 de septiembre de 1993. En su intervención, advirtió que el sistema de salud era demasiado incierto y caro, demasiado burocrático y derrochador.

La propuesta de reforma se considera como el cambio social más importante desde la introducción de la seguridad social en los años treinta. Sus tres grandes objetivos son: extender los beneficios de la salud, ampliar la cobertura para hacerla universal y reducir los costos en la prestación de los servicios. Estos propósitos se manifiestan, a su vez, en seis principios.

Seguridad: para los que cuentan ya con un seguro de salud y para los que aún no cuentan con algún tipo de protección. Simplicidad: se propone simplificar los procesos para que la gente pueda entender y usar los servicios de salud, de igual forma se pretende que exista una menor burocracia para poder atender a los enfermos y que eso redunde en beneficios, también para los prestadores de servicios de salud. Ahorros: los cuales se propone lograr mediante la organización de la competencia, dotando de poder de negociación a los usuarios de los servicios de salud, y reducir los costos induciendo prácticas de medicina preventiva. Libertad de elección: se propone mante-

ner la libertad para elegir el tipo de seguro de salud y el doctor al cual acudir. Calidad: se propone mantener y mejorar la calidad de los servicios de salud, para lo cual se creará la Comisión Nacional de Salud, que vigilará que no aumenten los precios, ni disminuya la calidad. Responsabilidad: el éxito de la propuesta dependerá de que los diferentes actores del sistema de salud contribuyan responsablemente a la reforma del sistema.

C. Empleo e ingreso

El sistema de bienestar estadounidense tiene sus orígenes en esquemas regionales que fueron utilizados en los años treinta para poner en marcha una reforma social por el presidente Roosvelt, la cual fue la génesis de diversas instituciones que garantizaron un sistema de retiro y una serie de apoyos al ingreso. Fue en los años sesenta, bajo la administración de los presidentes demócratas Kennedy y Johnson, que se introdujeron reformas importantes al asumirse el inicio de una lucha contra la pobreza, la cual derivó en el surgimiento de ciertos conceptos que consolidaron los apoyos al ingreso, tales como programas de capacitación para el trabajo y el establecimiento de una línea de la pobreza, concepto que permitió definir un programa de transferencias para la población pobre. En la actualidad, existe en los Estados Unidos un sistema de apoyos al ingreso, que proporciona recursos en efectivo y en especie a los grupos que se identifican como pobres, y otorga a la población de 65 años o más, un sistema de pensiones con asistencia médica.

Las relaciones laborales en los Estados Unidos han seguido un proceso de regulación por parte de las Legislaturas Federales y las Cortes Estatales. En 1933, el presidente Roosvelt persuadió al Congreso para que aprobara leyes que garantizaran un salario mínimo a los trabajadores, un número razonable de horas de trabajo semanales, y el derecho a unirse en sindicatos. A pesar de que al principio estas leyes eran consideradas inconstitucionales, después de la Segunda Guerra Mundial la mayor parte de los trabajadores fue beneficiada con un salario mínimo, además de asegurarles una oportunidad para participar en elecciones democráticas para elegir representantes en las negociaciones colectivas.

Actualmente, por la Ley Federal, las empresas se encuentran obligadas a pagar un salario mínimo de 4.25 dólares por hora, y un 50% más por cada hora trabajada después de cuarenta horas semanales (aproximadamente el

40% de los trabajadores de la industria manufacturera recibe el salario mínimo).³²⁰

El mercado laboral norteamericano agrupa a ciento sesenta y cinco millones de personas, como parte de su población económicamente activa, la cual se define de manera dispar en cada país; en el caso de Estados Unidos se establece como toda la población arriba de dieciséis años; en el caso mexicano, se toma como población activa a la de doce años y más. En este sentido, no existe homogeneidad en este tipo de estadísticas, ni en el tratamiento que deriva de estas definiciones. En la perspectiva de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, debiera unificarse el criterio de cálculo de esta variable, como un paso para homogeneizar su interpretación.³²¹

La sociedad estadounidense goza de un nivel de renta que se halla entre los más altos del mundo. Particularmente, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, el nivel de vida de los estadounidenses fue contemplado por otros países como un objetivo. Cuarenta años después, varias naciones desarrolladas y algunas otras, productoras de petróleo, alcanzaron e incluso superaron a los Estados Unidos en producto y renta por habitante. Sin embargo, la forma de vida estadounidense, basada en un elevado consumismo, sigue ejerciendo un poderoso atractivo para gran parte del mundo.

En los Estados Unidos existe el seguro para el desempleo, la compensación para los trabajadores son provistos esencialmente a todos los que ganan sueldos y salarios, independientemente de si trabajan para el sector público, o privado. Los autoempleados rara vez son beneficiados por este programa. Para recibir los beneficios de este seguro, los trabajadores deberán haber estado empleados de seis a nueve meses, entre los últimos doce a dieciocho meses. Las reglas precisas para recibir los beneficios son determinadas por los gobiernos estatales, que son los responsables de administrar el programa bajo una normatividad federal.

Los estadounidenses basan su estabilidad en la existencia de una enorme capa media, que abarca a la mayor parte de la población. Estas clases medias disfrutaban de un nivel de vida elevado, poseen generalmente pequeñas propiedades, y son socialmente conservadoras. Incluye desde los profesionistas liberales, hasta la mayoría de los trabajadores industriales.

³²⁰ *Ibid.*, p. 149.

³²¹ *Ibid.*, p. 143.

4. AMÉRICA LATINA

Los países de América Latina y el Caribe ocupan un territorio de aproximadamente 20 millones de kilómetros cuadrados, con una población de 454.21 millones de habitantes en 1991, lo que representó sólo el 8.5% de la población mundial.³²²

A. Educación

Los países de América Latina y el Caribe enfrentan en la década de los noventa desafíos internos y externos. En lo interno, se trata de enfrentar la pobreza; de consolidar y profundizar la democracia, la cohesión social, la equidad y la participación ciudadana. En lo externo, de compatibilizar las posibilidades de acceso a los bienes y servicios modernos, con la generación del ingreso necesario. En los distintos países de la región, la intensidad que dichos desafíos adquieren es diferente, pero en todos tiene especial relevancia.

Por sus efectos en la productividad de los recursos humanos, en la formación de la ciudadanía moderna, en las capacidades de la población para articular y procesar demandas, y en los comportamientos demográficos, los cambios en la educación operan como eje fundamental del conjunto de transformaciones que expande y hace viables las oportunidades de bienestar de las personas.

La mayor cobertura y extensión de la educación es uno de los hechos más llamativos del periodo de la posguerra en América Latina: la tasa de analfabetismo se redujo drásticamente, de casi 50% en 1945, a 15% en 1990; la tasa de escolaridad primaria casi se duplicó, y en numerosos países (pero no en todos) no está lejos de alcanzar una cobertura total. Y las tasas de matrícula de la educación secundaria y superior se quintuplicaron, con lo que nuevas capas de la población tuvieron acceso a los servicios educativos que hasta mediados de este siglo eran privilegio sólo de un pequeño grupo.³²³

Durante el periodo de 1970 a 1990 y de acuerdo con datos de la UNESCO, las disminuciones en la tasa de analfabetismo más notorias en el nivel de países se registraron en Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela, con un

³²² UNESCO, *op. cit.*, p. 5.

³²³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1992, pp. 200 y 201.

porcentaje de disminución superior al 35%. Es notorio el caso de México en este rubro, ya que pasó del 25.8% de la población de 15 años o más, analfabeta, al 12.4% durante el mismo periodo, lo cual significa una reducción de más del 50%.³²⁴

Este comportamiento de la tasa de analfabetismo no sólo se debe al creciente número de alumnos matriculados en cada nivel, sino que tiene su origen en la incorporación de nuevos profesores, especialmente en la enseñanza de primer nivel, lo que ha permitido que el número de alumnos atendidos por cada maestro disminuyera considerablemente durante el periodo de setenta-noventa, en países como Venezuela, México y Colombia, con porcentajes del 41%, 33% y 21%, respectivamente. Sin embargo, el comportamiento de esta variable no fue el mismo en Argentina y Brasil, ya que prácticamente el número de alumnos por profesor durante el periodo referido permaneció constante, por lo que la disminución de la tasa de analfabetismo en estos países obedeció a otro tipo de variables.³²⁵

La lucha contra el analfabetismo cumplió una etapa muy importante en 1985, cuando por primera vez los avances en materia de alfabetización superaron el ritmo de crecimiento demográfico. Los progresos más importantes se han logrado entre la población joven. La tasa de analfabetismo del grupo de 15 a 19 años de edad (7%) alcanza menos de la mitad de la del grupo de 31 a 40 años (15%) y a un cuarto de la del grupo de 41 años y más. En la actualidad, el problema tiende a ser más agudo en seis países de la región (Brasil, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras y República Dominicana) aun cuando también existen serios problemas de analfabetismo en la población indígena, particularmente la femenina de otros cuatro (Bolivia, Ecuador, México y Perú). Cerca de la mitad de las personas analfabetas de la región se concentra en Brasil, y de ellas, más de la mitad vive en centro urbanos.

La expansión de la escolarización en el nivel primaria en América Latina aún registra a un grupo de países donde no se ha completado el proceso de incorporación de toda la población a la escuela primaria (por ejemplo, Bolivia, El Salvador, Haití y Guatemala). Debemos considerar que la cobertura de la enseñanza básica supone seguir incrementando la capacidad para atender a los nuevos miembros en edad escolar; por tanto, no cabe duda

324 Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, Chile, 1994, p. 54.

325 *Ibid.*, p. 58.

de que existe una interrelación muy estrecha entre el desarrollo de la educación y los cambios en las tendencias demográficas.³²⁶

En el sistema educativo de América Latina, existen dos grandes insuficiencias: un sistema educativo de baja calidad, que se manifiesta claramente en el nivel de la enseñanza básica, dando como resultado elevadas tasas de ingreso tardío, repetición, deserción temporal y deserción definitiva prematura. Por el efecto de estos cuatro factores, la mitad de los niños abandona la escuela antes de finalizar la educación primaria y un segmento significativo es analfabeta: no cuenta, al término de su escolaridad, con las capacidades mínimas para leer y entender lo que lee, para comunicarse por escrito y para realizar cálculos simples.

A esta grave deficiencia en la formación de habilidades básicas se agregan los problemas suscitados por la radical separación entre las necesidades del desarrollo y los sistemas educativos,³²⁷ además de un estilo de crecimiento no equitativo, diferenciador y segmentador. La expansión cuantitativa no sólo ha sido acompañada por un descuido de la calidad, sino también de la equidad. Si bien la situación varía significativamente, se ha registrado una evolución dispar y heterogénea de los distintos niveles de enseñanza, creándose una verdadera "división social del trabajo educativo" entre los establecimientos del sector privado y los públicos.

Para superar el actual aislamiento del sistema educacional respecto de los requerimientos de la sociedad, se requiere abrirlo a las exigencias de la vida cotidiana y al mundo de las prácticas del trabajo mediante la integración de las medidas educativas, en todos los niveles del sistema de formación de recursos humanos, con el medio o entorno real, y la coordinación de estas unidades entre sí, multiplicando sus conexiones, puntos de entrada y salida, y en general su capacidad para relacionarse horizontal y verticalmente dentro del sistema y con la sociedad. Para avanzar con la dirección señalada, convendría dotar de autonomía a los establecimientos, generar mecanismos flexibles de regulación y múltiples instancias de coordinación y concertación.³²⁸

Las dos deficiencias de los programas públicos para adultos más frecuentemente mencionadas son el predominio, en su formulación, de los objetivos unilateralmente educativos, sin una orientación ocupacional ni hacia otros temas básicos, como salud y vivienda, incluida la inadecuación de los

³²⁶ *Ibid.*, pp. 60 y 62.

³²⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Equidad y transformación...*, cit., pp. 200-201.

³²⁸ *Ibid.*, pp. 201 y 209.

métodos pedagógicos tradicionales a las necesidades de quienes necesitan de estos programas, en su mayor parte, de jóvenes desertores de la escuela regular diurna, ocupados en trabajos que requieren poca calificación.³²⁹

La primera condición para que la educación se generalice en la región es la universalización del acceso a la educación básica. Si bien la tasa de escolarización básica en América Latina y el Caribe aumentó durante la década pasada, existen todavía 1.5 millones de niños que no se matriculan anualmente en la escuela, a pesar de haber alcanzado la edad para ingresar a ella. Para incorporar a esos niños, concentrados fundamentalmente en cuatro países, se requiere una inversión anual de mil millones de dólares y un aumento del 0.5% en el gasto salarial anual, para la contratación de 50 000 nuevos maestros.

Por otra parte, se deberán aumentar las oportunidades para que los adultos accedan a cursos de formación o perfeccionamiento de sus conocimientos básicos, por tanto, un plan que procure reforzar los conocimientos básicos de la mano de obra de la región que no ha logrado completar su educación primaria (70 millones de personas, o 45% del total) apenas tendría un costo anual equivalente a un 0.1% del PIB.

B. Vivienda

No se suele comprender la verdadera naturaleza ni la escala de los problemas de vivienda que enfrentan las poblaciones de los países en desarrollo. En épocas anteriores los asentamientos no autorizados en la periferia de las ciudades, iban transformándose mediante los esfuerzos de autoayuda de sus residentes. Ahora, el concepto de autoconstrucción se acepta ampliamente y se incorpora en los planes de vivienda para personas de bajos ingresos; sin embargo, parece que la realidad de la transformación de la vivienda es más compleja de lo que se creía.

Los principales factores que han dificultado el acceso a la vivienda son las tasas continuas y elevadas de crecimiento demográfico, la elevada comercialización del suelo urbano y la regularización de los mercados de tierras sin título los altos costos de los materiales de construcción, la contracción de la oferta de hipotecas y la reducción del poder adquisitivo de las familias.

329 Organización de las Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Educación y Conocimiento...*, cit., pp. 69 y 71.

Todo lo anterior ha generado que el promedio de habitantes por vivienda en áreas urbanas se mantenga casi sin cambios en la mayoría de países de América Latina, durante el periodo de setenta a ochenta. En esta situación destacan el caso de México que más que una disminución registró un incremento al pasar de 2.2 personas en 1970 a 2.3 personas en 1980 por cuarto de la población total del país. Tal caso se observó también en Guatemala que registró 1.6 a 2.0 personas por cuarto. Por otra parte, Colombia, Argentina, Ecuador y Uruguay son países donde la combinación del crecimiento demográfico, con una política habitacional agresiva, permitió que el número de habitantes por cuarto disminuyera; sobre todo en el caso de Uruguay, que pasó de 2.1 habitantes por cuarto en 1975, a 1.7 habitantes en 1985.³³⁰

La mayor parte de estos problemas ha estado presente desde hace tiempo, pero algunos se han agravado en los años recientes debido a los cambios económicos y a la adopción de políticas de ajuste. Concretamente, las políticas restrictivas de la demanda han reducido la capacidad de los países de absorber la mano de obra en la economía, redundando como presión para la disminución del salario real y empeorando la situación del subempleo. Por añadidura, se han eliminado varios subsidios para los consumidores y se han reducido los servicios básicos, produciéndose una declinación paralela de los beneficios sociales. La incapacidad creciente de un gran número de sistemas de préstamos para financiar las necesidades de vivienda de las familias de ingresos medios también ha impulsado a muchas de ellas a recurrir al sector no convencional de la vivienda. Así, diversas circunstancias han debilitado la demanda general de vivienda.³³¹

Se estima que el déficit habitacional es de 25 a 30 millones de viviendas, es decir, de 25 a 30 % de los 100 millones de hogares en la región,³³² y que afecta casi íntegramente a las familias de menos ingresos.

En cuanto a la dotación de servicios por vivienda en América Latina, y considerando aquellas que cuentan con agua potable, inodoro y un sistema de eliminación de desechos, cabe hacer notar el caso de Venezuela, que en 1990 alcanzó casi el 100% de viviendas con los tres rubros mencionados. Con porcentajes considerables pero no tan significativos como los de Venezuela, están Uruguay y Colombia. En contraste, los casos de México

330 ONU/CEPAL, *op. cit.*, p. 65.

331 ONU/Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *op. cit.*, p. 5.

332 Unión Interamericana de la Vivienda, *El financiamiento habitacional en América Latina*, Lima, 1991, p. 268.

y de Brasil representaron en 1990, en promedio, sólo el 60% de las viviendas que contaban con los tres servicios mencionados.

El otorgamiento de subsidios y facilidades para la adquisición de la vivienda en las ciudades más grandes, ciudades capitales y regiones metropolitanas estimula el proceso de migración y concentración de la población pobre y sin vivienda hacia las grandes ciudades. Con ello, los costos unitarios de provisión de infraestructura y de bienes y servicios habitacionales básicos tienden a ser crecientes y los requerimientos de ahorro individual para su financiamiento, o de subsidios del Estado para el mismo fin, crecen también.³³³

C. Alimentación

El maíz se cultivaba en el nuevo mundo antes de la llegada de los europeos, y era el alimento principal de los indios americanos. Con una producción mundial de aproximadamente 500 millones de toneladas, el maíz ocupa el segundo lugar en la producción de cereales, después del trigo. Directa o indirectamente, constituye el principal alimento del quince al veinte por ciento de la humanidad; se cultiva, por lo menos, en 70 países, cubriendo un área de más de 120 millones de hectáreas, siendo el cultivo más repartido en todo el mundo. El maíz se cultiva en los cinco continentes, desde Canadá, al extremo sur de Sudamérica, y desde altitudes por debajo del nivel del Mar Caspio, hasta los 4 000 metros en los Andes. En los países donde el maíz es elemento básico, como Guatemala y México, el consumo en 1980 era de una media de 100 kilos por persona al año, proporcionando el 40% de las calorías de la dieta.³³⁴

Varios países de América Latina y del Caribe que habían sido autosuficientes desde el punto de vista alimentario, importaban cantidades cada vez mayores de productos agrícolas, y ciertas regiones, como el nordeste de Brasil, incluso sufrían escasez crónica. La producción rural, que durante los años setenta aumentó a una tasa ligeramente superior a la del crecimiento de la población, no contribuía más que con el 10% al producto nacional bruto de los países. Los progresos realizados se debieron, sobre todo, a la puesta en cultivo de nuevas tierras o al aumento de la productividad de los cultivos comerciales, y no al de las explotaciones rurales tradicionales.

³³³ Organización de las Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, *Equidad y transformación...*, cit., pp. 169 y 172.

³³⁴ Sasson, Albert, *op. cit.*, p. 492.

En 1984 la producción global de cereales de América del Sur aumentó respecto de la de 1983, llegando a 74 millones de toneladas. En Venezuela, el aumento de la producción agraria en 1985 permitió al país reducir a la mitad la tasa de dependencia alimentaria, que era antes del 60%; la dieta calórica se estimaba en una media de 2 670 k/cal por persona al día. En cambio, el relativo exceso de población, la poca diversificación de los cultivos, y la escasa intensificación agrícola eran las causas de una subnutrición crónica de una parte de la población india de los países de América Central y de los altiplanos de Bolivia, Ecuador y Perú. En Haití, la deforestación en gran parte del territorio, y un número creciente de campesinos sin tierra, para procurarse leña y establecer cultivos de huerta, provoca lixiviación de los suelos y la desertificación de importantes extensiones, lo que agrava el hambre endémica de ese país.³³⁵

D. Salud

La incidencia de la pobreza en América Latina y el Caribe ha aumentado notoriamente durante la crisis económica de los años ochenta; a la pobreza ya existente por razones estructurales se suma el retorno a esta situación de algunos sectores de la población que ya habían logrado superar el nivel de pobreza, y que por las políticas de ajuste y la crisis, volvieron a caer en ella.

Existe una relación condicionante entre la pobreza y la situación ambiental; la población pobre no tiene acceso al sistema de seguridad social, sino que además enfrenta un entorno físico muy deteriorado, lo que influye en la calidad de vida. El estilo de desarrollo predominante en América Latina y el Caribe ha generado una elevada marginalidad, tanto urbana como rural. Las poblaciones pobres tienden a asentarse en áreas de baja habitabilidad, frecuentemente vulnerables a los desastres naturales, con riesgos de derrumbes, inundaciones, etcétera, y en el sector rural, en ecosistemas frágiles y vulnerables.³³⁶

La cobertura y prestaciones de los programas de seguridad social presentan grandes desniveles, tanto entre los países como dentro de cada país. En efecto, al problema de la baja cobertura global en la mayoría de los países, debe añadirse el de la fuerte desigualdad en el grado de cobertura entre

³³⁵ *Ibid.*, p. 346.

³³⁶ Organización de las Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, *Equidad y transformación productiva...*, cit., p. 217.

grupos ocupacionales, ramas económicas y unidades geográficas que, en general, obedece a la mayor capacidad de presión del grupo más beneficiado.

Asimismo, hay fuertes desigualdades en las prestaciones —tanto de salud como de pensiones— entre grupos ocupacionales, regiones y edades. Existe también una desigualdad eraria. La mayor parte del gasto en prestaciones, en los países con sistemas de seguridad social más antiguos, va a la población jubilada. Por ejemplo, en Brasil, el 4.3% de la población recibe el 31% del gasto en prestaciones. En cambio, el grueso del gasto en salud va a la población en edad de trabajar, la cual tiene una incidencia de enfermedad menor que la población materno-infantil. En Perú, en 1985, el 30% de la población en edad productiva era beneficiado por el seguro social, pero sólo era el 1.4% de la población menor de 14 años; en Colombia, las proporciones eran 15% y 3.6%, respectivamente. Sin embargo, las tasas de mortalidad infantil de estos dos países figuraban entre las más altas de la región.

En suma, los sistemas de seguridad social en América Latina y el Caribe difieren en cuanto a la antigüedad del programa de pensiones, el porcentaje de la población beneficiada, la contribución porcentual que es financiada con impuestos a la nómina de sueldos, el porcentaje del gasto en seguro/seguiridad social en relación con el PIB y el gasto fiscal, el grado de solvencia actuarial y financiera, y la estructura poblacional de los participantes. Estas características sirven para clasificar a los países conforme al estado de desarrollo de su sistema de seguridad social.

Hay nueve países: Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Costa Rica, Cuba, Chile, Jamaica y Uruguay, que abarcaban casi la mitad de la población regional, que tienen sistemas relativamente avanzados con una cobertura bastante amplia sobre dos tercios de la población, costos cercanos al 10% del PIB.

Otros ocho: Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela, con más del 40% de la población regional, tienen sistemas intermedios, con coberturas que oscilan entre 12% y 50% de la población, costos de 3 o 4% del PIB, el grueso destinado a salud, y actuarialmente deficitarios.

Los países restantes, con el 10% de la población regional, tienen sistemas relativamente nuevos —posteriores a la Segunda Guerra Mundial—, con coberturas reducidas e incidencias bajas de costos que se destinan mayoritariamente a la salud; no tienen serios problemas financieros.

En general, mientras más “avanzado” el sistema, mayor es su grado de estratificación, aunque pasado cierto punto, hay una tendencia hacia la unificación; mayor es el número de riesgos cubiertos y de prestaciones ofrecidas, y más liberales las condiciones de adquisición; mayor es el uso de regímenes financieros de reparto, y menor el de regímenes de capitalización parcial o completa; menor es la generación de ahorro e inversión, debido a la desaparición de las reservas y aparición de crecientes déficits, y mayor es el efecto distributivo, neutro o progresivo, debido a la universalización de la cobertura y la incorporación de programas de asistencia social.³³⁷

Desde la posguerra se ha reducido fuertemente la mortalidad infantil y este progreso ha continuado inclusive en los años ochenta. Sin embargo, salvo unos pocos países, estas tasas son varias veces más elevadas que las de los países más desarrollados. Desde el punto de vista del logro de condiciones más equitativas para el bienestar, éste ha sido sin duda un hecho muy significativo, por cuanto la mortalidad infantil está concentrada en los estratos de menores recursos y, por lo tanto, su reducción tiende a mejorar principalmente las expectativas de la vida de los pobres. A ello se debe que, pese a que todavía se mantienen fuertes diferencias en las tasas de mortalidad infantil entre las distintas regiones y entre los distintos estratos sociales dentro de un mismo país, tales distancias se han ido acortando en las últimas décadas.

Algunos adelantos en salud han tenido ciertamente un efecto notable en el tratamiento del problema. Innovaciones tecnológicas de amplia difusión internacional, transmisión de información acerca de los beneficios —para la madre y el niño— de los nacimientos espaciados, y sistemas ágiles de vacunación masiva contra las enfermedades de mayor riesgo en los primeros años de vida.

También contribuyeron al descenso de la mortalidad infantil otros fenómenos de efecto indirecto, pero no menos importantes. La urbanización facilitó el contacto de muchas madres con los centros de atención de salud y los programas de inmunizaciones; les amplió las posibilidades de acceso a agua potable y alcantarillado, así como una mayor exposición a mensajes sobre nutrición del niño, higiene y control del embarazo.

Los resultados de los programas anteriores permitieron alcanzar el abatimiento de la mortalidad infantil en forma considerable, especialmente en

³³⁷ *Ibid.*, pp. 218 y 221.

Chile y Costa Rica, que registraron durante el periodo de 1970 a 1975 tasas medias de mortalidad anuales por cada mil nacidos vivos, de 69.9, en el primero, y 52.6 en el segundo, y pasaron durante el periodo de 1990-1994, a 16.9 y 13.7 respectivamente, disminuciones cercanas al 80%. Por otra parte, Paraguay presentó un comportamiento opuesto a los anteriores, ya que se ubicaría en el primer lugar de los países con menor éxito en el combate a la mortalidad infantil, ya que de una tasa cercana a 55 fallecimientos por cada mil, en el periodo 1970-1975, sólo disminuyó en un 14% en el periodo 1990-1994, al registrarse 47 defunciones por cada mil nacidos vivos.³³⁸

México se situó durante este mismo periodo 1970-1994, como un país donde se obtuvieron cifras por abajo del promedio de los países de América Latina: en 1970 fallecían 68 personas por cada mil habitantes, mientras que en 1994 se logró abatir esta cantidad a 35.2 personas por cada mil habitantes.³³⁹

Una importante causa de la mortalidad materna es la desnutrición, aproximadamente la mitad de las mujeres de estratos socioeconómicos bajos tiene anemia ferropénica como resultado de la malnutrición, que es producto no sólo de la pobreza sino también de la discriminación generalizada que sufren en razón de su género.

E. Ambiente

El territorio de América Latina se caracteriza por contar con una importante dotación de recursos bióticos y abióticos. En efecto, en materia de biodiversidad hay que decir que la región es el área florísticamente más rica de la Tierra, con cerca de 180 000 especies vegetales, y presenta también una importante diversidad faunística, que se corresponde con su riqueza florística.³⁴⁰

En materia de riqueza forestal, cabe señalar que la región, en los inicios de los años ochenta, contaba todavía con unos 7.3 millones de kilómetros cuadrados de bosques cerrados, es decir, una cuarta parte del total mundial, y unos dos millones de kilómetros cuadrados de bosques abiertos. Otro tanto cabe decir de los suelos susceptibles de incorporarse a la producción

³³⁸ ONU/CEPAL, *op. cit.*, p. 49.

³³⁹ *Ibid.*, p. 49.

³⁴⁰ Programa Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Desarrollo y medio ambiente en América Latina y el Caribe: una visión evolutiva*, Madrid, 1991, p. 50.

agropecuaria: hacia fines de los años setenta, las tierras arables representaban un 8.5% de la superficie de la región, lo que hacía de la región la mayor reserva mundial en ese sentido. Las riquezas de hidrocarburos y minerales de la región son también significativas. En 1989, las reservas de petróleo de la región representaban todavía el 13.4% de las reservas mundiales.³⁴¹

No obstante, este importante patrimonio natural se ha ido mermando de una manera sensible, y la sostenibilidad del desarrollo de la región se encuentra gravemente comprometido. Las transformaciones sociales que han tenido los países latinoamericanos en las últimas décadas han traído consigo un significativo empobrecimiento de la base de los recursos naturales de la región. En forma paralela, se generaron procesos de urbanización descontrolados, con su carga de pobreza y contaminación. Todo ello ha conspirado para que el ambiente en América Latina y el Caribe se haya deteriorado gravemente y la calidad de vida de algunos de sus pobladores sea preocupante. Existen muchos diagnósticos sobre los problemas ambientales de la región. Además, en la época inmediatamente anterior a la Conferencia de Río se emitieron muchos documentos que muestran la posición de los países de América Latina y el Caribe frente a las cuestiones del ambiente y el desarrollo.

Dentro de los problemas más graves de la región se encuentra la deforestación: en los últimos treinta años se talaron unos dos millones de kilómetros cuadrados de bosques, esto es, una superficie mayor a la del territorio mexicano. Actualmente, la tasa de deforestación en la región asciende a más de 50 mil kilómetros cuadrados. En la región, las áreas boscosas o selváticas no se administran, sino que se eliminan: hacia 1983 se administraba sólo el 0.08% del total de los bosques tropicales cerrados; en Asia, el 13%, y en África, el 1%. La deforestación influye en la pérdida de la diversidad biológica, en la erosión de las tierras, en la alteración de los ciclos hidrológicos e, incluso, en el cambio climático.³⁴²

El constante incremento de la marginalización de la población de América Latina, especialmente de la población rural, ha dado lugar a un acelerado proceso de urbanización no planificada, que ha determinado la creación de cada vez más inmensos cinturones de miseria: ya hacia 1985 la población urbana de la región representaba el 68.8% de su población total. Esta

³⁴¹ *Ibid.*, pp. 111, 173 y 211.

³⁴² Brañes, Raúl, *Manual de derecho ambiental*, México, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental-Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 644.

población carece, muchas veces, de servicios públicos básicos y está expuesta a graves problemas de contaminación: cerca de 50 millones de personas en la región, por ejemplo, están expuestas a niveles peligrosos de contaminación del aire. En términos generales, cabe decir que el 80% de los pobres de América Latina y el Caribe viven en las áreas ambientalmente más vulnerables de la región.³⁴³

F. Empleo e ingreso

No obstante que América Latina y el Caribe cuentan aún con una importante dotación de recursos naturales, es decir, son una región rica, siguen siendo una parte del mundo que está llena de pobres y, lo que es peor, de un número creciente de pobres. El ingreso regional es bajo, en especial si se le compara con los ingresos de los países industrializados, también son bajos todos los indicadores que permiten determinar el nivel de desarrollo humano de un país: así, por ejemplo, la esperanza de vida al nacer de un habitante de la región es de 66 años, lo que contrasta con los setenta y siete años que corresponden a los habitantes de los países desarrollados. Pero la pobreza es también producto de la desigual distribución del ingreso regional. El 20% más rico de la población concentra el 82.7% del ingreso, mientras que el 20% más pobre recibe sólo el 1.4% del mismo ingreso.³⁴⁴

En América Latina y el Caribe, entre el 10 y el 20% de la población constituye un conjunto de clases medias o ricas que poseen la tierra, las industrias y las empresas comerciales privadas; forman los cuadros superiores de la administración, pueden adquirir automóviles y aparatos electrodomésticos, y tienen acceso a la enseñanza secundaria y superior. Alrededor de estas categorías sociales se encuentran en las ciudades las clases trabajadoras, que constituyen el sector moderno de la economía que contrasta con el sector tradicional, formado por las poblaciones de las áreas rurales.³⁴⁵

La estructura de la distribución del ingreso es la variable que mejor dibuja el escenario en el cual una economía de mercado se enfrenta, sin posibilidades de éxito, a su mayor cuestionamiento.

Según la CEPAL, en América Latina la distribución del ingreso es extremadamente desigual. Un amplio sector de la población sólo cuenta con recursos ínfimos, mucho más bajos que las cifras medias, en tanto que un

³⁴³ *Ibid.*, p. 645.

³⁴⁴ *Ibid.*, p. 645.

³⁴⁵ Sasson, Albert, *op. cit.*, p. 341.

número reducido de habitantes “disfruta de un ingreso considerablemente mayor”.³⁴⁶ En los países latinoamericanos preocupa la distribución del ingreso, y en ellos se arraiga la idea según la cual su desigualdad excesiva constituye un problema social y económico de primera magnitud.³⁴⁷

La información compilada sobre la distribución del ingreso en América Latina de acuerdo a cifras de la CEPAL, no es abundante. Sin embargo, los índices que utiliza la CEPAL con relación a este problema son explicativos.³⁴⁸

De los análisis de la CEPAL sobresalen las siguientes conclusiones:

En América Latina, una tercera parte del ingreso se concentra en el 5% de la población. Mientras que los países industrializados de Europa Occidental y en los Estados Unidos, a 5% de la población le corresponde el 22% y el 20% del ingreso, respectivamente, los grupos de mayores recursos de América Latina tienen un ingreso 6 veces mayor que el promedio general. En los países industriales de Europa Occidental y en los Estados Unidos, el ingreso de esos grupos supera el promedio de 4.4 y 4 veces respectivamente; en América latina el ingreso medio de los sectores de mayores recursos es 20 veces superior al ingreso medio de los sectores de recursos más bajos.³⁴⁹

De esta manera, la distribución del ingreso que impera en América Latina es un factor que frena el desarrollo económico, social y político de los países que componen la región. En buena proporción, el ingreso de los sectores de mayores recursos no se destina al ahorro ni a la inversión, sino al consumo suntuario y la incidencia de éste sobre la composición de la demanda no promueve la formación de una mejor estructura productiva, además, la emanada de los sectores de altos ingresos no sólo se satisface con producción interna, sino con importaciones que restan recursos a la inversión, y por si todo esto fuera poco, hay que tener en cuenta también los ingresos que los grupos de altas rentas transfieren al exterior.

El crecimiento acelerado de la población urbana en Latinoamérica, debido al crecimiento natural de las ciudades y al éxodo rural, ha planteado graves problemas de desempleo, escasez de viviendas, deficiencia en los suministros alimentarios y carencia de servicios sociales en muchos de estos centros. Las ciudades de México, Río de Janeiro y Buenos Aires son ejemplos de un tipo de crecimiento urbano desordenado, en el que no se ha

³⁴⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *El desarrollo económico de América Latina*, New York, 1989, p. 51.

³⁴⁷ Pinto, Aníbal, *La distribución del ingreso en América Latina*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1987, p. 5.

³⁴⁸ *Ibid.*, p. 53.

³⁴⁹ *Ibid.*, p. 55.

establecido una adecuada relación económica con los territorios circundantes. En los Estados Unidos y Canadá, el crecimiento de la población se moderó mucho en las últimas décadas, como consecuencia del aumento del nivel de vida y las restricciones a la inmigración decretadas tras la Segunda Guerra Mundial. La población se concentra principalmente en las ciudades de las costas occidentales (Seattle, Vancouver, San Francisco, Los Ángeles, San Diego), en la zona de los grandes lagos (Milwaukee, Chicago, Detroit, Cleveland, Buffalo, Toronto), en las grandes cuencas del Mississippi y el Missouri (Minneapolis, Memphis, Kansas City, Sanit Louis, Indianápolis) y, sobre todo, en el litoral noroccidental de los Estados Unidos, donde se encuentra un continuo urbano de cerca de mil kilómetros entre Boston y Richmond, con grandes ciudades como Nueva York, Filadelfia, Baltimore y Washington. Las regiones frías de Canadá y Alaska, las montañas Rocallosas, y la gran llanura estadounidense son las zonas menos pobladas del subcontinente.

G. *Los grupos indígenas*

En la actualidad existen aproximadamente 400 grupos étnicos indígenas en América Latina; éstos dominan alguna de las lenguas que se hablaban en el continente antes de la llegada de los europeos. Su número aproximado, de acuerdo con la últimas estimaciones, asciende más o menos a 30 millones de personas. La población indígena está distribuida de manera bastante desigual entre los países latinoamericanos, pero son escasos aquéllos, como el Uruguay, donde ya no existen. En algunos países, los indígenas tienen escasa significación numérica en relación con la población total, es el caso de Argentina y Brasil, y en menor grado, Chile y Venezuela. En los países andinos, sin embargo, los indígenas representan la mitad o más de la población total: Bolivia, Ecuador y Perú. Es también el caso de Guatemala.³⁵⁰

La colonización europea provocó la desaparición de numerosas lenguas amerindias y dejó diezmadas a otras muchas. Los grupos que han ofrecido mayor resistencia son el yuto-azteca y el maya, en Mesoamérica, y el tupí y el quechuaimará, en América del Sur. De acuerdo con estimaciones realizadas en la década de 1980, sólo quince lenguas contaban con más de cien mil habitantes, y eran muchas las utilizadas por unas pocas docenas de personas.

³⁵⁰ Stavenhagen, Rodolfo, *Derechos indígenas y derechos humanos en América Latina*, México, El Colegio de México, 1988, p. 96.

En América Latina, el sistema jurídico, como conjunto de normas reguladoras de la vida social, por lo general ha homogeneizado e impuesto el criterio monoétnico, de escaso respeto al pluralismo étnico y a la diversidad cultural. El Estado, como conjunto de elementos que sintetizan la vida social, ha impuesto su derecho nacional, sin considerar las categorías particulares de las comunidades indígenas. Pocas son las constituciones de América Latina que hacen referencia a sus poblaciones indígenas, y en todo caso estas referencias son recientes. Pero en numerosos países, con o sin referente en los textos constitucionales, existen legislaciones específicas relativas a la protección o tutelaje de las comunidades indígenas en general, o en lo particular en relación con los problemas de la tierra, de la administración de justicia, del trabajo, o de la educación y la cultura.³⁵¹

En muchos países de América Latina, los indios representan una pequeña minoría nacional, tal es el caso de Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica; en otros países, constituyen grupos demográficos relativamente numerosos, como el caso de Colombia, Ecuador, México y Perú, o incluso, la población mayoritaria del país, como en Bolivia y Guatemala. No obstante, en todas partes existen indígenas dispersos entre la población total, al grado de que sus características culturales, sobre todo lingüísticas, han desaparecido prácticamente.

Uno de los elementos fundamentales de la identidad india en América es su territorialidad, es decir, pertenecer a un grupo indígena significa tener la conciencia de poseer un territorio y mantener vivo un vínculo especial con la tierra.

Secularmente, los indígenas ocupan los estratos sociales y económicos más bajos de los países latinoamericanos. La pobreza, la desnutrición, la insalubridad, la falta de recursos sanitarios y médico-asistenciales, educativos y culturales, son características comunes de los pueblos indios de América.

El origen de la discriminación del indio y la violación de sus derechos humanos se encuentra precisamente en el desarrollo de la estructura productiva a partir de la época colonial, y en las instituciones sociales, políticas y jurídicas que en los estados latinoamericanos se fueron dando a partir de las independencias.

El concepto de nación que fue surgiendo en América Latina después de la Independencia, y sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XIX,

351 *Ibid.*, p. 47.

exclufa la participación de las etnias y culturas indígenas en el conjunto nacional. De allí surgieron ideologías racistas, nacionalistas y positivistas que planteaban un modelo de Estado nacional donde los indígenas, no encontraban cabida. Resultado de ello fue que los indígenas llegaron al siglo XX como minorías numéricas, discriminadas, subordinadas, explotadas y rechazadas por los grupos dominantes y por la población mestiza criolla.

La ideología dominante del siglo XX no difiere de la filosofía nacional decimonónica más que en matices. En muchos países se sigue pensando que el Estado nacional debe ser culturalmente homogéneo, y las políticas de desarrollo de las comunidades indígenas responden a una nueva estrategia de integración y de asimilación, en otras palabras, de desindigenización.

En términos generales, las legislaciones nacionales de los países latinoamericanos no reconocen los derechos colectivos de los grupos étnicos, sean indígenas o no indígenas. Las constituciones políticas y otras leyes adoptan el principio de la igualdad ante la ley para todos, y se manifiestan —cuando menos formalmente— por el respeto absoluto a los derechos individuales. Algunas legislaciones son bastante avanzadas en cuanto se refiere a los derechos sociales, económicos y culturales. Pero la mayoría de las constituciones en América Latina no reconocen ni siquiera la existencia de las comunidades indígenas como tales en territorio nacional

Especial atención merece la reforma agraria, ya que el problema de la tierra es fundamental para los indígenas del continente. En la mayoría de los países existen regímenes especiales para las tierras indígenas, que datan desde la época colonial. A partir del siglo pasado, el latifundio, la colonización de pequeños propietarios mestizos y, más recientemente, las plantaciones comerciales y las empresas multinacionales han presionado sobre la propiedad comunitaria indígena y han contribuido a reducir considerablemente los recursos naturales de los que puede disponer. De esta manera, muchos pueblos indios han perdido progresivamente sus tierras, quedando reducidos a las colectividades carentes de una base ecológica propia, con todas las miserias que tal situación provoca en el agro latinoamericano. En esta situación, algunos gobiernos como México, Bolivia, Perú; en menor medida, Ecuador, Venezuela, Colombia, Chile y Guatemala, adoptaron legislaciones agrarias favorables a los pueblos indígenas, en especial en lo que se refiere a la protección de la propiedad colectiva o comunal de los distintos grupos étnicos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce el derecho a la propiedad colectiva o individual. La mayoría de las legislaciones

latinoamericanas no reconoce la propiedad colectiva de la tierra. No obstante, para los pueblos indígenas, la propiedad colectiva o comunal de la tierra es un elemento fundamental de su identidad. La propiedad individualizada, con sus consecuentes procesos de acumulación y concentración, por una parte, y de atomización y fragmentación de la tierra, por la otra, ha representado un poderoso proceso destructivo de los grupos indígenas del continente.

La política educativa y cultural de los gobiernos latinoamericanos, así como la legislación respectiva, ha sido eminentemente integracionista. Al no tomar en cuenta las características culturales propias de las etnias indias, ni sus anhelos y aspiraciones, la educación indígena, junto con la castellанизación obligatoria, ha impuesto modelos occidentales que han sido calificados como etnocidas, porque fomentan la aculturación unilateral y la desintegración de los grupos indígenas. Algunos gobiernos latinoamericanos han declarado las lenguas indígenas como idiomas nacionales, dignos de ser preservados, y han promovido la educación bilingüe y bicultural, demandada desde hace tiempo por las organizaciones indias

La teoría liberal de la democracia fue diseñada para sociedades donde todos los individuos son efectivamente iguales y en que las diferencias socioeconómicas que hubiere, pueden ser enfrentadas mediante políticas sociales y económicas. En cambio, las diferencias de tipo étnico, o tenderán a desaparecer mediante políticas de tipo integracionista como las que tradicionalmente se han llevado a cabo en los países latinoamericanos, o bien, tendrán que dar lugar a mecanismos políticos diseñados para fortalecer el pluralismo étnico y cultural. Estos mecanismos no existen aún en las legislaciones latinoamericanas, aunque se han hecho algunos avances en ese sentido en Panamá y Nicaragua.

En la legislación internacional hay relativamente pocas disposiciones referidas específicamente a las poblaciones indígenas. Los instrumentos generales de derechos humanos, incluida la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como algunas resoluciones de la Asamblea General de la ONU y de la UNESCO, son desde luego pertinentes a la situación de las poblaciones indígenas en el marco de la protección general de los derechos humanos, pero no se refieren directamente a ellas. De mayor importancia para los indígenas sería el tratamiento que se les ha dado a las minorías nacionales y étnicas en el seno de la sociedad de las naciones y de la ONU.

De los organismos especializados del Sistema de las Naciones Unidas, sólo la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se ocupa directamente de la cuestión indígena, pero su política ha sido calificada de integracionista y por lo tanto es rechazada por las organizaciones indígenas.

El contexto regional del Instituto Indigenista Interamericano, órgano intergubernamental, es el encargado de ocuparse de la cuestión indígena, mas sus resoluciones no tienen carácter ni fuerza de ley internacional. En el seno de la Organización de Estados Americanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha tenido la ocasión de ocuparse de algún aspecto de los derechos indígenas. Su aportación más reciente ha sido su informe sobre la situación de una parte de la población nicaragüense de origen miskito, publicado en 1984.

La situación de los derechos humanos de las poblaciones indígenas de los países latinoamericanos está estrechamente vinculada a la legislación indígena. No basta proclamar y proteger los derechos individuales de tipo universal. Los problemas sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas son de tal manera específicos que se puede hablar de los derechos colectivos de estos pueblos. El negar estos derechos ha conducido, en múltiples ocasiones, a la violación masiva de los derechos individuales básicos.

Del análisis de la legislación existente en los países latinoamericanos, surge la necesidad de revisar la legislación en función de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indios. Los derechos humanos de los indígenas no están ahora protegidos como tales en la legislación regional latinoamericana sobre derechos humanos. Ésta es una laguna que deberá llenarse en los próximos años.

La protección de los derechos humanos de los indígenas no debe agotarse en el aspecto legislativo, ya sea nacional o internacional. El derecho procesal y la administración de justicia, así como las administraciones agrarias y laborales, constituyen campo factible para la elaboración de mecanismos de protección adecuada de los derechos humanos indígenas.

5. UNIÓN EUROPEA

El continente europeo contaba con una población, en 1991, de 502 338 millones de habitantes, que representó el 9.4% de la población mundial. Tiene la mayor densidad de la población del mundo: 147 habitantes por