

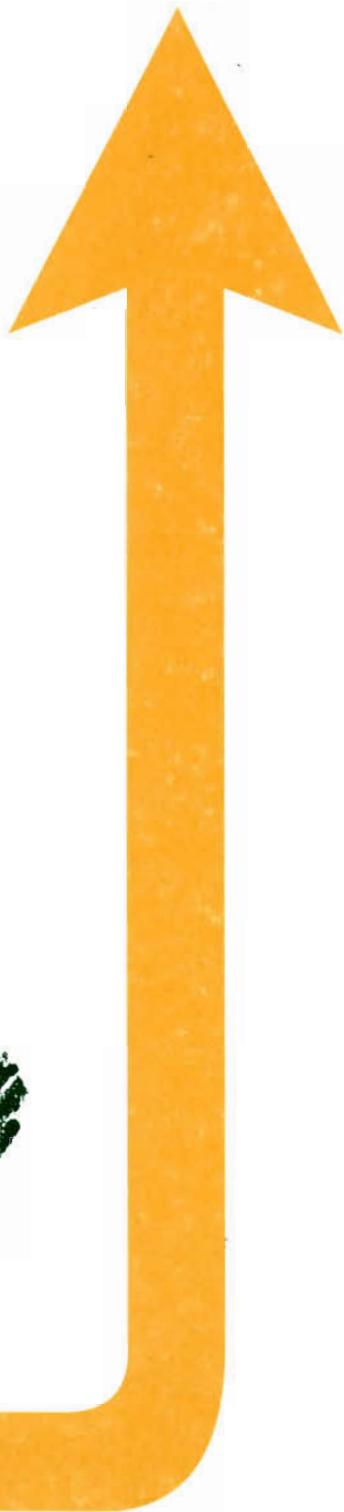
MÉXICO: NUEVO RUMBO DE NACIÓN

Coordinadores temáticos:

Gustavo Baz Díaz Lombardo, Jorge Calderón Salazar,
Ángeles Correa de Lucio, Axel Didrickson,
Jorge Fernández Souza, Pablo Gómez Álvarez,
Francisco Luna Kan, Adriana Luna Parra,
José Luis Manzo Yopez, Luis Meneses Murillo,
Beatriz Mojica Morga, Enrique Montalvo Ortega,
Susana Pérez Medina, Silvia Sandoval Hernández,
Cuauhtémoc Velasco Oliva, Éric Villanueva Mukul
y Lorena Villavicencio Ayala



H. Cámara de Diputados / LVIII Legislatura
Congreso de la Unión



MÉXICO:
NUEVO RUMBO
DE NACIÓN

MÉXICO: NUEVO RUMBO DE NACIÓN

Coordinadores temáticos:

Gustavo Baz Díaz Lombardo, Jorge Calderón Salazar,
Ángeles Correa de Lucio, Axel Didrickson,
Jorge Fernández Souza, Pablo Gómez Álvarez,
Francisco Luna Kan, Adriana Luna Parra,
José Luis Manzo Yopez, Luis Meneses Murillo,
Beatriz Mojica Morga, Enrique Montalvo Ortega,
Susana Pérez Medina, Silvia Sandoval Hernández,
Cuahtémoc Velasco Oliva, Éric Villanueva Mukul
y Lorena Villavicencio Ayala

**COLECCIÓN:
MÉXICO: NUEVO RUMBO DE NACIÓN**

Esta colección consta de siete títulos: 1) Política económica alternativa y proyecto de nación, 2) Desarrollo rural, recursos naturales y pesca, 3) Maquiladoras: ¿Una propuesta viable?, 4) Salud y seguridad social, 5) Los jóvenes y las políticas públicas, 6) Cultura y democracia, 7) México: nuevo rumbo de nación.

Apoyo técnico y operativo

Cutberto Ledezma Chávez

Narciso León Martínez

Teresa Mojica Morgia

Carlos Grajales Peniche

Elvia Leticia Amezcua Fierros

Vicente Orozco Olea

Alejandro Quintero Sahagún.

Nora Medina Machorro

Rebeca Castañeda Rodríguez

Sergio López Martínez

Edición y compilación

Beatriz Mojica Morgia

Portada

María de Lourdes Álvarez López

**MEXICO:
NUEVO RUMBO DE NACIÓN**

© H. Cámara de Diputados

Impreso y hecho en México

Primera edición, junio de 2001

Segunda edición, agosto de 2001

ISBN 968-7181-87-7

Presentación

México necesita un nuevo rumbo de nación. La crisis que ha venido sufriendo en los últimos 20 años y que ha alcanzado a todas las esferas de la vida nacional, desde la estabilidad macroeconómica y su reflejo en las condiciones de vida de la población, hasta la estabilidad interna y la forma de insertarnos en un mundo global, nos ponen frente al reto de imaginar y construir, conjuntamente con los diversos sectores de la población, una alternativa viable de desarrollo.

Un proyecto que al tiempo que atienda los saldos negativos que han dejado las últimas administraciones federales, recupere las diversas demandas y experiencias de vida de la población como guía para revalorar las prioridades del gobierno, los instrumentos, los criterios y los saberes que determinan la relación con los gobernados.

Frente a esta situación y en el marco de las elecciones federales del 2 de julio de 2000, la Alianza por México, (integrada por cinco partidos políticos: Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido de la Sociedad Nacionalista, Convergencia por la Democracia, Partido Alianza Social), en coordinación con la Fracción del PRD en la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura, y diversas organizaciones sociales diseñaron una serie de foros nacionales como un espacio de reflexión, análisis y elaboración de propuestas, donde pudieron confluir las demandas, experiencias y aspiraciones de los gobernados, presentadas por ellos mismos, hasta la voz de los expertos y los que han explorado y construido formas alternativas de gobierno.

La colección de libros México: Nuevo Rumbo de Nación, es un esfuerzo por difundir el pensamiento de un amplio sector de la población mexicana, sus inquietudes y sus propuestas para diseñar políticas públicas acordes a las necesidades de este país, con la convicción de que es indispensable poner nuestro grano de arena para construir un nuevo México, un México de todos, un país de esperanza.

El fin de esta publicación es seguir contribuyendo con la discusión y el análisis de los grandes problemas nacionales, desde una visión incluyente y abierta, una visión en la que los propios actores, es decir, todos los mexicanos seamos el motor del cambio.

Esta colección se compone de 7 libros los cuales tienen la siguiente temática:

- 1) *Política económica alternativa, y proyecto de nación,* 2) *Desarrollo rural, recursos naturales y pesca,* 3) *Maquiladoras: ¿Una propuesta viable?,* 4) *Salud y seguridad social,* 5) *Los jóvenes y las políticas públicas,* 6) *Cultura y democracia,* 7) *México: nuevo rumbo de nación.*

Cada libro presenta ciertas particularidades, dado que los eventos que le dieron origen transcurrieron en dinámicas distintas, atendiendo las necesidades de cada temática y sector de población consultado, sin embargo se procuró no perder el hilo conductor de la discusión; la construcción de propuestas para un nuevo rumbo de nación.

A pesar de sus diferencias metodológicas, cada libro de la colección: México Nuevo Rumbo de Nación presenta tres apartados:

- a) El primero contiene las propuestas de políticas públicas económicas, sociales y culturales, emanadas de cada foro. Dentro de estas propuestas se destacan los temas de reforma del Estado, de desarrollo económico, del fortalecimiento de la cultura democrática y de políticas públicas específicas.
- b) La segunda sección de cada libro da cuenta de las ponencias recopiladas en los diversos eventos. Cada uno de los documentos fueron elaborados a invitación expresa y por convocatoria, de acuerdo a temas específicos derivados de la temática general del foro. Las ponencias que se publican son las que proponen alternativas de acción pública inde-

pendientemente de su coincidencia o no con los lineamientos generales de la Alianza por México.

- c) Cabe destacar que al final de cada foro, los participantes y el equipo coordinador, hicieron una reflexión sobre las repercusiones de la temática tratada y sobre la misma organización del evento. En el tercer apartado se dan a conocer las conclusiones y reflexiones sobre cada tema.

Quiero agradecer la participación entusiasta de cada uno de los coordinadores temáticos quienes, organizaron y elaboraron la agenda de cada uno de los foros que dieron lugar a esta colección de libros, mismos que aparecen como coordinadores en cada tomo.

Así también agradecemos de manera especial a los miembros de la Alianza por México, quienes con su apoyo y confianza promovieron e hicieron posible la realización de dichos foros de discusión, estas distinguidas personas son: Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, candidato de la Alianza por México a la Presidencia de la República en el año 2000, Amalia García Medina, Jesús Ortega Martínez, Eduardo Espinoza Pérez, Ifigenia Martínez, José Narro Céspedes, Dante Delgado Ranauro, José Antonio Calderón, Gustavo Humberto Riojas, Cuauhtémoc Velasco, Joaquín Vela, Patricia Veléz Storey, Bertha Simental García y Guillermo Valencia.

Hacemos un reconocimiento público al respaldo del Instituto de Formación Política del PRD, dirigido por Eduardo Espinoza Pérez, dicho organismo fue fundamental en la concepción y organización de todos los foros de discusión.

Finalmente se agradece a la mesa directiva de la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura, especialmente a su presidente Ricardo García Cervantes por su sensibilidad ante la importancia que implica la discusión permanente de los grandes problemas nacionales, independientemente de las ideologías y los partidos políticos, y por su apoyo para la publicación de estos documentos.

Eric Villanueva Mukul

COORDINADOR GENERAL

Introducción

En el afán de tener una visión completa del nuevo rumbo de nación que se propone para nuestro país, el presente libro recopila las propuestas de políticas públicas tanto de cada uno de los temas que abarca la colección México: Nuevo Rumbo de Nación como de otras reuniones que se realizaron con el mismo objeto, contribuir en el análisis y las soluciones de los grandes problemas del país, y la misma metodología.

Las propuestas de políticas públicas que aglutina esta obra son resultado de la reflexión y el trabajo de diversos sectores sociales que en el marco de las campañas electorales del año 2000 expresaron sus opiniones a fin de contribuir en la búsqueda de un Nuevo Rumbo de Nación que permita el desarrollo integral de México.

Por razones ajenas a nuestras posibilidades, no pudieron ser publicados en tomo completo, varios de los temas que aquí se abordan, sin embargo el objetivo de este libro es dar a conocer las propuestas y conclusiones de los diversos Foros convocados por la Alianza por México.

1. Régimen Político y Nueva Constitución

Lorena Villavicencio Ayala

COORDINADORA TEMÁTICA

Reflexión

La gran diversidad social que caracteriza actualmente a nuestro país ha ocasionado que instituciones públicas tengan que poner en práctica nuevos mecanismos para rescatar las propuestas, necesidades, anhelos y esperanzas de los distintos sectores de la sociedad que reclaman atención. Por esta razón, la Alianza por México decidió llevar adelante los Foros Nacionales que debían convertirse en un espacio importante de discusión y reflexión sobre los temas más importantes de la agenda nacional.

Con el Foro Nueva Constitución y Régimen Político se empezó un amplio proceso de recolección y enriquecimiento de propuestas de políticas públicas para un Nuevo Rumbo de Nación, éste tema fue obligadamente el primero, porque las reflexiones que se hicieron sobre la forma de gobierno y a las normas que la sostienen en México, tienen un impacto directo sobre la discusión de los otros temas, que se publican en este libro.

La discusión sobre cuál es el mejor modelo político para México, es una discusión abierta y muy controversial, incluso dentro de la propia izquierda. La experiencia histórica internacional no ha servido para orientar hacia la toma de una decisión óptima para México; de hecho, las posiciones que afirman que lo mejor es el sistema parlamentario o republicano pueden encontrar ejemplos internacionales que apuntalen su posición y llevan a una mayor división de posturas.

Por la complejidad de este tema; los ponentes no sólo hicieron referencia al análisis de la experiencia internacional, sino también realizaron distintas reflexiones de carácter teórico. La discusión sobre una nueva forma de gobierno en México no es una tarea fácil, por el contrario, requiere de una especialización profunda en los hechos y en la teoría.

Si algo quedó claro en este amplio debate, es que la discusión sobre la mejor forma de gobierno en México esta más abierta que nunca. Otro de los aspectos que también se resaltó fue el convencimiento de que es necesario sustituir de tajo, nuestra Carta Magna; sin embargo, no existe el acuerdo sobre cuál es la mejor forma de hacerlo.

El Foro "Nueva Constitución y Régimen Político" fue trascendental, porque fue el primero que a manera de círculo de reflexión nacional, puso a discusión un tema elemental para la vida de los mexicanos. La idea de cambiar la Constitución Política de nuestro país, ha sido sostenida por diversos grupos sociales y políticos, entre ellos la Alianza por México, los que sostenemos que actualmente la Carta Magna carece de unidad, muchos de sus mandatos son letra muerta y privan sobre ella las facultades metaconstitucionales que se ha arrogado el Ejecutivo Federal; ya no constituye un instrumento de las ideas, de los anhelos de libertad y de justicia social de sus creadores y del pueblo mexicano.

El Foro concluyó con la idea de que es necesario sustituir nuestra Constitución Política que se ha vuelto arcaica y vacía, por otra que realmente de sustento a un verdadero sistema democrático.

Para tener otra Constitución, tendremos que modificar la actual, dando cabida a procesos de consulta directa, como el plebiscito y el referéndum.

La discusión en este evento, permitió confirmar que la polémica, sobre de qué tipo de régimen político es el idóneo para México, todavía se encuentra muy abierta; sin embargo, existe el consenso de que el sistema político actual, es inoperante e injusto.

I. Propuestas para un nuevo régimen político

Fueron múltiples las propuestas que se dieron en la discusión de este tema, aunque en muchos aspectos los ponentes tuvieron puntos de vista coincidentes, hubo discrepancias importantes y al final prevalecieron dos visiones: a) Eficientizar el modelo republicano y; b) Cambiar el sistema republicano por un sistema

parlamentario. En ambos casos, se valoró la democracia como eje rector del sistema político.

Entre dos formas de gobierno:

El régimen republicano y el régimen parlamentario

Régimen republicano

En nuestro país, como en otras naciones existen partidos políticos de oposición y se ha mantenido la modalidad de democracia representativa. En sus excesos la democracia formal representativa, no permite la participación de los ciudadanos, quienes solamente intervienen al momento en que acuden a las urnas a sufragar, después del sufragio, se delega la facultad de decisión en sus representantes, esto ha ocasionado que las decisiones gubernamentales no consideren la opinión de sus gobernados y que por lo tanto, grandes grupos sociales sean marginados de decisiones políticas trascendentes.

Por tales razones, hay que modificar el sistema político que prevalece en México, las reformas debe darse incorporando formas de participación social en nuestra Carta Magna y eliminando todas aquellas leyes que propician un predominio del Poder Ejecutivo. Nuestro país debe constituirse en una República representativa y participativa de manera simultánea.

El Estado mexicano ha sido rebasado por las crisis constitucionales, lo que se puede sustentar en varias líneas: primero, nuestro sistema político no acaba de acceder a la república democrática y federal por que no se ha podido consolidar en un gobierno regido por una auténtica separación de poderes. Las reformas para cambiar nuestra forma de gobierno han tenido que hacer frente a los bloqueos constantes del Poder Ejecutivo. El componente de representatividad no ha dado cabida al pluralismo creciente de la sociedad, por lo que sigue viva la aspiración de los mexicanos, de gozar de una democracia plena concebida como una forma de vida. En resumen, el régimen político abandonó las grandes prioridades nacionales y sus resultados han sido: una pobreza generalizada y una creciente inseguridad e injusticia. Su indicador más relevante es que el Estado de derecho se ha vulnerado o desvanecido; ni la seguridad, ni el bienestar general prevalecen. El fracaso del Estado mexicano se expresa fundamentalmente a través de un malestar cada vez mayor por el deterioro de las condiciones de vida de la población.

Por consiguiente urge una refundación del Estado mexicano, un Estado donde lo social sea resultado de la participación ciudadana; lo democrático sea garantía de la libertad y competencia electoral. Un sistema político en donde haya verdaderamente un Estado de derecho, que dé certidumbre, confianza y espacios de convivencia pacífica a los ciudadanos.

Es necesario diseñar una nueva Constitución como un instrumento acorde con las características actuales de nuestra sociedad. Los desafíos actuales impelen una reformulación de un Estado de derecho y a un nuevo régimen político, partiendo de la premisa de que a una nueva nación corresponde una nueva Constitución. Afirmando que una Constitución no es una institución sino que es su sustentación. La Constitución actual ya no sustenta, ni abarca, ni incluye.

La actual Constitución es un cascarón vacío, las fuerzas que le dieron origen o han desaparecido o se han transformado. Se requiere un nuevo impulso que le dé sustento al proyecto de nación implícito en un nuevo pacto constitucional.

En estos años hemos asistido al fracaso del modelo neoliberal prevaleciente aplicado por los últimos tres sexenios priistas y por ello mismo se requiere, construir un nuevo sistema político que propicie el desarrollo, la integración y la equidad social, para lo cual es necesario llevar a cabo las siguientes acciones:

1. Rescatar los derechos económicos y sociales perdidos por los procesos de privatización pública y social implementados por los gobiernos neoliberales.
2. Legislar sobre los derechos humanos de tercera generación (diversidad, intimidad, entre otros) y de cuarta generación, los tienen que ver con aspectos globales es decir, los que protegen la sustentabilidad del desarrollo.
3. Incluir en la nueva Carta Magna un cuarto nivel de gobierno con características regionales, pensando principalmente en el fenómeno de la metrópolis y megalopolis.
4. Reformar el sistema de justicia para que el ministerio público tenga plena autonomía en sus atribuciones; es importante fomentar la independencia real de una defensoría de oficio funcional y un verdadero sistema de readaptación social.

5. En materia de garantías procesales hacer una amplia reforma sobre éstas para que el crimen organizado, sus integrantes y su poder financiero sean sancionados económica y penalmente.
6. Modificar el artículo 41 constitucional para que tengamos un sistema electoral duradero, democrático, equitativo e imparcial.
7. Llevar a cabo una profunda reforma sobre los medios de comunicación para su democratización y su resguardo ante el poder político. Fomentar políticas antimonopólicas que garanticen plenamente la libertad de expresión.
8. Se debe modificar el artículo 115 constitucional, porque éste es la más fina expresión de cómo se maltratan y se desdibujan los municipios.

Régimen parlamentario

En el Foro "Régimen Político y Nueva Constitución" se subrayó la necesidad de evolucionar hacia un régimen parlamentario, señalando las razones torales que representan mayores ventajas democráticas sobre el régimen republicano o presidencialismo que concentra las funciones de Jefe de Estado y de Gobierno. Partiendo de los hechos históricos que señalan que el sistema de partidos ha derivado su origen del presidencialismo, se concluye que esta tendencia regresiva debe cancelarse, por lo que se proclama a la República Parlamentaria como un régimen político democrático ejercible.

Además de la reflexión sobre cuál de estas dos formas de gobierno es la más óptima para nuestro país, se dieron una serie de propuestas que se encaminan a eficientizar el actual sistema político, independientemente de que este pudiera ser sustituido o no.

Rendición de cuentas de la función pública

El poder en México se ha ejercido sin la obligación de rendir cuentas, es por ello que en nuestro país se ha dado un espacio importante para el desarrollo de la corrupción y de la impunidad. Este problema ha sido consecuencia de nuestro pasado histórico, en donde el ciudadano no ha sido considerado como tal, sino se le ha percibido como un súbdito. Afortunadamente esta situación se ha modificado paulatinamente, aunque no de manera completa y satisfactoria. Por este motivo, se deben de instrumentar los cambios necesarios para hacer que los

funcionarios rindan cuentas sobre todo los actos realizados. Esto propiciaría la actuación de un buen gobierno.

No hay ninguna norma jurídica que obligue el escrutinio de los actos de gobierno. La Ley debe ser modificada a fin de que se abran los espacios necesarios para que los ciudadanos puedan participar en la discusión y determinación de las decisiones de gobierno. Esto constituye un tema soslayado, dado que no se tiene registro de la función pública y su absoluta transparencia y reitera la percepción de que el ciudadano no los considera servidores públicos sino autoridades.

Por tales razones es importante impulsar las reformas necesarias para constituir un organismo autónomo similar al IFE, que dé garantía plena a la revisión de las cuentas públicas. Este organismo deberá tener en sí mismo la capacidad de solicitar el ejercicio de la acción penal contra los funcionarios que hagan mal uso de los recursos públicos.

Participación social

Hablar de una nueva Constitución, es hablar de una nueva correlación de fuerzas. No basta la necesidad sino también es necesaria la posibilidad. Es decir, que exista una fuerza vencedora lo suficientemente amplia como para movilizar al país y crear una nueva Carta Magna. Lo importante es impulsar en nuestro país mediante las reformas adecuadas un tipo de democracia que incorpore a los ciudadanos al poder legislativo, al permitirles - sin necesidad de la representación -, participar en la discusión de las distintas iniciativas legales que se da en las Comisiones de la Cámara de Diputados.

En el pasado, distintas sociedades llevaron a cabo la participación directa, esto era posible porque estas eran numéricamente menores, hoy en día la sociedad de masas, imposibilita la democracia directa. Este problema, ha sido superado en algunas democracias avanzadas incorporando instrumentos como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la revocación del mandato y en menor medida la acción popular de carácter constitucional. En nuestro país, para incorporar estas formas de participación tendremos primero que definir a nuestra república como representativa y participativa de manera simultánea. Es fundamental, que se reforme el artículo 40 constitucional en materia federal y los demás correlativos a su propuesta. Una vez lograda esta modificación, se deben reformar las políticas actuales que permitan abrir los espacios necesarios para

que todo aquel que lo desee participe en la toma de decisiones. Con esto, los gobernados deben de ser en lo posible también gobernantes.

En México la categoría "pueblo" ha sido mal empleada, ya que no define a la masa o a la sociedad en general sino al cuerpo político que surge de ella. El pueblo es una conjunción de comunidades políticas originarias que se alejan de los caciques. Lo anterior implica ver al municipio como una entidad que va más allá de lo administrativo y perfila la participación política de los ciudadanos como protagonistas del sistema político. Hay que concebir al pueblo como el elemento fundacional del Estado, y no al Estado como el instrumento fundador de éste.

Es necesario incluir en nuestra Constitución el plebiscito, el referéndum obligatorio, la consulta ciudadana y la iniciativa popular. También es necesario reconocer la pluriculturalidad y la participación ciudadana como base del pacto político.

Es trascendental por la cantidad de ciudadanos que viven en la Ciudad de México y por la importancia que ésta tiene en la vida política, económica y social, reformar el artículo 122 constitucional para otorgarle a los habitantes del Distrito Federal derechos políticos plenos.

II. Conclusiones

Más allá de la controversia que se ha generado entre los especialistas sobre el procedimiento para redactar una nueva Constitución (reforma constitucional o convocar a un congreso constituyente), el eje fundamental de las propuestas que se vertieron en el mencionado Foro, es forjar un nuevo pacto político, económico, social y cultural resultado de un consenso real de la sociedad mexicana que inaugure una nueva etapa política en nuestro país: la democratización del poder público y su ejercicio.

Una Constitución cuyo eje sean los derechos del ciudadano, que destierre la supremacía de Estado sobre los derechos de todos. Una Norma Suprema que recoja y garantice los postulados sociales que nos heredaron los Constituyentes de 1917. Un simple recorrido por sus 135 artículos nos da razón de la necesidad de un nuevo ordenamiento cuyos contenidos sean observados y exigidos por todos los ciudadanos.

La Constitución debe dejar de ser el espejo del gobierno en turno o plan de gobierno de una nación, para plasmar el tipo de país que queremos. Sus reformas deben introducir nuevos derechos (los llamados de tercera y cuarta generación) y no acotarlos.

Al margen de las urnas y de la decisión de la mayoría de los ciudadanos se ha teñido nuestra Carta Magna de una visión neoliberal que excluye a los mexicanos de cualquier esquema de desarrollo económico equitativo.

Las reformas que se han hecho a nuestro máximo ordenamiento han reforzado la centralización del poder en el presidencialismo autoritario. Aún mas la Constitución de 1917 entroniza el poder del presidente y acota la presencia y facultades de los otros dos poderes, así como los niveles de la administración pública.

El nuevo pacto que proponemos debe reforzar el carácter de una real separación de poderes ya que la actual Constitución no responde a un sistema equilibrado de pesos y contrapesos entre los poderes públicos. El presidencialismo mexicano otorga al Ejecutivo federal facultades más allá de las contenidas en la Constitución, lo que se ha dado en llamar "facultades metaconstitucionales", de tal manera que si el presidente de este país violará la Constitución no podría ser enjuiciado políticamente.

Ello hace indispensable una reforma que responsabilice de sus actos al titular del Poder Ejecutivo federal y una revisión profunda de las leyes secundarias respectivas, que elimine los privilegios y las patentes de impunidad para cualquier funcionario público. Un sistema de rendición de cuentas que garantice la efectiva fiscalización del gasto y permita sancionar la conducta de los gobernantes.

Asimismo es prioritario fortalecer las atribuciones de su contrapeso natural: el Poder Legislativo. Por tanto es indispensable para éste avanzar en:

1. La aprobación y remoción de los integrantes del gabinete presidencial.
2. Ampliar facultades de fiscalización e investigación sobre el ejercicio de los recursos públicos de la Administración Pública Federal, así como la vigilancia sobre la ejecución adecuada de los programas y actividades de gobierno.
3. Participación activa en la planeación y definición de prioridades de la agenda económica.

4. Restablecer la reelección de los integrantes del Poder Legislativo, la cual se derogó en 1933.

En lo que respecta al Poder Judicial, se propone su plena autonomía sustrayendo al Poder Ejecutivo de decisión alguna en su nombramiento. El Ejecutivo no debe intervenir en la designación de los Ministros del Poder Judicial de la Federación. Asimismo se propone dotar al máximo órgano jurisdiccional del país de un pleno control constitucional, lo cual implica incorporar a nuevos sujetos para que puedan promover la inconstitucionalidad de una ley. En ese mismo tenor, el Procurador General de la República como representante de la sociedad debe ser nombrado por la Cámara de Diputados.

Un elemento que sin duda puede contribuir a reforzar la responsabilidad política de los gobernantes y dotar de mayor legitimidad a una nueva Constitución es la de una nueva relación gobierno-sociedad.

La Norma Suprema de este país debe garantizar a todos los ciudadanos mexicanos el pleno ejercicio de sus derechos políticos.

Esta claro que las reformas que se han hecho a la Constitución excluyen a los ciudadanos de la toma de decisiones, incluyendo el sufragio por lo menos de casi 10 millones de ciudadanos que residen en el extranjero. Ni candidaturas independientes, ni referéndum, ni iniciativa popular, ni plebiscito. El ciudadano está al margen de las decisiones públicas.

En el argot del oficialismo, el ciudadano es solamente un usuario o proveedor de votos susceptible a venderlos al mejor postor. Se ha llegado a decir en la picaresca de la política mexicana de que rezaba un viejo refrán priísta que "todo lo que se compra es barato".

El nuevo rumbo de nación, requiere de mexicanos que asuman plenamente su condición ciudadana, que participen, que propongan, que decidan. Se trata de edificar una sociedad organizada que se haga corresponsable de todas las decisiones de todos.

Ninguna decisión que afecte el interés de la mayoría puede ser tomada al margen de está, por ello debe elevarse a rango constitucional las figuras de la democracia semidirecta como son el plebiscito, referéndum y la iniciativa popular.

Asimismo se propone profundizar la reforma electoral a efecto de garantizar la equidad, transparencia y legalidad de los procesos electorales.

La primera reforma electoral definitiva prometida por el presidente Ernesto Zedillo en 1996, no fue tal. Aún cuando se reconoce que dicha reforma electoral introdujo algunos avances tales como la plena ciudadanía del órgano electoral, esta fue insuficiente. A pesar de la exigencia por acortar las desigualdades en la competencia electoral, está sigue siendo una de las principales características de la democracia mexicana.

El uso de recursos públicos para favorecer a los candidatos del PRI, el uso abusivo y faccioso de los programas de gobierno y la no fiscalización de los recursos privados canalizados tanto al PRI como al PAN, son algunas de las características de esta contienda electoral del año 2000. En estas condiciones no podemos respaldar plenamente los resultados que arrojan las urnas. Por ello, se propone acabar con estas prácticas fraudulentas mediante las siguientes propuestas:

1. Dotar de mayores facultades de fiscalización e investigación al IFE.
2. La disminución a los topes de las campañas, los cuales son muy altos.
3. Aumentar las sanciones a los partidos que rebasen los topes o que violen el principio de equidad.
4. Castigo severo para los candidatos que reciban recursos privados sin reportarlos a la autoridad respectiva.
5. Dotar de plena autonomía a la Fiscalía para la Atención de Delitos Electorales.
6. Sancionar severamente todas aquellas conductas que atenten contra el ejercicio libre del voto, como la compra del mismo y coacción sobre los electores.

Asimismo se propone el ejercicio pleno de los derechos políticos a todos los ciudadanos mexicanos residan o no en territorio nacional; y a los partidos políticos garantizar su derecho a asociarse eliminando todas las restricciones que la Ley establece para inhibir las coaliciones. Las Alianzas son parte sustancial de una cultura democrática.

Elemento esencial de la reforma electoral incluso de la reforma del Estado es la relativa a los medios de comunicación, en primer lugar, se debe garantizar a todos los partidos políticos su acceso a estos en condiciones de igualdad a fin de que los ciudadanos conozcan las diversas propuestas que están en

disputa. Lo anterior implica garantizar el derecho a una información veraz y oportuna.

Mas aún se propone que en los mensajes a la comunidad, se evite cualquier presión, coerción o inducción en el manejo de la información y que se aliente el debate libre de las ideas y se promueva una cultura democrática.

El gobierno que impulsamos utilizará los medios de comunicación para ponerlos al servicio de la población para abatir el analfabetismo, desarrollar programas de salud y al conocimiento de nuestra cultura, así como a la difusión de los derechos y deberes ciudadanos.

Otro de las grandes pendientes nacionales es el de impulsar un federalismo democrático que sea respetuoso de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

Resulta indispensable transitar a un autentico federalismo con un régimen fiscal equitativo que otorgue gradual fortaleza a los estados y municipios respecto del poder central. La naturaleza del municipio debe ser replanteada para que deje de ser una dependencia de los gobiernos estatales y estos a su vez dejen de serlo respecto a la federación. La clave del desarrollo integral de nuestra nación requiere impulsar políticas de desarrollo regional consensadas con las propias entidades.

Los gobiernos estatales y municipales de oposición han propiciado una crítica muy importante respecto a los ámbitos de competencia que cada uno debe tener, así como respecto a la definición de prioridades políticas y económicas que subyace en el presupuesto de Egresos de la Federación. Los gobiernos perredistas han propuesto en algunas materias presupuestos alternativos que recogen la problemática regional. Esto aún cuando representa un avance sigue siendo insuficiente. Por ello es un imperativo, la alternancia en el poder.

La alternancia además de romper con las viejas redes de complicidad y corrupción, ofrece al ciudadano la posibilidad de sancionar en cada proceso electoral el ejercicio de gobierno. No obstante lo anterior, se plantea una administración pública sometida a la norma.

La legalidad, transparencia y la honestidad serán principios rectores en nuestro gobierno democrático. El profesionalismo a través del establecimiento del servicio civil de carrera debe ser la característica principal de la nueva administración.

Finalmente, el Estado de derecho será plenamente respetado y eliminará todo poder discrecional de la autoridad, la cual estará sometida inexorablemente a la ley. Este nuevo pacto republicano otorgará al ciudadano las garantías para la salvaguarda de sus derechos. Se propone un genuino régimen de garantías acompañando de las responsabilidades sociales.

2. Procuración de Justicia y Sistema Judicial

Jorge Fernández Souza

COORDINADOR TEMÁTICO

I. Propuestas de políticas públicas para la procuración de justicia

Los puntos abordados por los especialistas invitados al Foro "Procuración de Justicia y Sistema Judicial" (académicos, servidores públicos de la administración de justicia, litigantes) fueron: Procuración de justicia, justicia administrativa, sistema judicial en el fuero común y sistema judicial en el fuero federal. Los expositores fueron destacados abogados con amplia trayectoria en la materia.

1. Procuración de justicia

a) Presencia militar y procuración de justicia

En los últimos años ha cobrado especial importancia en el sureste del país, el tema de la presencia militar y la procuración de justicia, por los acontecimientos bien conocidos tales como la presencia del EZLN, grupos paramilitares, guardias blancas entre otros grupos armados, en donde la tarea de procurar justicia se ha visto interrumpida con el involucramiento de algunos mandos militares en la administración de la misma.

"El tema de procuración de Justicia no debe dejar de ser analizado (...). La presencia de militares en zonas del país como Guerrero, Oaxaca y Chiapas, impide que las instituciones encargadas de la procuración de justicia no realicen sus objetivos que por disposición constitucional le fueron conferidas (...). Estas instituciones deben rescatar la función para la que fueron creadas, deben dejar de servir a intereses políticos y servir al bien común y a la gente (...) La procuración de justicia debe realizarse de manera que no se someta al país a decisiones de carácter castrense".

Por lo anteriormente expresado, es necesario que el análisis de la procuración de justicia tome en consideración el papel que deben de tener los militares en este ámbito.

*b) Modernización del ministerio público
y su reestructuración pendiente*

1. Es necesario legislar en forma armónica e integral.
2. Se requiere un nuevo Código de Procedimientos Penales, en donde se incorpore el sistema acusatorio del pleno, desechando el sistema inquisitorio, en donde el proceso penal sea definido por la oralidad, el contradictorio, la igualdad entre las partes, un juicio en donde se rediseñe la averiguación previa con base y enunciación de pruebas ante el juez.
3. Es prioritario el fortalecimiento del Poder Judicial.
4. Es necesario que las procuradurías no dependan del Poder Ejecutivo, éstas deben gozar de autonomía funcional y orgánica, y sus titulares debe ser nombrados a través de un mecanismo de colaboración de poderes.
5. El Ministerio Público debe profesionalizarse para dar vigor y vigencia al servicio público de carrera. La aplicación de la ley no debe fincarse en la corrupción, el compadrazgo o el amiguismo.
6. El combate a la delincuencia no ésta reñido con el respeto a los derechos fundamentales, es necesario entender que nada se logra incrementando sanciones y violentando garantías.

2. Justicia administrativa

a) Los rubros más importantes de la justicia administrativa en el Distrito Federal

Reforma a la jurisdicción administrativa

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, carece de la infraestructura, organización e instrumentos legales que le permitan atender con suficiencia el creciente número de controversias que se suscitan entre la administración pública y los gobernados. El número de demandas va en aumento sin que la infraestructura del Tribunal se incremente en proporción. Esta problemática repercute en los servicios que presta el Tribunal.

Es necesario reorientar la intervención de las dependencias de la administración pública cuyas decisiones dan motivo a la presentación de demandas de nulidad.

En la Ley del Procedimiento Administrativo del D.F., se prevé la posibilidad para que los gobernados impugnen vía recurso de revisión, las resoluciones de la propia autoridad; dicha autoridad, carece de una instancia creada ex profeso para atender tales impugnaciones. Generalmente son oficinas dependientes de supuestas áreas jurídicas, con línea para respaldar las resoluciones que dieron origen a la impugnación del gobernado.

El gobernado tiene la opción de presentar el recurso de revisión ante la propia autoridad y el recurso de nulidad ante el contencioso. Al ser opcional el particular opta por esta última vía, ya que le representa mayor seguridad jurídica.

Propuestas:

1. Crear dentro de las dependencias de la administración del D.F., unidades administrativas ex profeso para dar atención a los recursos de revisión que promuevan los gobernados calculando sus dimensiones respecto de la cantidad de personal, infraestructura y organización, con base en las evaluaciones del número de recursos que normalmente se presentan, la cantidad de autoridades dependientes que emiten resoluciones que afectan la esfera jurídica de los particulares, el tipo de materias que se ventilan en la institución y las características

- de los instrumentos jurídicos en los que se basan tales decisiones impugnables.
2. Que las áreas que sean creadas para atender recursos de revisión tengan la suficiente autonomía en sus operaciones, de tal manera que sus resoluciones sean imparciales y objetivas.
 3. Modificar tanto la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal como la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de manera que la demanda de nulidad que se puede promover ante dicho tribunal sea procedente una vez agotado el recurso de revisión ante la dependencia que emitió la resolución a impugnar.
 4. Reformar la Ley del Procedimiento Administrativo para simplificar y hacer preciso el procedimiento para el desahogo de los recursos de revisión.
 5. Prever en el contenido de dicha Ley, sanciones en contra de los servidores públicos que no rindan los informes necesarios para resolver los recursos de revisión o cuando lo hagan en forma extemporánea.

Regulación del Procedimiento Administrativo

La Ley del Procedimiento Administrativo del D.F., reproduce en gran medida el contenido de las disposiciones de la Ley de igual denominación de competencia federal, esta circunstancia motiva a que se apliquen disposiciones que no están diseñadas para situaciones que caracterizan a la administración pública en el D.F.

No se prevé en dicho instrumento la regulación completa y específica de las visitas de verificación. El reglamento de verificación va más allá de lo previsto en el ordenamiento legal, al grado de generar arbitrariedad y discrecionalidad en los actos de autoridad, en las medidas de seguridad que afectan a los gobernados y en otros casos se deja maniatada a la autoridad por la actuación de los particulares. Esta circunstancia que genera ingobernabilidad requiere corregirse a la brevedad, en beneficio de la seguridad jurídica hacia los gobernados y las propias instituciones.

Propuestas:

1. Reformar la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal para hacerla completa, específica y clara, esto es, al alcance de la comprensión de cualquier gobernado.
2. Revisar y reformar las leyes específicas que aplican las dependencias de la administración pública del Distrito Federal, con objeto de que sus contenidos sean acordes con la Ley del Procedimiento Administrativo.

Responsabilidad económica de la administración

La regulación administrativa en el Distrito Federal no prevé la responsabilidad económica de la administración, en consideración a los daños ocasionados a los particulares por la realización de actos de autoridad.

1. Debe hacerse una valoración del sistema jurídico vigente, para identificar los casos específicos en que la medida sería necesaria, definiendo el procedimiento a aplicar. La inexistencia de responsabilidad económica de la administración, continuará dejando sin protección al gobernado, haciendo arbitraria la actuación de las autoridades.

b) La vigilancia de la actividad administrativa

Es necesario que se perfeccionen los instrumentos jurídicos vigentes para que la vigilancia de la actividad administrativa sea un proceso de autoevaluación que en forma sistemática realicen las dependencias de la administración pública, de manera regulada y sujeta a procesos de valoración y sanción.

El control de la información

Este tema debe ser analizado desde dos vertientes: la primera, respecto de la protección a la información proporcionada por los gobernados, que es utilizada indiscriminadamente por la autoridad en perjuicio de estos. La otra, referente al derecho que tiene todo individuo a obtener información de las instituciones oficiales.

En ambos casos se requiere que la legislación contemple procedimientos para la obtención y uso de la información, señalando con precisión los casos en que el ciudadano común y corriente pueda tener acceso a cierto tipo de información; de igual forma, se deben especificar los casos en que por cuestiones de protección o seguridad, la información no pueda ser pública.

La mejor alternativa es que la ley estipule con claridad y en forma específica qué tipo de información podrá ser proporcionada a los gobernados para dejar a salvo otra que pudiera afectar su situación.

Existen figuras como la conciliación, que puede coadyuvar a alcanzar un grado más de justicia administrativa, en los conflictos entre particulares, en donde involucran a dependencias administrativas, las cuales cuando emiten resolución provocan descontento en una de las partes, lo que genera procedimientos jurídicos interminables y el desprestigio de las instituciones, ya sea por el tipo de fallo, o por la imposibilidad jurídica de hacerlo. Ello hace ver a la conciliación como un elemento indispensable para atacar controversias entre particulares y entre estos y las autoridades.

c) Justicia administrativa en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F.

Cabe señalar que en fecha reciente, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal reformó la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, este ordenamiento no dotó al Tribunal de una sala auxiliar para que se abata el cúmulo de trabajo, sino que se estableció la disposición de que una de las tres salas, atienda los asuntos de uso de suelo, cuando:

1. El tribunal no otorga uso de suelo alguno.
2. El tribunal tramita mas de mil asuntos en promedio.
3. Según nuestras estadísticas, una sala tramitará dos asuntos de uso de suelo al mes y las otras dos salas, llevarán 998 asuntos.

Por lo tanto, se requiere del establecimiento de una sala auxiliar que apoye el desahogo del trabajo en los asuntos del suelo.

3. Sistema judicial en el fuero común

a) Procuración de justicia y sistema de justicia del fuero común

La encomienda del juzgador es difícil, porque se desenvuelve en un medio donde la población esta habituada a quebrantar la ley. Se debe omitir toda tolerancia a cualquier acción ilegal por banal e intrascendente que parezca. De igual mane-

ra, se debe sancionar a los falsos declarantes, sean autores, partes o testigos, sancionar a los auxiliares de la administración de justicia que alteren el resultado de sus estudios y dictámenes, castigar a quienes proporcionen falsos informes u oculten documentos, pues sólo así se proveerá un apoyo sólido al desempeño de función de jueces e investigadores.

Es necesario endurecer las sanciones legales del delito de falsedad, cuando se produzca en declaraciones judiciales o de indagatorias y rigidizar la selección de funcionarios, sustituyendo a aquellos que no acaten las normas rectoras de su función.

El juez debe sustentar sus juicios en informaciones fidedignas de los autores, partes o testigos, dictámenes periciales elaborados por expertos con honorabilidad.

Es necesario emprender una cruzada nacional que nos conduzca a una seria evolución ético-social, la modificación desde su base del contexto moral social, para exigir la verdad y sancionar la mentira, fundamentalmente en las actuaciones judiciales e indagatorias.

b) Sistema judicial del fuero común, procuración y administración de justicia

La procuración y administración de justicia deben caminar en un mismo sentido; en la actualidad se llevan juicios paralelos al emitido por el Órgano Jurisdiccional, como son los que se llevan en los medios masivos de difusión: la prensa, la radio, la televisión, y la Comisión de Derechos Humanos. Esto induce a la opinión pública para condenar o absolver a una persona, y emitir juicios que no son de su competencia, sino del Órgano Jurisdiccional. Estos juicios paralelos de alguna manera pueden trastocar la decisión de un juez.

Propuestas:

1. El Ministerio Público debe ser independiente del Ejecutivo.
2. Redefinir la Política del Ministerio Público, en relación con la ley y la sociedad.
3. Modernizar la procuración de justicia a nivel técnico.
4. Hay que humanizar el derecho, con leyes de aplicación real.
5. En el procedimiento legislativo, es imperativo el interés nacional de los particulares.

6. Como un reclamo justo, se debe propiciar la participación de los especialistas en el proceso de creación de la norma.
7. Un órgano judicial, puede comenzar a ser autónomo a partir de su independencia presupuestal.
8. Implementar un sistema de ejecución de sentencias, bajo los lineamientos de una política en materia criminal, sana y eficaz.
9. Se requiere un voto de confianza al sistema judicial.

4. Sistema Judicial en la Federación

a) Creación de un Tribunal Constitucional distinto de la Suprema Corte

Es necesario la creación de un Tribunal Constitucional distinto y separado de la jurisdicción ordinaria que ejerce la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el resto de los órganos del Poder Judicial Federal. El modelo actual del Poder Judicial Federal y el sistema de control de la constitucionalidad, presentan deficiencias una de ellas es el centenar de Tribunales Colegiados todos ellos dotados de la facultad de emitir jurisprudencia obligatoria. Las contradicciones de criterios entre estos crea gran inseguridad jurídica y no pocos perjuicios para quienes tiene que resolver sus controversias ante tribunales; se ha llegado al absurdo de que se gane o se pierda un asunto, esto depende del circuito judicial en que se litiguen o incluso dentro del mismo circuito, depende del tribunal que conozca del caso.

Los mecanismos para resolver contradicciones de tesis previstos en las leyes de la materia, son obsoletos, por la lentitud de la Corte al resolver y porque dichas resoluciones ya no pueden beneficiar a los casos concretos de los que surgieron.

Al crear un Tribunal Constitucional distinto de los órganos del Poder Judicial Ordinario se podrían introducir nuevos mecanismos de control de la constitucionalidad, como por ejemplo la llamada "cuestión de constitucionalidad".

1. Por medio de este proceso los jueces ordinarios pueden plantear ante el Tribunal Constitucional alguna duda que tengan sobre la conformidad a la Constitución sobre algún ordenamiento que deban aplicar. Al introducir en el sistema jurídico mexicano la cuestión de inconstitucionalidad se solucionaría el problema de la "doble vinculación" del juez a

la Ley y a la Constitución. Con la cuestión de inconstitucionalidad se evita que los jueces del fuero común, que evidentemente no son jueces constitucionales y que, en esa medida, no podrían declarar la inconstitucionalidad de una ley y proceder a su inaplicación en un caso concreto - a pesar de la confusa conceptualización que hace la parte final del artículo 133 de la Constitución de 1917-, al tiempo que también se logra que se siga manteniendo su deber de sujeción a las leyes.

2. Con la creación del Tribunal Constitucional, se podría mejorar el régimen de las acciones de inconstitucionalidad y de las controversias constitucionales, así como reunir en un solo órgano el control genérico de constitucionalidad y el control en materia electoral. Al crearse el Tribunal Constitucional, a la Suprema Corte le quedarían dos competencias muy importantes, la primera, unificar la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados en materia de legalidad y la segunda, el conocimiento de los recursos de "supercasación", que tendría atribuido sobre aquellos casos que, por razón de la cuantía o de la novedad interpretativa que pudiera suponer, resolvería la Suprema Corte.

b) Eliminación del principio de relatividad de las sentencias de amparo

Es importante derogar el principio de relatividad en las sentencias de amparo, conocido como "Formula Otero", contenido en la fracción II del artículo 107 constitucional; de acuerdo con ese precepto, la declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica general, que realicen los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación dentro de un juicio de amparo, no tendrá efectos generales, beneficiando únicamente a la parte que promovió el juicio.

Al limitarse la eficacia protectora del amparo al sujeto que actuó dentro de un procedimiento provoca desigualdad ante la ley, pues la norma declarada inconstitucional se sigue aplicando a todos aquellos que no promovieron el juicio de garantías. Desde el propio texto constitucional se impone un tratamiento desigualitario a sujetos que se encuentran en los mismos supuestos normativos.

Al no permitirse la declaración general de inconstitucionalidad se va en contra del principio de economía procesal, pues se llega al absurdo de tener que seguir promoviendo juicios de amparo contra leyes que han sido declaradas inconstitucionales un sinnúmero de veces. Esto supone una carga añadida para

el Poder Judicial y va en detrimento de una pronta y expedita administración de justicia.

No sería suficiente con sólo remover la "Formula Otero", sino que haría falta también que dicha supresión se acompañara de disposiciones que regularan de forma adecuada los efectos generales de las sentencias de amparo.

c) Sistema Judicial en la Federación

La justicia es uno de los elementos más importante de los derechos de los hombres. Esta debe procurarse a todos los ciudadanos, no debe ser exclusiva de algunos sectores sociales y debe estar ligado a otros asuntos, a continuación las propuestas:

1. Es necesario conservar la unidad de jurisdicción; todos los tribunales deben estar bajo un solo poder: el judicial; ya sean administrativos, agrarios, electorales, entre otros de igual importancia.
2. Existen tribunales que deben ser sometidos más estrictamente, como el militar. El fuero militar debe desaparecer.
3. Se debe reformar el artículo 21 constitucional, actualmente la persecución de los delitos y su investigación ha estado bajo control del Ministerio Público y de la Policía Judicial. Se debe implantar la categoría de juez instructor, éste debe orientar, rectificar, mandar ampliar las investigaciones, para que una vez implantadas las acciones sean estos jueces los encargados de consignar a los delincuentes con el juez que dictará sentencia.
4. El juez no debe ser parte y causa.
5. En la Constitución General y en las locales deben haber garantías a la investidura de un juez. Debe otorgarse al juez plena capacidad de autonomía y este no debe ser reconvenido en sus opiniones.
6. Debe contemplarse la creación de una Secretaría de Justicia, ya que debe haber un consejero jurídico a nivel de gabinete.
7. Es importante crear tribunales constitucionales locales, en cada estado de la república.
8. La jurisprudencia debe ser obligatoria para todas las autoridades, no nada más para los jueces.

5. Reforma a la legislación militar

Se debe revisar la legislación militar, donde el Fuero de Guerra es competente para conocer los delitos y faltas contra la disciplina militar y está integrado por el Supremo Tribunal Militar, la Procuraduría General de Justicia Militar y el cuerpo de defensores de oficio. Todos los funcionarios militares que integran estos órganos, son designados por el Secretario de la Defensa y no cuentan con la libertad para actuar en un juicio, por lo cual los fallos se encuentran viciados de origen y dan lugar a injusticias. Toda la legislación al respecto es obsoleta.

Es necesario una mayor independencia del Poder Judicial y en general de los órganos de administración de justicia, respecto al Ejecutivo.

Además la sociedad debe tener un mayor acceso a la información sobre el trabajo de los órganos encargados de la Administración de Justicia.

6. La participación ciudadana en el sistema judicial

Observamos que raramente existen mecanismos para saber sobre las decisiones que emanan del Poder Judicial: la ausencia de publicidad, en algunos casos, especialmente en sus decisiones administrativas, es un factor de inseguridad para los ciudadanos y un atentado al Estado de derecho.

Por otro lado, en cuanto a la labor de los juzgadores estos enfrentan en muchas ocasiones una problemática compleja, cuando al cumplir con sus funciones, se encuentran con una carga de trabajo que los rebasa por el número de asuntos y que dificulta, cuando no imposibilita, el análisis profundo y completo de los casos. La dificultad ya mencionada de actuar en un ámbito social de poco respeto a la legalidad fue reiterada en el Foro realizado.

En una sociedad que tiene composición pluricultural, los jueces no pueden restringir su interpretación a la exacta aplicación de la ley, por el contrario tiene que utilizar una interpretación, la más amplia posible, a fin de incluir por ejemplo, los principios generales del derecho como son: la equidad, la igualdad pero sobre todo la justicia.

Para poder entender la complejidad que resulta de los conflictos sociales es indispensable acercarse a materias como la antropología, la sociología, la ciencia política, la economía e incluso las ciencias exactas.

7. Los derechos humanos y la justicia

En este ámbito es necesario observar y cumplir los preceptos del sistema internacional de protección de los derechos humanos. De acuerdo a nuestra Constitución, todos los Tratados que sean firmados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República, son Ley vigente en el país. México ha adquirido en distintos foros, convenciones y reuniones internacionales, importantes compromisos en materia de derechos humanos.

Para los pueblos indígenas, resulta de peculiar importancia, el Convenio 169 de la OIT y los Pactos, como el de Derechos Civiles y Políticos y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Cuando un juez cualquiera tiene en sus manos una resolución, tiene el reto de aplicar no sólo la legislación nacional, sino también todos y cada uno de los Tratados que México debe cumplir como obligación internacional.

8. Los medios masivos de comunicación y la justicia

En algunos programas de los medios electrónicos de comunicación masiva, se llevan acabo - sobre algunos casos judiciales - encuestas y opiniones que inducen y generan criterios entre ciudadanos, sin ninguna base legal y crean un ambiente de prejuicio y de animadversión hacia las instituciones y hacia la labor de los servidores públicos encargados de la administración de justicia. Por lo que es necesario legislar al respecto, para que la facultad de juzgar sea exclusiva del Poder Judicial.

II. Conclusiones

Mientras que en los ámbitos ejecutivo y legislativo se han dado avances, sobre todo en la participación de la población en la toma de decisiones, no sucede lo mismo con la procuración y la administración de justicia, en donde la participación social no ha sido incorporada.

Esto es grave, porque por seguros y transparentes que pudieran ser los procesos de elección; por plurales que pudieran ser los órganos de representación popular, la transición democrática no estará completa mientras los órganos

de procuración, impartición y administración de justicia no sean absolutamente confiables y no se den mayores garantías de seguridad jurídica.

La reforma judicial está inserta en una estrategia amplia del proceso social. En este sentido enfrenta el problema de la sensibilización y movilización de grandes sectores de la sociedad en relación con la necesidad de llevar a cabo cambios en el sistema.

El proceso de reforma se debe dar a través de la conjugación de tres niveles diferentes:

1. La participación necesaria de la comunidad jurídica.
2. La participación de la sociedad política, como responsable de la toma de decisiones y de hacer propuestas legislativas y;
3. La participación de grupos sociales, ya que la reforma debe incluir la modificación de la relación entre la justicia y cada segmento de la sociedad.

Participación social. Los dos primeros niveles son obvios, pero es importante que se desarrolle la participación de los grupos sociales.

La sociedad tiene que entender que el problema de la administración y aplicación de la justicia no es un problema de los abogados, sino un problema social. El abismo que existe entre los ciudadanos y el sistema judicial es tan grande, que son pocos los grupos sociales que se preocupan por él o que consiguen proponer reformas efectivas. Esto significa que hay una gran necesidad de incorporar de manera activa a las organizaciones de derechos humanos, sindicatos, órganos de los gobiernos estatales y/o municipales progresistas para que informen a la sociedad sobre las decisiones que tome el poder judicial, criticando o valorizando, según sea el caso. Que divulguen las medidas administrativas que sean accesibles u organicen comisiones ciudadanas para acompañar casos judiciales relevantes entre otras cosas.

En suma, que promuevan, de forma permanente y eficaz el conocimiento sobre el funcionamiento del aparato judicial, sometiénolo a la crítica ciudadana como paso inicial de control ciudadano.

La existencia y actuación de tales grupos, verdaderos vigilantes de la justicia, puede contribuir con elementos fácticos y argumentos para la comunidad jurídica - incluso al interior del propio aparato judicial -, en un proceso dual

de aproximación de las cuestiones jurídicas a sectores organizados de la sociedad civil.

De acuerdo con lo expuesto en el Foro, avanzar hacia un sistema judicial con mayor credibilidad, requiere de cambios constitucionales y legales, pero también de una cultura de respeto a la legalidad y que abarque tanto a los encargados de impartir la administración de justicia como a todos los sectores sociales.

3. Política Económica Alternativa y Proyecto de Nación

Pablo Gómez Álvarez
Cuauhtémoc Velasco Oliva
COORDINADORES TEMÁTICOS

I. Propuestas para el nuevo rumbo económico

Con el fin de orientar la discusión y sentar los criterios a seguir en la presentación de diagnósticos, críticas y propuestas, la Alianza por México distribuyó el documento titulado “Una Economía Próspera y Equitativa para el Nuevo Siglo”. En él se parte de un breve diagnóstico de la situación económica del país después de las últimas tres administraciones gubernamentales, destacando entre los resultados que han dejado, la polarización social derivada de los niveles de concentración de la riqueza y su traducción en la existencia de un país dividido, ante la ausencia de políticas que propicien la convivencia y la cohesión social.

Igualmente se mencionan los diversos hechos que han socavado las bases del desarrollo nacional, como son el rescate bancario, que se ha traducido en un enorme costo fiscal el cual vamos a pagar todos los mexicanos; la lenta recuperación económica; la falta de crédito y las altas tasas de interés; la quiebra de empresas productivas, agropecuarias, industriales y de servicios; el rescate de las autopistas, también con altos costos fiscales; y sobre todo, la continuación y profundización del proyecto privatizador con la intención de vender el petróleo mexicano y el sector eléctrico.

A partir de estos elementos, como fuentes permanentes de las desigualdades e ineficiencias que bloquean las posibilidades para el desarrollo nacional y el bienestar social, se hace una breve exposición de las repercusiones que estos aspectos tienen en diversos ámbitos. En el laboral, la caída de los salarios rea-

les, la diferenciación entre productividad y crecimiento salarial, así como los nuevos mecanismos y lineamientos para el otorgamiento y vigencia de la seguridad social y demás prestaciones sociales. El crecimiento de la inflación y el desempleo, así como la caída en los niveles de inversión y la reducción del financiamiento que otorga la banca comercial nos ilustran también de los efectos negativos. Finalmente, la orientación y ejercicio del gasto público, así como el impacto de la deuda y los intereses, comisiones y gastos que ha generado, son también ejemplos de la repercusión de dichos elementos.

Para hacer frente a ello, se presenta una propuesta económica para el futuro de México, marcando los objetivos y metas a seguir en términos de tasas de interés y de crecimiento del PIB, así como del tipo de cambio, los lineamientos a seguir en el ejercicio presupuestal, la reforma fiscal, el fomento a la inversión productiva, la promoción del empleo remunerativo, el programa de acción para inversiones productivas, el restablecimiento del vínculo funcional entre las políticas de industria y comercio, el impulso a la actividad turística, la revaloración del sector agropecuario y la promoción de nuevas relaciones laborales, el fortalecimiento de la productividad y la recuperación del salario real.

Con estas consideraciones como fondo, en el Foro se expresaron una serie de propuestas específicas sobre los temas de política económica alternativa; gasto público; política fiscal; sector externo; política bancaria y monetaria; Estado y economía; crecimiento; desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, finanzas internacionales, tipo de cambio y proyecto nacional y economía.

Política económica alternativa

Frente a los resultados que han dejado las últimas administraciones federales y los rezagos y debilidades que aún enfrenta la economía mexicana, es necesario valorar la posibilidad que existe de construir en la práctica una política económica alternativa, que parta necesariamente de la redefinición del papel del Estado en la economía

Lineamientos

Se tiene que redefinir nuevamente el papel del Estado en la economía en función de tres criterios: una nueva economía mixta, un Estado social inversionista y una política social incluyente. También, es necesario reorientar la política económica con un equilibrio entre los instrumentos impulsores de la oferta y la de-

manda, impulsar un mayor ahorro interno, mayores ingresos presupuestarios, y una política fiscal que permita reorientar las nuevas prioridades del gasto público.

A partir de estas consideraciones, las líneas a seguir en la construcción de una política económica alternativa incluyen.

1. Nueva economía mixta. No debe de verse como un regreso al estatismo o al viejo nacionalismo revolucionario, sino como una nueva estrategia en la cual la inversión pública se complementa con la inversión privada y social. Hoy, cuando menos se distinguen cuatro áreas prioritarias: los energéticos, el sistema financiero, la infraestructura y el sector agropecuario. Se propone un Estado que genere las condiciones para el desarrollo mediante la inversión en las mencionadas áreas prioritarias, así como por medio de un nuevo marco legal e institucional que fomente su desarrollo.
2. Estado social inversionista. Sin llegar al exceso de convertir al Estado en el principal promotor del desarrollo, es necesario ubicar las áreas en que el mercado no puede generar los incentivos y condiciones que el país requiere para homogeneizar su ritmo de crecimiento, para que mediante la intervención directa del Estado en ellas, puedan equilibrarse los niveles de desarrollo y bienestar del país en su conjunto. Estas inversiones serán básicamente en infraestructura y no en empresas públicas.
3. Política social incluyente. Como parte central de una política social alternativa, es necesario darle nuevo impulso al empleo, a la educación y a la seguridad social. Los sectores de la economía que pueden permitir la creación de más de un millón de empleos anuales, son la construcción de infraestructura, vivienda, turismo, pesca y sector agropecuario. El apoyo a las medianas, pequeñas y micro empresas debe ser parte de la política social. Asimismo, el nuevo gobierno deberá revisar la legislación vigente en torno a la seguridad social.

Metas

Por las condiciones que enfrenta la economía mexicana, desarrollar una propuesta alternativa de política económica, implica necesariamente hacer explícitos los objetivos y metas de mediano plazo que permitan, por un lado, orientar la

acción pública de manera concreta, y por otro, evaluar y dar seguimiento a las políticas impulsadas. En este sentido, los objetivos y metas a seguir incluyen:

1. Lograr un crecimiento mínimo del 5% anual basado en recursos nacionales o propios, para ello, también es necesario:
2. Consolidar una tasa de ahorro interno e inversión productiva equivalente al 30% del PIB, lo que implica una reforma fiscal que eleve la captación nacional al 25% del PIB, cercano al patrón europeo.
3. Una tasa de crecimiento de sólo 4 puntos parece ser gravemente insuficiente, en especial si se considera la bomba fiscal de tiempo de la deuda virtual u oculta que la pasada administración heredó a la actual.
4. Sustentar formas equitativas de distribución del ingreso, adaptabilidad del empleo, mejores salarios y el incremento de la productividad, a partir de un sólido y moderno sistema educativo y de capacitación eficiente, al que habrán de destinarse recursos por lo menos del 8% del PIB.
5. Rescatar la relevancia de las exportaciones y del turismo, como pivotes para el crecimiento de la economía y la promoción del desarrollo regional.
6. Incluir políticas y metas en materia de equilibrios externos, inserción de México en la globalidad, inversión extranjera, frenos fiscales a la fuga de capitales y estímulos a la repatriación, así como fórmulas de financiamiento externo.
7. Estructurar una estrategia integrada de desarrollo con tres políticas económicas diferenciadas: una de franca apertura a la competencia mundial para el núcleo de grandes empresas nacionales y extranjeras; otra política de apoyo selectivo y nivelación de asimetrías para el amplio conjunto de empresas pequeñas y medianas y para el campo, que se enfocan al mercado interno y producen con tecnologías intensivas en ocupación; y una tercera política de franca protección y apoyo para el México marginal que debe ser integrado con intensidad a un México unitario y próspero.

Instrumentos y mecanismos

Para lograr las metas y objetivos anteriores, es necesario tomar en consideración los siguientes criterios en la elaboración de políticas públicas:

1. Crecimiento sostenible. Es más importante lograr un crecimiento moderado en el largo plazo, que altas tasas de crecimiento con periodos de bajas abruptas. Es factible pugnar por un crecimiento del 5 por ciento del PIB durante el sexenio 2000-2006.
2. Equilibrio macroeconómico. Se propone hacer explícito un compromiso para reducir la inflación, sin que sea la única meta de política macroeconómica. El fortalecimiento de la economía exige que el ahorro interno alcance cuando menos 25% del PIB anual hasta lograr niveles similares al de los países desarrollados del orden de 30%. En el último año la inversión total fue de 24% del PIB. Un aumento en el ahorro interno puede permitir una inversión física total de cerca de 27% del PIB.
3. Política fiscal. Los mayores niveles de gasto público se tienen que alcanzar sobre la base de la recuperación de los ingresos presupuestarios. Dichos ingresos deben incrementarse hasta 10% adicionales de los ingresos tributarios. Tal recuperación debe efectuarse mediante una nueva política fiscal integral.
4. Gasto público. El gasto público debe tener como prioridad el mantenimiento y ampliación de la infraestructura básica, el fomento económico y una nueva política social.
5. Políticas sectoriales. Es indispensable retomar la política de fomento industrial, apoyando el desarrollo de la pequeña y mediana industria, así como impulsar un nuevo periodo de crecimiento en el campo, mediante una política de desarrollo rural integral, en donde se reasignen paulatinamente recursos fiscales a niveles similares de inicio de los años ochenta.
6. Política salarial. Los salarios deben elevarse no solo con incrementos de la productividad sino también por encima de la inflación, con el fin de fortalecer el mercado interno.
7. Política comercial. La agenda económica debe complementarse con una revisión de la integración hacia Norteamérica.

Crecimiento económico

Una de las primeras preguntas que debe resolver cualquier programa económico alternativo es cuánto crecer, ya que un crecimiento excesivo da origen a tres problemas: inestabilidad, distribución negativa del ingreso y depredación de los

recursos naturales. De esta forma, es más importante mantener un crecimiento estable de largo plazo que generar los efectos colaterales de un crecimiento abrupto.

Por otro lado, en América Latina, el crecimiento está ligado a dos fenómenos concretos que es necesario considerar. Primero, la generación de déficits en la balanza comercial que requieren de flujos de capital externo, regularmente de tipo especulativo. De esta forma, para atraerlos se tienen que elevar las tasas de interés internas, provocando así un diferencial con las tasas de interés existentes en los países desarrollados que sobrevalora la moneda e incrementa el déficit comercial a su vez, abriendo un círculo vicioso que hace posibles las devaluaciones y las crisis abruptas.

En segundo lugar, el crecimiento excesivo no implica necesariamente desarrollo, sino que provoca la creación de una riqueza que se queda en pocas manos dejando en la pobreza y miseria a la mayoría de la población. Lo que hace necesario distinguir entre crecimiento y desarrollo. El primero, es la mera creación de riqueza; el segundo, se refiere al bienestar de la población.

Ante estos elementos, una propuesta alternativa debe partir de la sustitución de un modelo que da prioridad a las finanzas por otro que privilegie lo productivo, basado en el reconocimiento de tres sectores estratégicos:

1. El mercado interno, que contiene tres ramas fundamentales: la del sector agropecuario, la de bienes de consumo ligero (alimentos, bebidas y textiles) y la de la construcción. Esta área, por sus características, será la encargada de impulsar la creación de los empleos necesarios, siempre y cuando reciba protección del Estado (permisos de importación, un IVA diferenciado, un impuesto a las ganancias diferenciado, y una política de subsidios) para evitar la competencia desleal externa.
2. El mercado externo, que se forma por los siguientes sectores de bienes de consumo duradero: industria química, industria electrónica, comunicaciones y transportes y turismo. Dado que el crecimiento económico implica la necesidad de importaciones de bienes de capital y de materias primas, se generan déficits, que en una primera instancia, se pueden financiar con deuda externa, inversión directa o uso de reservas. Sin embargo, dicho proceso tiene un límite que se expresa en devaluaciones abruptas que conducen a la caída del nivel general de

la actividad económica. De esta forma, la apertura al exterior, debe estar regida por una política industrial, que incluya dos aspectos fundamentales: una formación de relaciones industriales internas a México y; la posibilidad y necesidad de que empresas y capitales mexicanos participen en esta área de desarrollo.

3. El sector energético, que incluye a las industrias productoras de petróleo y sus derivados, así como la generación de energía eléctrica. Esta área, además, debe aportar divisas para financiar el desarrollo del mercado interno. Es absurdo que las divisas petroleras se dediquen a financiar los déficits que generan las empresas transnacionales que operan en nuestro país.

El aspecto principal en estos casos, es que para cada sector existe una política específica y diferenciada, que responda a necesidades de la economía, de tal forma que se pueda desechar la falsa alternativa entre la economía orientada hacia el mercado interno (permite aumentar los sueldos y salarios) y la dirigida hacia el mercado externo (que permite sacar ventajas de la modernización actual).

Estado y economía: la disociación entre crecimiento y bienestar

La siguiente pregunta abre la discusión: ¿Por qué la economía mexicana crece de manera sostenible y no genera bienestar, a pesar de la corrección de los problemas macroeconómicos más evidentes?

La respuesta, en este caso, indica que la contradicción radica en la menguada capacidad de gestión de las instituciones públicas del país. Es decir, se trata de una crisis institucional que afecta las agencias de fomento, las reguladoras, las encargadas de impartir justicia, las que ofrecen financiamiento y las encargadas de los programas sociales: todo el circuito público.

Sin embargo, frente a esta crisis estructural, derivada de la obsolescencia de las instituciones públicas, la reestructuración impulsada desde el gobierno, redujo el problema del Estado y sus funciones a una simple cuestión de déficit fiscal. De esta forma, se redujeron los gastos y el tamaño del aparato de gobierno, pero no se resolvió el problema del saneamiento de las finanzas públicas en el largo plazo. La disciplina de las finanzas públicas no se puede basar en una simple reducción del gasto público sin afectar al mismo tiempo la dotación necesaria de los bienes y servicios sociales.

Así, los límites son claros: la eficiencia económica no se puede alcanzar a través de la privatización, la apertura y la contención del gasto. Pero también, el gasto público se tiene que convertir en un mecanismo eficiente para propiciar la generación de riqueza y su distribución equitativa. De ésta manera, el principal punto a discutir debe ser cómo las instituciones del país son las que determinan su grado de desarrollo y la posibilidad de tener periodos amplios de crecimiento económico. Para ello, es necesario considerar varios aspectos:

1. Se requiere de políticas de largo plazo, evaluadas en sus resultados y que se adapten a las necesidades particulares de cada región del país, de cada sector y de la capacidad de gestión de las autoridades locales.
2. Hay que profesionalizar el servicio público, fortalecer los órganos de vigilancia y evaluación, aumentar la capacidad de gestión y penalizar a los funcionarios públicos irresponsables.
3. La inequitativa distribución del ingreso es una limitación para el desarrollo, por lo que se requiere la instrumentación de políticas públicas para resolver el problema de la concentración del ingreso.
4. Para impulsar el fortalecimiento de la planta productiva del país es indispensable una política industrial y sectorial efectiva para competir con éxito en los mercados internacionales. Sin una política industrial seguirán desapareciendo en el país, las empresas pequeñas y medianas, debido a la ruptura de las cadenas productivas con el sector exportador que es el más dinámico actualmente.
5. Dadas las condiciones que prevalecen en las áreas rurales del país continúan siendo necesarias políticas proteccionistas del sector agropecuario.
6. Con el fin de aumentar la capacidad productiva de la economía es imprescindible aumentar el gasto en ciencia y tecnología.
7. La modernización económica será benéfica para la mayoría de la población, en la medida en que haya programas de educación eficaces, de servicios de salud suficientes, de vivienda digna, y de la provisión de servicios públicos básicos.
8. En el caso del combate a la inflación, no debe de estar basado en la reducción de los salarios reales y en el incremento constante de las tasas de interés.

9. La discusión sobre el tamaño óptimo del sector público se debe de guiar por la máxima que establece que debe haber tanto mercado como sea posible y tanto Estado como sea necesario.

Desarrollo económico y social

De cara a la transición política del año 2000, los ciudadanos y ciudadanas exigen, dentro de la realidad mundial, un cambio de estrategia económica y social, y de la forma de integrarnos a la economía internacional. Nuestra integración debe ser a partir de un proyecto de desarrollo nacional que encauce un proceso franco de desarrollo integral y sustentable, consistente y democrático. Es decir, que abarque a todos los sectores, aproveche todo el potencial del país, se sustente en nuestros propios recursos y circunstancias, y sea de todos, que incluya a todos y sus beneficios se distribuyan de manera equitativa. No podemos dejar el futuro del país sólo a las fuerzas del mercado global. Debemos luchar por cambiar el entorno mundial hacia una economía internacional regulada, sobre todo en lo que se refiere a los flujos financieros especulativos, más equilibrada y menos desigual.

Como resultado del consenso social, la nueva estrategia económica debe garantizar y cumplir las siguientes expectativas:

1. Un país próspero y soberano, digno hábitat para todos.
2. Estabilidad económica, capacidad de progreso y posibilidades de satisfacer plenamente las necesidades básicas de todos los mexicanos.
3. Equidad social y de género. Garantizar que haya oportunidades reales e iguales para mujeres y hombres.
4. Acceso a empleos y remuneraciones justas para una vida digna.
5. Expectativas de futuro. Educación óptima para todos los infantes y jóvenes. Servicios de salud, seguridad social, calidad ambiental, calidad general de vida en ascenso y protección para la vejez.

Frente a ellas, la Agenda Económica Ciudadana, como propuesta integral y democrática, parte de la necesidad de redefinir el proyecto de nación y contemplar una planeación estratégica de Estado, consensada mediante un nuevo pacto social al menos para 20 años. Los ejes principales de la estrategia que planteó esta organización son los siguientes:

1. Expansión equilibrada de la producción y el mercado interno.
2. Incrementar el ahorro interno e inversión productiva.

3. La sustitución de las importaciones por exportaciones.
4. Creación de un verdadero Estado Democrático.
5. Reorganización económica estratégica.

Con esta base, los objetivos y metas de la política económica incluyen:

1. Alto crecimiento económico sostenido a largo plazo, estable, y auto-sustentado en el aprovechamiento óptimo de los recursos propios del país.
2. Redistribuir con equidad el ingreso, abatir la desigualdad extrema y enfrentar la pobreza desde sus causas con una estrategia económica capaz de generar suficientes y mejores empleos, e implantar patrones avanzados de democracia económica.
3. Reconstruir e integrar la planta y las cadenas productivas dando viabilidad a las empresas mexicanas y haciendo posible su desarrollo con tecnologías apropiadas intensivas en trabajo.
4. En el campo se busca un desarrollo rural integral (y no sólo agropecuario) bajo un esquema apropiado, funcional y congruente con las formas de producción, infraestructura, precios realistas (concertados), productividad, comercialización, insumos, crédito y seguros.
5. Asegurar por razones estratégicas, de soberanía, de empleo y de ahorro de divisas, la plena autosuficiencia alimentaria.
6. En el caso de la industria, se requieren apoyos integrales por rama y región a la micro, pequeña y mediana empresa, así como cambiar la Ley de Cámaras para acabar con el corporativismo y el control empresarial
7. Alcanzar el pleno empleo formal en una generación e implantar al final un seguro de desempleo.
8. Asegurar la soberanía y autosuficiencia energética.
9. Salvaguardar un mercado sano y competitivo, legislando con realismo para evitar monopolios, oligopolios y prácticas indebidas, y para establecer límites al control extranjero de ramas, productos y mercados específicos, así como a la compra de empresas ya establecidas.
10. Maximizar la cobertura educativa y de capacitación, así como el acceso universal a servicios de salud y seguridad social, suficientes y de calidad.

11. Evitar y contrarrestar el deterioro ambiental, optimizar el uso del agua y recuperar con prioridad la sanidad en la atmósfera, cuencas hidrológicas y suelos.
12. Establecer con el exterior una relación dinámica pero equilibrada, abierta racionalmente pero sin indefensión externa; una inserción activa en la globalidad, pero con autodeterminación, identidad, soberanía y cohesión interna, esto es, con un proyecto nacional democráticamente definido.
13. Redefinir los límites al libre comercio con base en el equilibrio externo, la integración nacional y la viabilidad del desarrollo de la planta productiva del país, diferenciada según su grado de asimetría; reconsiderar también la pertinencia del libre flujo de capitales.
14. Recuperar la dignidad de una política exterior de principios y eficiente, orientándola al enlace con todos los pueblos.

De manera similar las metas y objetivos sociales, incluyen:

1. Crecimiento mínimo del PIB del 5% anual con base en recursos propios. La inversión extranjera en nuevas empresas sería un apoyo para un crecimiento adicional.
2. Elevar el ahorro interno (privado, social y público) al 30% del PIB en tres años y canalizarlo en igual monto a la inversión productiva. Los recursos fiscales para inversión, así como los excedentes de los organismos y empresas paraestatales irían a un Fondo de Inversión Pública que sería autorizada y supervisada por el Congreso.
3. Establecer por ley que en el ahorro de pensiones, las Afores, deben garantizar una tasa mínima de rendimiento real y canalizar esos recursos exclusivamente al financiamiento sin riesgo de inversiones productivas prioritarias para el país.
4. Aumentar la captación fiscal a 25% del PIB, por medio de una reforma orientada por la equidad, la eficiencia recaudatoria, un federalismo equilibrado y la universalidad de los contribuyentes.
5. Reducir el gasto financiero en el presupuesto federal reestructurando la deuda pública interna y externa de forma que su servicio tienda a no rebasar el 2% del PIB.
6. Alinear las tasas de interés a niveles internacionales.

7. Activar el sistema financiero y en particular la banca comercial como canalizador eficaz del crédito productivo. Relanzar la banca de desarrollo y dotarla de un banco de primer piso. Impulsar el sistema financiero no bancario.
8. Adoptar un patrón avanzado (tipo europeo) de distribución del ingreso.
9. Elevar la participación de las remuneraciones al trabajo a un 50% del ingreso nacional en cinco años.
10. Generar un mínimo de 1.5 millones de empleos formales cada año, favoreciendo inversiones intensivas en ocupación y mediante ajustes para una correlación de 50 mil empleos por cada punto del PIB (y para que cada cinco puntos de inversión generen un punto de crecimiento en el PIB) en las etapas iniciales; en el mediano plazo, el crecimiento de la población en edad de trabajar tiende a disminuir y la correlación se modificaría hacia inversiones con mayor intensidad de capital.
11. Escalamiento paulatino de los salarios mínimos en términos reales. Las remuneraciones superiores al mínimo habrán de realinearse también en función a la inflación, la productividad y la situación de las empresas.
12. Canalizar un mínimo del 8% del PIB para educación y capacitación pública.
13. Garantizar acceso universal a servicios médicos de alta calidad y a la seguridad social a los sectores marginados y a los grupos vulnerables.
14. Reducir la inflación a menos del 5% anual.
15. Optimizar la información económica del país en cantidad, calidad, confiabilidad, oportunidad y acceso, dando autonomía al INEGI.
16. Alcanzar en el corto plazo y mantener un equilibrio externo en la cuenta corriente, y posteriormente un superávit para iniciar la amortización de la deuda externa.
17. Mantener un tipo de cambio real (neutral) para contrarrestar la especulación, permitir la proyección de inversiones, cancelar la incertidumbre y evitar los graves efectos de las devaluaciones bruscas.
18. Establecer impuestos a las transferencias no justificadas (fugas) de capitales al exterior para evitar la descapitalización del país. Alentar, a la inversa, la repatriación de capitales de mexicanos en el exterior.

19. Desalentar la especulación financiera y cambiaria, así como el ingreso de capitales foráneos de corto plazo, volátiles o potencialmente desestabilizadores.

Política fiscal: elementos para una reforma integral

Es preciso impulsar una reforma fiscal que sea promotora de la inversión, crecimiento y bienestar social, además de contribuir a incrementar los reducidos niveles de captación tributaria del país. La gravedad de la situación que se enfrenta en esta materia está a la vista: en 1995, México sólo recaudó el 9.3% del PIB, mientras que Francia recaudó el 44% de su producto; frente a ello, los franceses aportan con base a un coeficiente de eficiencia del 1.69%, mientras que nosotros tributamos con un coeficiente de eficiencia del 4.4%; es decir, tributamos casi cuatro veces más que ellos, y sin embargo nuestro país tiene una muy baja captación tributaria.

Los compromisos adquiridos en materia de rescate financiero, la reforma a la seguridad social, los proyectos de inversión diferida de gasto y en general el costo financiero de la deuda pública obligarán a un incremento del gasto presupuestal no programable para los próximos años, lo que en caso de no incrementarse los ingresos del Estado, podría ocasionar una crisis de las finanzas públicas y una mayor reducción de los programas de gasto. La salud financiera del Estado estará en entredicho y puede convertirse en un nuevo factor de inestabilidad macroeconómica. Además, la capacidad de gestión del gobierno mexicano no podrá recuperarse si persiste la carencia sistemática de recursos y la volatilidad de los mismos.

Las causas de las limitaciones en materia de ingresos públicos son variadas. La principal es que partimos de la base de un modelo de desarrollo que sacrifica la soberanía económica del país, que no permite el impulso a las actividades productivas, que restringe el mercado interno vía la baja de los salarios reales.

Otro factor es la reducida capacidad del gobierno para cobrar los impuestos con eficiencia e implementar políticas fiscales de largo plazo. La administración tributaria es ineficiente, las leyes son confusas y se modifican año con año, los mecanismos de tributación son complejos y se mantienen privilegios a favor de ciertos grupos. La evasión es posible ya que se pueden aprovechar las lagu-

nas e inconsistencias legales, persisten los problemas de corrupción y la vigilancia no es efectiva.

El elevado nivel de evasión y elusión fiscal ocasiona que se grave con altas tasas a un sector reducido de contribuyentes. Más de la mitad de las transacciones económicas se desarrollan fuera de la economía formal debido a las dificultades que el sistema fiscal representa para individuos y pequeñas empresas, la falta de protección a los derechos de los contribuyentes, la poca capacidad de las autoridades para vigilar el pago de los tributos y las dificultades financieras propias de la mayoría de los agentes económicos en México. Si bien no deben sobrestimarse los efectos que podría tener la disminución de la economía informal en términos de ingresos fiscales, debe considerarse que hay negocios muy productivos que no son tocados por el fisco, que compiten en desventaja con el resto de los agentes económicos y que pueden representar una fuente importante de recursos públicos.

La falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno también dificulta el incrementar la recaudación fiscal. En México, los impuestos a la propiedad son de naturaleza local y sólo representan 0.3 por ciento del PIB (contra 3.1 por ciento en los Estados Unidos y 1.4 en Argentina). Es necesario hacer partícipes a los gobiernos locales del esfuerzo recaudador y hacer de los impuestos sobre los bienes patrimoniales una fuente importante de nuevos ingresos. Para ello se requiere fortalecer la capacidad de gestión fiscal de las administraciones públicas locales, fortalecer sus atribuciones en la materia y establecer incentivos que fomenten la actividad recaudadora de estados y municipios.

Existe una relación directa entre la mala distribución del ingreso y la dificultad de recaudar. Cuando la carga tributaria se concentra en un grupo pequeño, éste tiene incentivos para la evasión y sus actividades productivas se ven afectadas por las altas tasas que enfrentan. Es indispensable pugnar por la transferencia fiscal que permita saber lo que cada sector paga de impuestos; sin duda, esto contribuirá a limitar la evasión y elusión fiscal. Asimismo, es necesario implementar políticas exitosas de distribución del ingreso y de fomento a las empresas de menor tamaño que permitan efficientar el sistema fiscal al distribuir la carga entre un mayor número de contribuyentes.

Es urgente establecer un sistema tributario que dependa en mayor proporción de fuentes estables de ingresos y que al mismo tiempo libere las finanzas de Pemex, a fin de que esta importante empresa nacional se capitalice. El obje-

tivo es tanto el de reducir la volatilidad de los ingresos públicos debido a la inestabilidad del mercado petrolero internacional, como el de maximizar las oportunidades de desarrollo que ofrece Pemex al país. Se requiere fortalecer otras fuentes de ingreso que permita reducir la carga fiscal de dicha empresa y establecer fondos compensatorios mediante los cuales se ahorren recursos cuando los precios petroleros sean muy elevados y se compensen cuando sean bajos.

El Sistema Fiscal de nuestro país favorece a las grandes empresas y les sirve para que no contribuyan de manera proporcional y equitativa, generando así un régimen de privilegios que les permite estar inmersas en un paraíso fiscal.

La actual Ley Tributaria está diseñada para favorecer a ciertos sectores de la economía y no estimula a las demás entidades económicas. No contempla la generación de ahorro e inversión; pero sí la imposición de multas y recargos, provocando una situación desesperada en muchos de los contribuyentes. No genera estímulos, pero señala que cualquier error que cometan los causantes puede ser considerado como un delito.

La transparencia fiscal es necesaria para el buen funcionamiento del sistema tributario. Debemos conocer cuanto paga cada sector, de tal forma que contemos con los elementos necesarios para combatir los privilegios, la evasión y la elusión fiscal.

En estas condiciones, es necesario reiterar los principios básicos que debe tener un sistema tributario para ser eficiente:

1. La constitucionalidad de la tributación. Significa que en un Estado de derecho, la imposición de gravámenes debe ser con base a la promulgación de leyes, que no violen el Derecho Tributario.
2. La igualdad tributaria a los iguales y progresividad en las tasas.
3. La tributación debe diseñarse acorde a la capacidad contributiva de los causantes.
4. Distribución eficaz de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno.
5. La tributación debe asegurar la certidumbre jurídica. Por lo que se deben garantizar los derechos de los contribuyentes mediante un sistema eficaz de impartición de justicia en materia fiscal.
6. Simplicidad administrativa en la tributación.
7. Productividad fiscal en la tributación.

8. Gravación con tasas altas con el fin de proteger el ambiente.

Ante estas circunstancias, es urgente implementar la Reforma Fiscal Integral, que permita al Estado disponer de recursos para financiar el gasto público. Para tal efecto es necesario considerar varios aspectos:

1. Convocar a los diversos sectores involucrados en esta problemática para unir esfuerzos y llegar a un acuerdo de largo plazo con la finalidad de superar los bajos niveles de recaudación.
2. Combatir los altos niveles de evasión, con base en la elaboración de leyes más justas, menos complejas y más equitativas.
3. Revisar el régimen simplificado, que se ha convertido para ciertas empresas en propicio para evadir impuestos.
4. Impulsar la profesionalización e independencia del Sistema de Administración Tributaria, además de establecer un sistema eficaz que permita su evaluación y garantice la transparencia y el flujo de información.
5. Reducir y redefinir la carga fiscal de Pemex para fortalecer a dicha empresa y evitar fluctuaciones considerables de los ingresos públicos.
6. Terminar con los regímenes especiales para negocios de alta rentabilidad en sectores como transporte, agricultura y turismo. Se considera que dichas facilidades fiscales no corresponden a una estrategia de desarrollo en sectores claves de la economía, sino que son resultado de acuerdos de carácter político que impiden el cobro efectivo de los impuestos.
7. Establecer impuestos a operaciones financieras que actualmente no son gravadas.
8. Incrementar la recaudación mediante la inversión productiva, la creación de empleos formales y bien remunerados, el desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas, así como por una mejor distribución del ingreso entre la población.
9. Contribuir a generar una cultura del pago de impuestos en los contenidos de los programas educativos, en los medios de comunicación y sobre todo por medio de un ejercicio transparente y eficiente del gasto público.

10. Incrementar la recaudación de impuestos locales como los de la propiedad y otorgar a las entidades federativas la administración en los que tienen ventajas comparativas para recaudar, como el régimen simplificado para pequeños negocios. Las nuevas responsabilidades de gasto para estados y municipios deben de estar acompañados de una participación más activa en la recaudación tributaria.
11. Fortalecer y mejorar las instituciones de impartición de justicia en el ámbito fiscal y proteger los derechos de los contribuyentes.

Con la finalidad de establecer las bases de la Reforma Fiscal Integral, proponemos lo siguiente:

Código Fiscal de la Federación

1. Simplificación administrativa. Reducción de los tramites administrativos para efectuar las declaraciones fiscales y realizar los pagos y los cálculos de los respectivos impuestos.
2. Seguridad jurídica. Establecer claramente la diferencia entre una falta administrativa y un delito fiscal.
3. Generar un programa de apoyo para el pago de impuestos de los contribuyentes que no han podido saldar sus créditos fiscales.
4. Establecer un programa de estímulos fiscales para los contribuyentes cumplidos.
5. Generar normas tributarias donde participen en su elaboración el mayor número de personas interesadas en el tema.
6. Sustituir la negativa ficta por la positiva.
7. Trabajar aportando nuevas ideas para crear un sistema tributario eficiente, sencillo, ágil, versátil, dinámico, justo y equitativo.
8. Derogación del régimen de consolidación fiscal.
9. Derogar el régimen simplificado.

Impuesto Sobre la Renta

1. Progresividad y simplificación en el cálculo del impuesto sobre salarios
2. Incentivos para los préstamos que genere la Banca.
3. Gravar las actividades especulativas.

4. Establecer las tasas impositivas progresivas, que permitan incentivar la producción, mejorar la competitividad y aumentar los salarios para fortalecer el ahorro interno
5. Hacer el reconocimiento del sector social de la economía.
6. Fijar las tasas impositivas de acuerdo a la capacidad de pago de los contribuyentes.
7. Ampliar el padrón de contribuyentes integrando a las personas que trabajan en la economía informal.

Impuesto al Valor Agregado

1. Reducir la tasa general de 15 a 10%.
2. Incrementar la tasa a 25% en los artículos suntuarios.
3. Exentar de su pago a los artículos de primera necesidad.

Impuesto al Activo

1. Abrogar éste impuesto.

Ley de Coordinación Fiscal

1. Descentralizar los recursos federales para de esa manera otorgarles mayores recursos a los estados y municipios y otorgarles mayores obligaciones.

Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios

1. Evitar que sea utilizado como base para calcular el impuesto al valor agregado.

Impuesto Sobre Automóviles Nuevos

1. Se propone que la base del cobro sea sobre el costo del automóvil sin considerar otros impuestos.
2. Eliminar el incentivo del que gozan los automóviles que rebasan un costo determinado, que son los de mayor precio.

Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Automóviles

1. Reducir el tiempo de causación de 10 años a 5 años.
2. Exentar a los transportistas de carga y pasajeros.

Ley del Seguro Social

1. Crear una Afore pública que limite los excesos en que incurren las privadas en el cobro de comisiones.
2. Es necesario que dispongamos de los recursos necesarios para que se dediquen a renglones productivos de la economía. Estos rendimientos deben ser los necesarios para cumplir con los compromisos del gasto social.
3. Asimismo, debemos incrementar los incentivos fiscales a las empresas con la finalidad de estimular la creación de empleos dignos y bien remunerados.

Una mayor captación tributaria y un sano equilibrio en las finanzas públicas deben ser prioridades esenciales de las propuestas para una reforma fiscal integral.

Política de gasto

Elementos para la agenda legislativa

En términos generales, la política de gasto público en México se ha diseñado siguiendo tres líneas. Por un lado, la concepción que tiene el gobierno sobre el papel del Estado en la economía, en función de una concepción minimalista que ha conducido al adelgazamiento del sector público frente al sector privado, y que se ha traducido en la privatización de empresas públicas y en la concesión de muchos de los servicios públicos estratégicos a las empresas particulares. Por otro lado, las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, que de manera concreta han influido para ubicar la intervención estatal, en cuanto a ingresos y gastos, en un nivel promedio del 20% del PIB. Y en tercer lugar, el hecho de que en México la atención y satisfacción de las demandas y necesidades crecientes de la población se ajustan a la disponibilidad de los ingresos, por lo que la capacidad de maniobra del gobierno federal se ha reducido de manera significativa, aunado al hecho de que el presidencialismo que hay en México, se ha reflejado en el manejo discrecional de los recursos públicos del país y en el uso patrimonialista del erario público.

De esta forma, aunado a la escasez de recursos y el impacto que tienen las recomendaciones de organismos internacionales en la determinación de los criterios a seguir en la definición de políticas de gasto público, existe el problema de que en México no existe un sistema efectivo de rendición de cuentas, lo que

ha propiciado que la irresponsabilidad de los funcionarios públicos se haya convertido en una fuente permanente de corrupción, impunidad, e ilegalidad. De tal forma que el sistema que ha imperado en el país, en materia de gasto público, se caracterice por los siguientes factores:

1. Falta de transparencia en el uso de los recursos públicos;
2. La discrecionalidad del ejecutivo en el ejercicio del gasto;
3. Falta de rendición de cuentas;
4. Raquílica fiscalización del gasto;
5. Nula evaluación del desempeño gubernamental;
6. Transferencia de recursos condicionados a los estados;
7. Falta de asignación de responsabilidades a los estados, en igual proporción al monto de las transferencias, lo que ha dado lugar al uso indiscriminado de los recursos públicos;
8. Son incipientes los mecanismos de supervisión social.

Frente a estas condiciones, la agenda legislativa debe incluir una serie de medidas encaminadas a subsanar las lagunas y disposiciones que limitan la intervención del Congreso en la supervisión, seguimiento y evaluación del gasto público. Las propuestas legislativas en materia constitucional y leyes secundarias son las siguientes:

1. Eliminar completamente la partida secreta del Presupuesto de Egresos de la Federación, de la Constitución (artículo 74, fracción IV).
2. Modificar la fecha de entrega de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos, a la Cámara de Diputados para su estudio, análisis y discusión. Se propone que se entregue dos meses antes a lo establecido actualmente, es decir, el 15 de septiembre (artículo 74 constitucional, fracción IV).
3. Se propone modificar la fecha de entrega de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (artículo 74 constitucional, fracción IV).
4. Establecer la previsión legal para decidir qué hacer en caso de que no se logre acuerdo legislativo para la aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
5. Que sea el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, quien apruebe el Plan Nacional de Desarrollo, que presente el Ejecutivo Federal (artículos 26 y 73 constitucionales y artículo 5º de la Ley de Planeación).

6. Establecer las reglas necesarias, con el fin de lograr mayor transparencia en el cálculo de los intereses del servicio de la deuda, déficit fiscal, precio del petróleo, así como en las reasignaciones presupuestales.
7. Con el fin de guardar congruencia con las reformas planteadas paralelamente requerimos reformar algunos artículos de las siguientes leyes secundarias: Ley de Planeación; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y Ley General de Deuda Pública.
8. Finalmente, es necesario fortalecer el papel del Congreso, a través de sus capacidades técnicas, humanas y financieras, con el fin de generar la información que le permita supervisar y evaluar el ejercicio del gasto, así como fortalecer el control externo, la transparencia y la rendición de cuentas.

El gasto como promotor del crecimiento

La importancia del gasto público radica, en primer lugar, en que puede inducir el ritmo del crecimiento económico y del empleo, así como la orientación del sentido social del desarrollo. En México, la política presupuestaria de los últimos 18 años ha sido de estabilización de carácter restrictivo en el sector productivo y de privilegio al gasto financiero.

Las políticas de estabilización y cambio estructural en México han confundido la articulación de estrategias de corto y largo plazo. Sin embargo, en lugar de alcanzar un equilibrio de las finanzas públicas, se ha aplicado una política de austeridad financiera, fiscal y salarial que se manifestó en una reducción del gasto programable, del superávit primario y en el superávit financiero, todo lo cual se ha reflejado en la estructura del presupuesto.

En todos los presupuestos del presente régimen se ha generado superávit primario y también se ha producido déficit fiscal. En este tema se concluye que el superávit se utiliza como un instrumento más del programa de estabilización, que tiene como principal objetivo combatir la inflación. De esta forma, se produce un crecimiento económico desigual que se centra en el dinamismo del sector exportador.

Frente a esta situación y con el objetivo de reorientar las funciones y criterios en la integración y ejercicio del gasto público, algunas propuestas a considerar incluyen:

1. Es necesario aumentar el gasto programable en términos reales y cambiar la distribución de recursos presupuestales.
2. Acabar con la discrecionalidad en el uso y destino de las partidas presupuestales.
3. Modificar el sistema de supervisión y contraloría del Ejecutivo y asegurar una adecuada rendición de cuentas a la Cámara de Diputados.
4. Cambiar las prioridades del gasto público con el fin de atender los rezagos sociales acumulados y fomentar la expansión del mercado interno.
5. Reconocer que la política de austeridad no ataca las causas estructurales de la inflación. Por lo tanto se propone una política realista de gasto público que garantice la estabilidad de los precios orientada a resolver las carencias en la oferta de bienes y servicios que son la causa de presiones inflacionarias, con la finalidad de apoyar la producción nacional, en lugar de trasladar el desequilibrio hacia el sector externo de la economía.
6. Impulsar la responsabilidad social del Estado con los recursos captados por la reforma fiscal integral
7. Basar el aumento en la producción y en la productividad en una mejor distribución del ingreso y en el impulso al desarrollo social.
8. Avanzar en la descentralización de las decisiones y en el fortalecimiento de estados y municipios. El objetivo es orientar la política de gasto en el sentido de una nueva política económica. El desarrollo social debe ser la premisa y resultado del desarrollo económico.
9. Retomar la política de impulso a la inversión pública con el fin de elevar el impacto productivo de la inversión privada.

Medición del desempeño gubernamental, transparencia y rendición de cuentas

Al comenzar el nuevo siglo el papel del Estado se redefine en el mundo. Hoy en día, el tamaño del gobierno, sus funciones, responsabilidades y su capacidad de respuesta a los ciudadanos cobra especial importancia en todos los países, y sobre todo, en países pobres como el nuestro. Las grandes desigualdades económicas y sociales existentes en México, no nos permiten ya tolerar gobiernos obesos que resuelven poco, ni tampoco gobiernos que se deslindan de responsabilidades fundamentales. Necesitamos gobiernos fuertes y responsables, di-

námicos, eficientes y transparentes, que rindan cuentas a la ciudadanía y que motiven el buen funcionamiento de los mercados.

En el redimensionamiento del aparato estatal, México requiere mejorar las instituciones del gobierno para que den respuesta a las necesidades colectivas. En ese sentido, la medición del desempeño de los gobiernos y por tanto la evaluación de sus políticas y programas, es esencial para conocer si se está actuando con eficacia y eficiencia o si es necesario hacer correcciones y replantear el rumbo iniciado.

Para medir la eficiencia en la gestión gubernamental resulta apremiante la consolidación de indicadores de desempeño en nuestro país. Con ellos, el gobierno federal, así como los gobiernos locales, podrán saber con precisión si sus programas y políticas están funcionando, si se está gastando eficientemente y si se está incrementando o no la calidad de los servicios públicos. Con estos indicadores, que deberán ser públicos, los ciudadanos conoceremos si la eficiencia y calidad es mayor en la provisión de educación, de salud, o en la impartición de justicia, por ejemplo, y no sólo si se constituyeron más escuelas o si el gasto fue mayor en hospitales, información que sólo se refiere a los insumos y no al producto ni a los resultados de un gobierno.

Dada la mayor apertura política en México, la sociedad necesita de una mayor transparencia en las cuentas fiscales, monetarias, así como en información estadística en general. De hecho, ya son muchos los países en cuyas sociedades civiles se demanda una mayor transparencia. Por tanto, ésta se ha convertido en un aspecto crítico para contar con un gobierno mejor y más responsable. Para lograr una mayor transparencia gubernamental, se deberán cumplir cuatro principios: claridad de los roles y las responsabilidades, disponibilidad de la información, un proceso presupuestal, ejecución presupuestal e informes de cuenta pública abiertas, y mecanismos de auditorías y vigilancia independientes del gobierno.

Los indicadores de desempeño ayudarán a la transparencia de la acción pública y a la rendición de cuentas. Con esta información, la Cámara de Diputados y los congresos locales podrán monitorear el funcionamiento del Poder Ejecutivo, exigirle cuentas y velar por el cabal cumplimiento de los objetivos que la ciudadanía espera. No es admisible ya que el gobierno use los recursos de la sociedad en programas que no estén sujetos a estrictos procedimientos de control y fiscalización en el ciclo entero de financiamiento y ejecución. Por tanto, la

revisión de la cuenta pública, dejará de ser un análisis limitado y ofrecerá luces para una mejor presupuestación de los recursos públicos, asignando el gasto de manera más eficiente.

De la misma forma, el ejercicio presupuestal deberá sujetarse en todas sus fases a una programación y vigilancia estrictas. Éstas tienen que abarcar los impactos económicos y financieros esperados en el corto y largo plazos, de tal manera que se fije la responsabilidad fiscal en términos temporales y no se traslade simplemente al futuro, sin conocimiento de causa por parte tanto de quienes lo diseñan y aprueban como de la propia sociedad. Este es un elemento esencial para consolidar el equilibrio de las finanzas públicas y su papel como factor de estabilización macroeconómica, pero también lo es en términos de una sana despolitización del ejercicio presupuestal.

La capacidad de evaluación y por ende la generación de información transparente acerca de los resultados gubernamentales en la provisión de servicios, dará confianza a la ciudadanía en las instituciones públicas, y le brindará mayores incentivos para cumplir con sus obligaciones tributarias al saber que los recursos públicos se asignan con justicia y eficiencia, se utilizan correctamente y le benefician. En ese sentido, el gobierno tendrá mayores recursos, será más fuerte y podrá enfrentar en mejores términos las demandas ciudadanas. Por tanto, la generación de indicadores que ayuden a reflejar el desempeño del gobierno, es un factor indispensable en la reforma fiscal tan necesaria para México.

De la misma manera, una mayor eficiencia gubernamental difundida con información transparente, tendrá influencia en la toma de decisiones de los agentes económicos, al brindarles credibilidad y confianza, e impactará positivamente a los mercados nacionales y extranjeros, atrayendo más inversiones y creando condiciones para un mayor crecimiento.

Política bancaria y monetaria

La crisis que atraviesa la banca comercial mexicana, se debe a dos razones básicas. Por un lado, la forma que tomó el proceso de liberalización financiera implementado antes de la privatización, con el propósito de adecuar la intermediación financiera a una nueva configuración económica, en la que periodos de euforia crediticia, como lo vivimos durante 1992 y 1993, pueden seguir etapas de retiro prácticamente total de la actividad crediticia. Por otro lado, la crisis de gestión, caracterizada por un manejo inapropiado del riesgo crediticio, incrementado

por prácticas irregulares, y en varios casos francamente ilegales, de algunos bancos. La posición que a asumido el Banco Central durante los últimos años de restringir la oferta monetaria en busca de mantener la inflación a la baja a sacrificado la expansión del crédito y de la actividad económica.

Frente a esta situación, las soluciones ofrecidas por el gobierno para superar la crisis de los bancos, han consistido en intervenciones orientadas inicialmente a evitar el quiebre del sistema, para después desarrollar programas que fueron actuando sucesivamente en cada una de las áreas críticas: los compromisos en dólares; los requerimientos mínimos de capital para cumplir con la cobertura legal de los activos en riesgo; la compra de cartera vencida a cambio de capital fresco, a razón de dos a uno; los requerimientos de recursos fiscales derivados de las intervenciones administrativas a los bancos en situación irregular.

Estas soluciones se han traducido en la socialización de pérdidas bancarias por un monto cercano a los 100 mil millones de dólares. Pero además, de manera colateral, el otorgamiento de créditos se ha reducido en 71% en términos reales, durante los últimos 5 años, de 1995 a 2000.

En estas condiciones y considerando los requerimientos de la industria y los consumidores para financiar la inversión, es imperativo que los créditos vuelvan a fluir, y para ello es necesario considerar varios factores:

1. Revisar la nueva legislación en materia de quiebras y suspensión de pagos, como condición necesaria, pero no suficiente, para garantizar que la actividad crediticia se reactive.
2. Modificar las prioridades en las actuaciones del Banco Central. El objetivo del Banco de México es reducir la inflación y para ello es necesario mantener su carácter autónomo pero, modificando la integración de su junta de gobierno para que la actuación de la banca central considere los intereses de la sociedad. No es aceptable para un gobierno responsable y comprometido con la población, permitir que en el control inflacionario las actuaciones del Banco central limiten la liquidez del sistema y, en consecuencia, encarezcan el costo del fondeo, castiguen a los deudores elevando los intereses que deben pagar y al mismo tiempo, afecten también a los bancos al incrementar la cartera vencida.

3. Retomar y fortalecer la propuesta presentada por Cárdenas en la Convención Bancaria del año 2000, en el sentido de proteger a los deudores a través de la creación de un fideicomiso con recursos fiscales.
4. Acompañar la aplicación de estas ideas con nuevos instrumentos de política monetaria, que se agregarían al manejo de la base monetaria y de los activos netos del exterior.
5. Revalorar el papel de la Banca de Desarrollo. En el curso de la crisis bancaria, se ha tratado de evitar que se examine el papel de los bancos públicos.
6. Promover el retorno de los bancos de desarrollo a la operación crediticia directa, sin la intermediación de los bancos comerciales. El proceso de reincorporación al primer piso, tendrá que ser ordenado a partir de los requerimientos específicos de sectores económicos, de modo que paulatinamente los grandes bancos de desarrollo vayan reconstituyendo sus áreas de crédito, que nuevamente tendrán que tomar el riesgo de la operación, lo que supone necesariamente una evaluación estricta de la conveniencia y viabilidad de cada operación, así como las áreas de recuperación que fueron totalmente desmontadas.
7. Cubrir los requerimientos de crédito de la economía, es decir, los recursos que se tendrán que destinar para pagar el rescate bancario. Solamente en el ejercicio presupuestal del año 2000 y para cubrir apenas el componente real de los intereses de los pagarés Fobaproa, se destinarán 35 mil millones de pesos en recursos fiscales, más las cuotas pagadas al IPAB, más la venta de algunos activos, lo cual suma 58 mil millones.

La reconstrucción del Sistema Financiero Nacional (restablecimiento de las funciones de intermediación financiera)

Uno de los mayores retos para el futuro de México lo constituye la reconstrucción del sistema financiero nacional, en especial el de la banca comercial y el de la de fomento. La economía mexicana ha operado desde 1995 prácticamente sin un sistema bancario y sin crédito. Esto ha originado distorsiones que han introducido una gran ineficiencia en la asignación de recursos. El saldo de la desincorporación bancaria, así como los graves errores en su rescate nos han dejado una deuda de un billón de pesos, que es ya una fuente muy importante de pre-

sión sobre las finanzas públicas. Es una deuda que tenemos que cubrir todos los mexicanos, porque el gobierno del presidente Ernesto Zedillo fue incapaz de perseguir y castigar a los culpables.

La situación actual de la banca nacional exige la inyección de recursos para capitalizarla. Desafortunadamente los empresarios nacionales no han asumido este reto, poco a poco observamos cómo el sistema bancario nacional, se va extranjerizando, y si bien el mundo vive el fenómeno de la globalización, en ningún país desarrollado, la banca se encuentra en manos de extranjeros, de ahí que sea urgente revertir esta tendencia que ya está muy avanzada en nuestra nación.

En materia de la banca comercial proponemos fomentar y facilitar las fusiones entre bancos de capital nacional para crear grupos financieros, capaces de competir con la banca extranjera ya establecida. El gobierno mexicano debe conservar al menos por un tiempo, alguno de los bancos intervenidos y empezar a desarrollar y construir una banca nacional, que compita con un grupo financiero privado, y que al cabo de un tiempo si es el caso pueda ser adquirido por empresarios nacionales.

Es imperiosa la necesidad de castigar a los culpables del quebranto, pero es igualmente urgente reconstruir el sistema financiero del país, mediante el esfuerzo conjunto de inversión pública y privada nacional.

Existe una serie de condiciones económicas e institucionales para el desarrollo de las funciones bancarias en un marco de mayor eficiencia y capacidad para contribuir a la estabilidad y al crecimiento de la economía en su conjunto. Entre ellas destacan por su importancia las siguientes:

1. Un entorno macroeconómico estable pero en un sentido sostenible, es decir, basado en condiciones de fortaleza y no de fragilidad como la que aún caracteriza la economía. Esto ocurre especialmente en términos fiscales por la debilidad de los ingresos públicos, y también en términos de la gestión monetaria por la permanente restricción que se impone sobre la economía, por la vía de la liquidez y del crédito interno, en busca de contener la tasa de inflación.
2. Un marco jurídico adecuado que sea una fuente de confianza tanto para el acreedor como para el deudor y que permita aplicar de manera eficaz las medidas de regulación de las autoridades monetarias y financieras.

3. Mecanismos eficaces de impartición de justicia que hagan operativo el marco jurídico en un entorno de equidad entre las partes. Ese equilibrio debe restablecerse y convertirse en una condición estable del desarrollo del sector. Debe terminarse con la impunidad que finalmente lesiona a la economía y a la sociedad en su conjunto.
4. La aplicación de instrumentos eficaces, confiables y verificables de supervisión bancaria que permitan conducir de modo adecuado y preventivo el funcionamiento de los bancos e intervenir cuando sea apropiado y oportuno para evitar la acumulación de problemas y posibles quebrantos.

La operación del sistema financiero tiene vinculación en sentido estricto con el problema de la eficiencia. Ésta se puede definir de modo simple como la situación que permite captar dinero de las empresas y de las familias dando el mayor premio posible al ahorro y cobrar lo menos posible por el crédito que se otorga. Hoy esta situación no existe, los diferenciales de las tasas activas y pasivas son muy grandes y los márgenes de operación de los bancos son muy onerosos. La reforma del sistema bancario involucra acciones de carácter técnico, pero también otras de naturaleza legal y política para convertir al dinero y al crédito en una herramienta efectiva de promoción de la actividad económica en un marco de estabilidad sostenible.

Política industrial

En los últimos tres lustros el sector exportador ha sido uno de los pocos segmentos del aparato productivo que crece de manera sostenida, pero su gran potencial de propagación no ha sido aprovechado por la ausencia de políticas sectoriales y la falta de definiciones estratégicas en el campo del desarrollo industrial. Por su parte, las empresas y actividades que dependen de la demanda interna enfrentan un conjunto de factores adversos al tiempo que la importación de insumos para la producción de las exportaciones destruye las cadenas productivas existentes e impide que otras nuevas se constituyan. Hoy por hoy no existen en México mecanismos institucionales efectivos y eficientes que fomenten la integración al complejo exportador del numeroso contingente de productores y proveedores potenciales que hay entre las empresas industriales y de servicios confinadas al mercado interno. Hay que evitar que siga ampliándose la brecha entre un sector exportador próspero, relativamente pequeño y con esca-

sa capacidad de arrastre, y el vasto sector industrial no exportador, que durante todos estos años ha enfrentado la doble presión que representen la competencia externa y el decaimiento del mercado interno. Es necesario poner en práctica una política con definiciones y horizontes estratégicos que restablezca el nexo roto entre industria y comercio.

Esta política debe ser una palanca efectiva para propiciar una inserción sólida, durable y eficiente de las pequeñas y medianas empresas con el complejo exportador del país mediante el desarrollo de un sistema de apoyos logísticos y la inducción y fortalecimiento de mecanismos de cooperación para la competitividad entre las unidades productivas.

El objetivo central de esta propuesta es constituir una verdadera red nacional de proveedores internos para las empresas exportadoras, que se desarrolle en el marco de compromisos y acuerdos empresariales a cuya concreción la autoridad pública deberá contribuir con todo el peso de su capacidad institucional. Dichos acuerdos deberán traducirse en objetivos sectoriales cuantificables, que cuenten con instrumentos de apoyo y que sean, además, objeto de seguimiento y evaluación permanentes. Se trata de integrar una planta productiva de alta competitividad internacional en todos sus segmentos, y que mantenga arraigo y apego al mercado interno. La experiencia de todos estos años demuestra que esta meta no podrá ser alcanzada mediante la sola acción de los mercados. Esta acción debe ser complementada por las políticas públicas que en cada caso sean necesarias para fortalecer los mecanismos de la competencia, fomentar la inversión productiva, mejorar la competitividad agregada y de los sectores, construir la infraestructura institucional y física y ampliar la base de capital humano.

Estas políticas no deberán ser discriminatorias, su corte deberá ser horizontal para apoyar a todos los sectores, pues su finalidad es fortalecer el despliegue de las iniciativas y las capacidades de empresa de los agentes económicos. Proponemos una política industrial que propicie condiciones favorables para la integración de cadenas y subsistemas de producción y que aproveche y desarrolle ventajas competitivas. La constitución de un sólido complejo exportador, en los últimos años, nos permite contar con una masa crítica en torno a la cual formar agrupamientos sector-regionales de alta competitividad internacional.

La reconquista del mercado interno por parte de nuestras empresas es posible. Su condición es vincular estratégicamente a las pequeñas y medianas

empresas con el dinámico segmento exportador que hoy existe en nuestra economía. Sólo así aseguraremos que los efectos multiplicadores de esta actividad se vuelven efectivos y empiecen a volcarse a más regiones y a traducirse en mejoras apreciables del nivel de bienestar.

México no puede condenarse a ser un país maquilador. Si bien a corto plazo las maquiladoras pudieron beneficiar al país no podemos quedarnos en esta etapa. Debemos buscar el avance industrial del país a través del eslabonamiento de las cadenas productivas.

Finanzas internacionales: independencia, cooperación y defensa de la soberanía

Las condiciones actuales del flujo de capitales, las desventajas en la posición comercial del país para el intercambio con otras naciones, la relación entre finanzas públicas con las condiciones de liquidez y tasas de interés, así como el vínculo entre tipo de cambio y estabilidad macroeconómica, plantean la necesidad de diseñar una Nueva Arquitectura Financiera Internacional.

Un mercado global requiere de verdaderas reglas globales del juego. Sin embargo, a la diversidad en las estructuras productivas se añaden las distintas estructuras financieras y los regímenes fiscales que limitan la interacción entre países y fomentan las operaciones altamente riesgosas, mostrando así la necesidad de formas de cooperación internacional en materia de políticas económicas.

En este contexto, toma fuerza la idea de fortalecer las políticas monetaria y cambiaria, en lugar de la propuesta de la dolarización, a través de mecanismos de cooperación que ofrezcan certidumbre de largo plazo a los inversionistas del TLC. Ni la dolarización ni un Consejo Monetario evitarían las crisis financieras. Ninguna estrategia de desarrollo podrá prosperar sin la recuperación de algunos espacios de soberanía.

En este sentido, la propuesta central radica en que la recuperación de espacios de soberanía monetaria, financiera y presupuestal es viable en el plano económico en la medida en que el fortalecimiento de la moneda nacional pueda construirse a través de alcanzar acuerdos de cooperación financiera. Para ello, se presenta una agenda de cooperación monetaria en el TLC.

Considerando que el objetivo central de una agenda de discusión trilateral para la cooperación monetaria y financiera en el Tratado de Libre Comercio es la expansión de las capacidades productivas y del empleo en cada país de manera

estable, sostenida y de largo plazo, los siguientes son los puntos más importantes de la citada agenda:

1. Adoptar un tipo de cambio flexible.
2. Limitar al 20% la composición de los pasivos en moneda extranjera de las empresas no financieras de México, en función de la composición importada de sus activos físicos.
3. En el caso de las empresas financieras de México, mantener una posición de pasivos en moneda extranjera no superior al 20% de su cartera total, y que ésta se encuentre equilibrada monetariamente con sus activos.
4. Reestructurar la deuda pública externa de México, de tal forma que posibilite que los títulos resultantes de su redocumentación comprometan una tasa de interés de un punto porcentual por encima del ritmo inflacionario de Estados Unidos.
5. Generar información e intercambio sobre datos de los depósitos de no residentes, con objetivos de transparencia fiscal y para buscar frenar el lavado de dinero procedente de actividades ilegales.
6. Establecimiento de un programa trilateral que tenga como objetivo el equilibrio fiscal regional, lo que contribuiría a elevar los ingresos fiscales de México.
7. Reconocer las asimetrías económicas regionales, en función de lo cual se permitiría que México mantenga un déficit fiscal anual del orden del 1% del PIB por encima del proyectado para los otros dos países del TLC.
8. Fortalecer con mayores recursos al Banco de Desarrollo del TLC con el objetivo de financiar proyectos de inversión con cooperación regional.
9. Estabilizar los flujos financieros e incluir medidas comunes para desalentar los movimientos especulativos de capital y la afluencia de capitales golondrinos. Es decir, modalidades de control sobre los flujos de capital en la región del TLC.

Tipo de cambio

El tipo de cambio peso/dólar se encuentra sobrevaluado en más de un 25 por ciento al cierre de marzo del año 2000. Por lo tanto dicha cotización podría desembocar a futuro en un ajuste obligado.

Sin embargo, esta situación se debe al régimen cambiario de libre flotación que se ha seguido y que permite un equilibrio en la paridad peso/dólar, sostenida financieramente pero quizá no productivamente ni a partir de los diferenciales de precios entre México y los Estados Unidos. Por tanto, lo que afecta en este caso a los movimientos de capital y por ende el tipo de cambio, son las expectativas de los agentes económicos con relación al compromiso de que el gobierno mantenga las finanzas públicas en equilibrio, y que el banco central cumpla con su meta de inflación a la baja.

El propósito de la sobrevaluación del peso tiene que ver con la adquisición de insumos importados a precios más bajos para no presionar el sistema de precios, así como las obligaciones de las empresas en moneda extranjera. En estas condiciones, el tipo de cambio actual sin experimentar devaluación drástica alguna, tenderá a ajustarse de manera gradual en el tiempo hasta alcanzar la paridad real.

En conclusión, aunque todo parece indicar que no se experimentará un proceso devaluatorio abrupto, la apreciación del peso se sostendrá hasta el límite en que la planta exportadora no se vea desestimulada. El tipo de cambio, se ajustará amortiguadamente después de la elección presidencial del 2000 y pasado el cambio de gobierno, proceso de ajustes que comprenderá alrededor de un año.

Cabe agregar que en México, el crecimiento económico genera déficits en el comercio exterior. El problema es que, aunque temporalmente estos déficits se pueden financiar con el uso de créditos internacionales, entradas de capital o uso de reservas, el hecho es que tarde o temprano, la factura llega a su término y cuando ésta llega se expresa generalmente en forma de devaluaciones abruptas y de caídas en el nivel de la actividad económica.

II. Conclusiones

Tres consideraciones para impulsar un proyecto alternativo

Desde 1982, los niveles de crecimiento económico son mínimos y sus resultados en lo esencial son preocupantes. La tasa promedio de crecimiento anual en los últimos 17 años es muy baja y al final de este sexenio apenas alcanzará 2.1%. La política de apertura comercial indiscriminada de México ha causado la desa-

parición de miles de pequeñas y medianas empresas generadoras de empleo, además de dejar fuera de los esquemas de incentivos y de las formas de apoyo gubernamental al 99% de la planta industrial. En lo que se refiere a las finanzas públicas, el gasto neto total ha decrecido de 40% del PIB en 1982, a 22 % en el 2000, siendo uno de los más bajos de la historia pos revolucionaria.

De manera similar, tanto la política fiscal como la de gasto público han servido para promover la acumulación de capital, así como los aspectos financieros del modelo. En este sentido, el gasto programable, después de su recuperación a principios de los años noventa, ha iniciado nuevamente su disminución pasando del 75% en 1994, al 68% en el 2000. Paradójicamente, el costo financiero del servicio de la deuda pública ha crecido nuevamente al pasar del 10.6% del gasto neto total en 1994, al 17% en el 2000.

En cuanto a los ingresos de los trabajadores, el salario mínimo ha perdido el 70% de su poder adquisitivo en los últimos 17 años y el subempleo alcanza alrededor del 24% de la población ocupada, sobretodo en la economía informal. De manera similar, más del 64% de la población tiene ingresos inferiores a los dos salarios mínimos, es decir, más de 67 millones de mexicanos.

En estas condiciones, es necesario pensar en un proyecto alternativo de política económica que redefina el papel del Estado en la economía, sus áreas de concentración y sus funciones; que promueva equilibrios entre los instrumentos impulsores de la oferta y la demanda, así como entre los mercados interno y externo, como fuentes promotoras del crecimiento; y que genere un sistema de incentivos que elimine desde las condiciones mismas del desempeño económico, los círculos viciosos que se han generado en diversos sectores, como el financiero.

Frente a este reto y después de haber presentado los elementos para integrar un proyecto alternativo en materia económica, aquí se recuperan tres consideraciones para impulsarlo. La primera tiene que ver con el papel y relevancia del mercado. La segunda, con una propuesta de Acuerdo Nacional para integrar una economía de Estado. La tercera, con los elementos que marcan una nueva posibilidad en la relación economía y democracia.

Papel y relevancia del mercado

Hoy, México está frente a una oportunidad que no se había presentado desde hace mucho tiempo. La economía está relativamente cerca de la estabilidad

anhelada y empieza a crecer de nuevo. De esta forma, parece ser un buen momento para establecer una política económica que realmente pueda combinar el desarrollo económico sustentable con la equidad social. Sin embargo, no se trata de imponer una política económica que anteponga la importancia del mercado o que piense que el mercado puede solucionar los problemas de la pobreza o del rezago educativo. Tampoco una que vuelva a crear inestabilidad, inflación, endeudamiento y demás problemas que pudieran surgir si ignoramos las fuerzas del mercado.

En otras palabras, para construir esta nueva política económica necesitamos recordar todas las lecciones del pasado y valorar los beneficios que brindan los nuevos instrumentos de política económica frente a los problemas que se tienen. En este sentido, es importante prestar atención a varios factores:

1. Si bien el mercado no sirve para resolver todos nuestros problemas, tenemos que entender cómo funciona, es decir, tomar en cuenta los incentivos que generan la oferta y la demanda. Si se detecta algo que el mercado no puede resolver, se debe buscar una mejor solución. Pero esa solución también debe entender las fuerzas del mercado. Es decir, cuando detectamos un problema, lo primero que debemos entender antes de querer resolverlo, es por qué no funciona el mercado.
2. Por otra parte, uno de los problemas más antiguos del país es el endeudamiento excesivo. Esto es, la carga tan exagerada de deuda externa y lo que implica su servicio y mantenimiento.
3. Nunca se ha potenciado la capacidad de generar divisas propias. Por lo mismo, se ha tenido que recurrir a préstamos del exterior, a la inversión extranjera exagerada y en muchas ocasiones de plano a vender patrimonio nacional.
4. Por primera vez en la última década, se empezaron a generar divisas propias a través de la exportación. Ahora el reto es convertir esta capacidad bruta en una capacidad neta, a través de una mayor integración nacional, reconstruyendo cadenas productivas y produciendo insumos de primera calidad aquí en el país, para incorporarlos a nuestras exportaciones.
5. Entre los problemas a resolver destaca la desigual distribución del ingreso que se agudiza no solamente a nivel familiar, sino también a nivel regional y sectorial. De manera similar, las diferencias entre el norte

y el sur se están multiplicando; la brecha en el mercado interno se acentúa y aunque se han logrado avances en el crecimiento, estos continúan disociados de la equidad social.

Para resolver estos problemas no se pueden crear otros peores. Es importante reconocer la capacidad de exportación como fuente de divisas, que siempre será una solución mejor al endeudamiento. Por ello, se tienen que asegurar que los incentivos para exportar permanezcan.

Respecto al servicio excesivo de la deuda, si se quiere reducir la proporción elevada que significa el pago de intereses, es necesario reducir el monto de la deuda. Esto podría hacerse creando superávit fiscal cuyo sobrante se utilice para reducir el capital, y disminuyendo la dependencia de la deuda externa a través de la generación de divisas.

Acuerdo nacional para una política económica de Estado

Hay un abismo entre las dos economías existentes en el país: una vinculada al exterior, dinámica, pero dependiente del ciclo económico en Estados Unidos; y la otra, la de la mayoría del pueblo mexicano, sumida en el estancamiento y la pobreza.

El carácter de economía de enclave del sector exportador se ilustra, entre otros datos, con la paradoja de que hay crecimiento del PIB y simultáneamente disminución en el crecimiento del empleo. Resulta claro que el dinamismo del sector exportador no está reflejando capacidad competitiva de una economía nacional sólida e integrada, sino la expansión del comercio entre empresas transnacionales.

Otro gran problema es la enorme acumulación de deuda pública. Los pasivos derivados del rescate bancario, los asociados a la reforma de la seguridad social, los resultantes del esquema de inversión financiada (Pidiregas) y las deudas escondidas de la banca de desarrollo y de los fideicomisos de fomento, ascienden a 60% del PIB. Si añadimos estos pasivos a la deuda pública neta reconocida oficialmente, que es 25% del producto, entonces la deuda total llega al 85% del PIB.

Por otro lado, el servicio de la deuda en su totalidad asciende al 6% del PIB, por lo que el 27 por ciento del gasto público total está comprometido para el servicio de la deuda. De esta forma, la apariencia de que hay finanzas públicas sanas se apuntala con el llamado blindaje financiero.

Es necesario reiterar que respecto a la deuda pública, lo primero que se debe hacer es cuantificarla de manera completa, haciendo explícitos todos los compromisos asumidos por la administración zedillista. La deuda externa ha dejado de crecer en los últimos años, su perfil de vencimientos está bien repartido y las posibilidades de renegociarla parecen muy difíciles. La deuda interna total ha crecido de una manera alarmante. Para evitar que se mantenga como una restricción gigantesca al gasto público, es necesario explorar una serie de acciones.

Para disminuir el peso de la deuda derivada del rescate bancario, es necesario no sólo vender los activos en poder del IPAB, sino revisar a fondo los orígenes de esos pasivos, exigiendo a los grandes beneficiarios su reposición. Respecto a los compromisos de la reforma de la seguridad social, aún pueden revertirse, mediante una revisión de la misma. La deuda contratada por medio de los Pidiregas es difícil de renegociar. A lo mucho, se puede intentar pasar los vencimientos a mayores plazos, y evitar que siga creciendo. El hoyo financiero de la banca de desarrollo y de los fideicomisos de fomento, debe ser aclarado y buscar los medios para reducirlo.

En estas condiciones, el costo de seguir adelante con la ficción de una economía sana, es cada día más alto. Presentar como finanzas públicas sanas lo que en realidad constituye un desastre fiscal, no resuelve el riesgo de la crisis sexenal, sólo trata de posponerla. Seguir adelante con la política de simulación, es un suicidio para el país. Lo más conveniente, es hacer explícito el desastre fiscal para atacarlo de raíz a través de la convocatoria a los sectores productivos a un gran Acuerdo Nacional para impulsar una Política Económica de Estado que ponga en el centro la creación de condiciones para un desarrollo estable, suficiente y justo. Los elementos de tal mecanismo incluyen:

Saneamiento del sistema bancario nacional

El proceso de rescate bancario se ha tornado interminable, debido a que se ha contaminado de lo que se conoce como "riesgo moral", lo que implica la socialización de las pérdidas. Para sanear efectivamente al sistema bancario es necesario abatir los márgenes de intermediación para tener tasas de interés que reflejen el costo real del dinero y eliminar así el alto margen especulativo. También se demanda una efectiva vigilancia y supervisión de las operaciones bancarias,

con el fin de canalizar créditos al sector productivo. Otra de las medidas recomendadas es el fortalecimiento de la banca de desarrollo.

La nueva economía de Estado propone activar el circuito del crédito por dos polos:

- a) Reactivación de la economía a través del ingreso de las mayorías; creación de fondos para la generación de empleo; y reactivación de la economía agrícola e industrial, con el fin de convertir en sujetos de crédito al sector productivo nacional.
- b) Que la banca recupere su papel de intermediario entre el ahorro y la inversión.

Saneamiento de las finanzas públicas

El saneamiento de las finanzas públicas comprende los siguientes elementos:

1. El abatimiento del costo fiscal del rescate bancario. Los pasivos generados por transacciones irregulares e ilegales se regresan a los bancos, para que los absorban quienes se beneficiaron con este tipo de operaciones.
2. Renegociar la deuda generada por los Pidiregas, para lograr perfiles de vencimiento manejables.
3. Revisión de los fideicomisos de la banca de desarrollo.
4. Revisión de la reforma de la seguridad social, con el fin de abatir el costo de la absorción de las cuotas patronales por parte del gobierno.
5. Abatir la corrupción en el ejercicio del gasto público, para evitar el desvío de recursos hacia el financiamiento de campañas políticas y para el enriquecimiento ilícito de los funcionarios.
6. Eliminar los gastos superfluos del presupuesto nacional y erradicar los privilegios de los altos funcionarios.
7. Realizar la reforma fiscal integral, para fortalecer los ingresos públicos y la redefinición prioritaria del gasto. Además de despetrolizar las finanzas públicas.

Políticas para el bienestar social

La principal acción para conseguir que se genere más empleo, es lograr que la economía crezca a tasas elevadas, en condiciones de estabilidad. En el contexto del gran Acuerdo Nacional se recomienda impulsar un programa de obra pública

y de construcción de vivienda. Otra línea de acción sería la renegociación del Tratado de Libre Comercio, respecto de algunos cultivos claves, como el maíz. También la reanimación de la pequeña y mediana industria tendrían impactos en la creación de empleos.

El financiamiento de los programas de creación de empleos se haría a través de un Fondo para la Reconstrucción de la Economía, que se aplicaría mediante cajones de crédito accesibles a través de la banca de desarrollo. Los recursos de este fondo, se captarían de las medidas de saneamiento de las finanzas públicas, ya antes mencionadas.

Además se requiere de una nueva política salarial, laboral y de gasto social. Se propone el establecimiento del salario mínimo de acuerdo a su definición constitucional. La caída del poder adquisitivo del salario es del 70% con relación a 1980.

Se recomienda la desaparición de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos y la creación en su lugar de un Instituto para la Determinación del Costo de la Vida. En materia laboral se propone acabar con el corporativismo sindical. Otro elemento para la recuperación de los ingresos es el incremento del gasto social per cápita, lo que algunos llaman el salario indirecto, esto es el ingreso en especie que la población recibe por el gasto público en educación, alimentación, vivienda y salud.

La educación en el proyecto de desarrollo

Se propone desarrollar una política educativa de Estado. Se establece como requisito otorgar un financiamiento de por lo menos el 8 por ciento del PIB. Se considera un incremento anual de los recursos presupuestales a educación en 0.5% del PIB y destinando 37.5% de dicho incremento presupuestal anual a las instituciones de educación superior.

Actualmente la cobertura de la educación superior es del 17% de los jóvenes en edad de recibirla. Una de las prioridades de la nueva política educativa es alcanzar en los próximos diez años la meta de un gasto en educación superior del 8% del PIB.

Economía y democracia

Quizá el tema más espinoso en términos de programa económico, corresponda al grado de intervención del Estado en la economía. Primero, hay que precisar

cuáles son las funciones que debe cumplir el Estado y cuáles el mercado, pues con ellos se define en buena parte, no sólo la clase de país al que se aspira, sino el nivel y estructura de los recursos tributarios necesarios para financiar el gasto público.

Una nueva economía política con democracia constituye la esencia del proyecto económico alternativo para el siglo XXI. En este sentido, las líneas a seguir incluyen:

1. Democracia y economía mixta. Una tercera vía mexicana para el Siglo XXI: Ni estatismo autoritario, ni mercado omnipotente. Aunque hay consenso nacional sobre el tránsito hacia la democracia con una economía sustentable, generadora de empleo y de bienestar social, también existen diferencias sustantivas en las políticas públicas para lograrlo, y quizás lo más trascendente sea la relativa al papel del Estado en la economía.

Se considera que en la actual etapa del capitalismo global, México debe completar la reforma del Estado iniciada en el área electoral y reconstruir su sistema de economía mixta. La diferencia del nuevo proyecto con el anterior proceso desarrollista sería la vigencia de una democracia representativa y participativa que supere al presidencialismo autoritario, monolítico y centralista. La diferencia con el proyecto neoliberal sería usar la política económica y el sistema de economía mixta para influir en la lógica del mercado y cumplir así los objetivos consensados, mediante el sistema de planeación democrática.

2. Fundamentos del nuevo proyecto nacional: a) el cambio de régimen político con el tránsito de una república federal hacia una democracia plural, representativa y participativa. Es necesario acotar el poder del ejecutivo, replantear la naturaleza del municipio y el ejercicio de la soberanía popular, b) la plena vigencia del Estado de derecho con una estructura jurídica y administración e impartición de justicia que asegure la vigencia de los derechos individuales, sociales y colectivos (de pueblos y comunidades indígenas), c) el sistema de economía mixta con un área social y un área de mercado. La economía pública será rectora y promotora del desarrollo económico y social sobre bases de sustentabilidad, o sea de una relación con la naturaleza que asegure el porvenir de la presente y las futuras generaciones, d) la planeación

democrática descentralizada y participativa en sus diferentes niveles: gobierno federal, entidades federativas, municipios y cabildos, e) el fortalecimiento del Poder Legislativo y la ampliación de sus funciones en materia de fiscalización del gasto público y auditorías del desempeño gubernamental, así como del sistema de rendición de cuentas y exigibilidad de los actos del poder público. Sexto, renovación de las relaciones internacionales, participando en foros multilaterales y regionales sobre la gobernabilidad y democratización de la globalidad. Revisión del sistema de la Organización de las Naciones Unidas. Multilateralidad e integración de América Latina. Seguridad económica y reforma del sistema monetario y financiero internacional.

3. Política económica de crecimiento con estabilidad. La política económica y social estaría orientada a involucrar a las empresas y demás agentes económicos en los objetivos del plan nacional de desarrollo económico y social, de sus programas sectoregionales y de sus proyectos específicos, respetando el principio de subsidiaridad, es decir, no hará la unidad mayor lo que puede hacer la menor. El gobierno, en sus diferentes niveles, empleará todos los instrumentos de las políticas públicas para conseguir que a los agentes de la producción, en especial empresarios y trabajadores, les convenga esforzarse a favor de los objetivos propuestos.
4. Economía pública y desarrollo. La situación de las finanzas públicas en México es sumamente precaria, las rentas y el gasto del gobierno federal son insuficientes para garantizar los derechos sociales de 100 millones de habitantes, así como para contribuir a la formación de capital, en vista de los bajos niveles que ha registrado la inversión pública. En el nuevo esquema de descentralización, el primer elemento que hay que tomar en cuenta, es la determinación de las funciones y responsabilidades asignadas a cada nivel de gobierno, para saber el nivel de recursos que requiere la economía pública para cumplir sus funciones.

Finalmente, ha llegado la hora de pensar diferente teniendo en cuenta nuestras pasadas experiencias en sus realizaciones y fracasos, así como las nuevas condiciones, mecanismos e instrumentos para diseñar e instrumentar la política económica.

4. Desarrollo Rural, Recursos Naturales y Pesca

Luis Meneses Murillo
Adriana Luna Parra
Eric Villanueva Mukul
COORDINADORES TEMÁTICOS

I. Propuestas para el desarrollo rural integral

Como claramente se documenta en las múltiples ponencias incluidas en este volumen, (así como en las intervenciones durante el foro sobre Políticas públicas para el desarrollo rural, los recursos naturales y la pesca, realizado en la ciudad de Culiacán, Sinaloa, el 28 de mayo del 2000), la implementación del modelo neoliberal en los últimos tres sexenios ha dejado al sector primario en su conjunto en la peor de las crisis.

En el caso del sector agropecuario, los últimos 17 años han sido de virtual estancamiento, al registrarse un crecimiento de únicamente el 0.82% del PIB anual. En el caso de la pesca, los volúmenes tanto de captura como de acuicultura, han descendido con respecto al sexenio anterior. Durante la administración de Zedillo, después de alcanzar un millón 400 mil toneladas en 1995, en 1999, volvió a caer a un millón 263 mil toneladas, por debajo del millón 519 toneladas logradas en 1989. La producción acuícola, ha tenido un comportamiento similar, después de las 190 mil toneladas logradas en 1990, su descenso ha sido continuo hasta llegar en 1999, a 148 mil toneladas.

Pese a los argumentos oficiales en atribuir estos comportamientos a fenómenos naturales como las sequías en el norte del país y las inundaciones en el sureste, para el caso de la agricultura y al fenómeno del Niño en la pesca, lo cierto es que el retiro del Estado del sector primario y la falta de políticas de fomento ha llevado a su estancamiento, con serias consecuencias económicas y

sociales, para el desarrollo regional, la economía nacional y la población de las áreas rurales y de las comunidades pesqueras.

Ciertamente, la liquidación de las empresas e instituciones gubernamentales y/o paraestatales, del sector primario, los continuos recortes presupuestales y la falta de políticas de fomento, así como la desestructuración de las cadenas productivas y, en el caso de la agricultura, la falta de una política de precios y de apertura indiscriminada de los mercados nacionales, lo ha llevado a su postración.

Con este escenario, al igual que el conjunto de la economía nacional, el sector primario requiere una reorientación, necesita un nuevo rumbo.

En ese sentido una nueva política de desarrollo rural, tiene que reorientar la estrategia de una manera integral del conjunto de instrumentos de política económica y de políticas públicas que garanticen una nueva etapa de desarrollo para el campo y el sector primario nacional. Una nueva estrategia debe contemplar como objetivo central para el sector agropecuario el establecimiento de una política de desarrollo rural integral y sustentable.

El desarrollo rural integral y sustentable

Esto significa la búsqueda de un nuevo desarrollo del campo mexicano, que al mismo tiempo que permita el crecimiento económico, garantice el cuidado y la renovación de los recursos naturales, así como un desarrollo social para el conjunto de los habitantes del campo. Eso sólo podrá lograrse, aunando a las políticas públicas de fomento económico, políticas de desarrollo social que permitan remontar los niveles de marginación y de pobreza de las comunidades rurales. Igualmente, mediante la transformación paulatina del concepto de la agricultura industrial, proveniente del viejo paradigma de la "revolución verde", por el nuevo paradigma de la agricultura orgánica y sus múltiples variantes.

Para cumplir con ese objetivo un programa alternativo debe contener:

1. Incrementar el gasto programable destinado al sector agropecuario hasta alcanzar un mínimo del 12% anual, y mantenerlo cuando menos por dos sexenios. Esos recursos deben ser aplicados para:
 - a) Realizar un nuevo impulso a la construcción y mantenimiento de la infraestructura en general y de la hidroagrícola en particular, especialmente en el sur y sureste del país.
 - b) Fortalecer los programas de asistencia técnica, capacitación, transferencia tecnológica y de organización para la producción.

- c) Otorgar un nuevo impulsó a la política de fomento a la agroindustria, para dejar de ser productores primarios e integrar las cadenas productivas desde la producción primaria hasta la comercialización y la exportación.
 - d) Transformar el Procampo, en un programa de desarrollo agrícola integral, por producto y región, entregando los recursos a principio de la siembra, junto con un paquete de apoyos tecnológicos.
 - e) Establecer programas de desarrollo regional que tomen en cuenta las diferencias productivas por productor y producto, que permita incrementar la productividad y realizar una verdadera reconversión productiva.
 - f) Establecer una política de precios para dar certidumbre al productor y precios justos al consumidor.
 - g) Ampliar y revisar el programa Alianza para el Campo, con el fin de garantizar el manejo limpio de recursos, así como que los beneficios alcancen equitativamente a los productores más pequeños y del sector social.
 - h) Modernizar el sistema de comercialización interior de los productos agropecuarios, estableciendo la infraestructura necesaria en manos de los productores y promoviendo el establecimiento de una bolsa agropecuaria de físicos, así como de bolsas regionales.
2. Revisar el marco institucional y jurídico de la banca de desarrollo con relación al campo y al sector primario con el fin de adecuarlo a las nuevas necesidades de desarrollo y poder garantizar un nuevo impulso de acceso al crédito con tasas preferenciales, creación de organismos auxiliares de crédito en manos de los productores, así como de aseguradoras y comercializadoras.
3. Revisión de los Tratados de Libre Comercio, en especial el de Norteamérica y el de la Unión Europea, en materia agropecuaria y forestal con el fin de dar mayor protección a nuestros productores nacionales, tanto en materia de importaciones como de exportaciones. Buscar mayores periodos de desgravación en particular para nuestros productores de granos básicos y de oleaginosas. Mientras tanto será necesario, apegarse a lo pactado en materia de cuotas de importación en pro-

- ductos tales como granos básicos, leche y cárnicos. Aplicando el arancel pactado a los productos que rebasen las cuotas de importación.
4. Reconsiderar a la soberanía alimentaria y el bienestar económico y social en el campo mexicano, como una cuestión prioritaria para el desarrollo nacional y como un problema básico de seguridad nacional, tal como lo hacen la mayoría de los países avanzados y soberanos. Máxime si se toma en cuenta los niveles de dependencia y de importación de alimentos básicos de nuestro país a partir de la apertura comercial y de la firma del TLCAN.
 5. Establecimiento de un programa indirecto de apoyo hacia el desarrollo del campo en materia de investigación, tecnología, educación, capacitación y transferencia tecnológica. Para lograr esos objetivos se requiere cuando menos:
 - a) Duplicar el presupuesto en esos rubros.
 - b) Revisar el estatuto jurídico del INIFAP y del Colegio de Posgraduados.
 - c) Darle un nuevo impulso a la Universidad Autónoma de Chapingo, descentralizando sus funciones de investigación y de educación.
 - d) Crear nueve Escuelas de Agricultura Regional, especializadas en el tipo de agricultura que se realiza en las grandes regiones de nuestro país, para contar con los recursos humanos que el nuevo tipo de agricultura sustentable y especializada requiere.
 6. Revisión del marco jurídico del sector agropecuario, para adecuarlo a las nuevas necesidades del proyecto de desarrollo rural integral y sustentable. En ese sentido se deben impulsar las siguientes iniciativas legislativas:
 - a) Revisión del artículo 27 constitucional y de su ley reglamentaria, para garantizar el derecho a la tierra, como derecho al trabajo; proteger el patrimonio familiar del ejido y del pequeño propietario; la pequeña propiedad de 100 hectáreas de riego, o su equivalente en otros tipos de tierra, como inembargable; suprimir el que las sociedades mercantiles sean dueñas y; darle nuevo estatuto a la Procuraduría Agraria.

- b) Concluir la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural, que aprobó la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura y promover las reformas necesarias para adecuarla al nuevo proyecto de desarrollo rural.
 - c) Revisión de diferentes leyes relativas al crédito y las instituciones crediticias para garantizar un nuevo acceso al crédito de los productores rurales.
 - d) Revisión del marco jurídico y de la Ley Federal de Variedades Vegetales, para garantizar el cumplimiento del principio de precaución respecto a la investigación, producción, siembra, comercio y consumo de organismos genéticamente modificados.
 - e) Revisión del marco jurídico relativo al manejo y normatividad de los recursos naturales para garantizar su renovación y sustentabilidad.
 - f) Revisión de la normatividad y del marco jurídico de las asociaciones agrícolas y ganaderas, para establecer un nuevo marco sobre la organización de los productores rurales.
7. Una nueva relación Estado-productores, constituye otro de los ámbitos que se tienen que modificar para crear las condiciones sociales y políticas del nuevo proyecto. Se requiere tanto una reforma del Estado, como de un cambio cultural y organizativo de los productores. Los productores del sector social y privado, deben retomar la iniciativa perdida en las últimas décadas. Las centrales campesinas deben de dejar de ser organismos partidarios corporativizados para convertirse en organismos de interés social e interlocutores de una política de Estado para el desarrollo rural. Las centrales podrán impulsar, sin compromisos partidarios, nuevas formas de organización para la producción, por rama de producción con representación regional y nacional, para el diseño de políticas de precios y de planificación de la producción, así como para la industrialización, la comercialización y para el manejo de organismos auxiliares de crédito.
8. Para lograr la transformación económica y social del mundo rural, es necesario complementarla con una política de desarrollo social que cuando menos impulse las siguientes líneas de acción:
- a) Abatimiento del analfabetismo en las zonas rurales e indígenas.

- b) Fuerte programa de generación de empleos en las comunidades rurales mediante la creación de micro, pequeñas y medianas empresas rurales, agroindustriales y de servicios como turismo.
 - c) Fortalecer y extender los servicios de salud y seguridad social en el campo al conjunto de la población abierta.
 - d) Disminuir los desniveles de desarrollo campo-ciudad, llevando infraestructura y servicios a las poblaciones y comunidades rurales, así como promover la instalación de empresas e industrias no contaminantes. Dar fin a la cultura del campo como sinónimo de atraso y crear conciencia de su importancia para el desarrollo nacional y la calidad de vida en las ciudades. Sobre todo en lo relativo al medio ambiente, a los recursos naturales como el agua, al entorno de las ciudades y a la producción de alimentos sanos y naturales.
 - e) Promover la organización y participación de las mujeres campesinas e indígenas en todas las actividades de la vida nacional.
 - f) Aplicar un programa de apoyo y protección a los jornaleros agrícolas y sus familias.
 - g) Reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derecho y otorgarles la autonomía, así como también darles a las comunidades indígenas el carácter de entidades de interés público.
9. La aplicación de este nuevo proyecto de desarrollo requiere, como ya se ha señalado, de una reforma del Estado y de las instituciones gubernamentales. En ese sentido es necesaria una modificación de la actual estructura orgánica de la administración pública, para crear un organismo que conduzca esta nueva etapa y este nuevo proyecto. Actualmente, la dispersión es la característica de las instituciones relacionadas con el desarrollo rural. La política crediticia depende de la Secretaría de Hacienda; el mercadeo, la comercialización y el comercio internacional, de la de Comercio; el bosque, el agua y la pesca, de Recursos Naturales y Pesca y; la tenencia de la tierra de Reforma Agraria. Eso lleva a que los márgenes de conducción del desarrollo rural y agropecuario sean limitados y las decisiones tomadas en otras instancias afecten a los productores, sin poder dirigir adecuadamente la política de desarrollo. Por eso, habrá que realizar una discusión so-

bre la nueva estructura orgánica de las instituciones del desarrollo rural. La experiencia de los países desarrollados, incluidos nuestros socios comerciales del norte, es que una sola institución conduce la política de desarrollo rural, los recursos naturales y la pesca.

La pesca

Las políticas públicas particulares destinadas a la pesca, aunque se inscriben en el marco general de las propuestas para el desarrollo rural y los recursos naturales, se sintetizan en:

1. Incrementar los recursos del gasto programable destinado al fomento de la pesca y la acuicultura.
2. Reestablecer un nuevo programa integral de fomento pesquero.
3. Establecimiento de una institución financiera para el desarrollo y fomento pesquero.
4. Transformación paulatina de la pesca artesanal y ribereña, en pesca de altura.
5. Fomento a la industrialización y procesado del producto fresco.
6. Asesoría técnica para la modernización de equipos y artes de pesca.
7. Fomento de nuevos mercados para la exportación.
8. Nuevo impulso al consumo interno de productos pesqueros y mariscos.
9. Prevenir contaminación y cuidar el equilibrio con otras actividades como los megaproyectos turísticos, industriales y energéticos, los cuales provocan abandono de la actividad.
10. Establecimiento de planes emergentes y de seguridad para los pescadores por los cambios climáticos repentinos.
11. Mayor y mejor educación pesquera a los pescadores y sus familias.
12. Mejor investigación científica sobre los recursos marinos y su hábitat.
13. Protección de los ecosistemas costeros.
14. Facilitar la organización social y productiva de los pescadores del sector social.
15. Reformas al marco jurídico y a las leyes relativas, para adecuarlas a esta propuesta, tales como la Ley de Pesca, la Ley Federal de Equilibrio Ecológico y la Ley General de Sociedades Cooperativas, entre otras.

II. Conclusiones

Impactos del 27 constitucional

1. Se abrió el mercado de la tierra ejidal y los beneficiados están siendo los que tienen acceso a los mercados.
2. El rentismo o venta de ejidos completos.
3. Migración de los jóvenes del campo.
4. 60% de los campesinos son de la tercera edad.
5. Competencia de la agricultura mexicana con productores subsidiados y empresas transnacionales; quebrando a los pequeños productores de maíz en México. (Debido a dos medidas equivocadas: la no aplicación del arancel cuota y las importaciones de maíz).
6. La economía campesina está dañada.
7. Provocó que 30% del sector social en la tierra tenga cartera vencida.

Propuestas

Max Correa

1. Crear fondos para el desarrollo agrario, que permita a los hijos de ejidatarios y vecinos de los ejidos acceder a estas tierras.
2. Ampliar el Presupuesto Federal para el sector agropecuario al 12% del Gasto Público.
3. Revisar el artículo 27 constitucional.
4. Revisar el TLCAN en su apartado agropecuario.
5. Apoyos directos a los dueños de los recursos naturales.
6. Aprobar la Ley de Desarrollo Rural.

Herdelio Lara

1. Revisión jurídica del artículo 27 constitucional.
2. Alcanzar la autosuficiencia alimentaria.
3. Revisión del TLCAN para que otorgue garantías a los campesinos.
4. Revisión de los programas del gobierno federal y apoyo a los productores.
5. Modernizar el campo y dotarlo de infraestructura.
6. Impulsar Consejos Consultivos Campesinos en microregiones.

7. Crear la Ley de Desarrollo Rural en el D.F.

Jorge Calderón

1. Denunciar los términos del TLCUE.
2. Renegociar el TLCAN agropecuario.
3. Hacer efectivo el arancel cuota de maíz.
4. No convertir al país en exportador de productos no elaborados.

Alfonso Valenzuela Segura

1. Hacer del campo una prioridad nacional.
2. Un presidente que promueva la organización y participación de los campesinos.
3. Por una política de reforma rural.
4. Que los productores seamos los dueños de los recursos.
5. Control de los recursos transgénicos.
6. Desarrollo nacional y no en EUA.
7. Hemos resistido 18 años de política neoliberal y queremos seguir siendo factor de soberanía nacional.

Rangel Espinoza

1. Se requiere cambio de gobierno.
2. Todos los estados impulsan un frente que fomente la soberanía campesina.
3. Tenemos coraje para confiar en nuestras fuerzas.

Audomar Ahumada Quintero

1. Volver a la idea de soberanía alimentaria y autosuficiencia.
2. Invertir en investigación, transferencia de tecnología y control de tasas de interés.
3. Políticas de mediano plazo.
4. Una Ley de Desarrollo Rural que de seguridad al sector y lo regule.
5. Aplicación de aranceles a los sobrecupos de importación de maíz.

5. Política Energética

José Luis Manzo Yépez

COORDINADOR TEMÁTICO

I. Diagnóstico y propuestas de políticas públicas

1) Política energética integral del país

Desde hace más de dos décadas los programas y políticas del sector energético del país han carecido de una visión integral de largo plazo que busque cubrir las necesidades de la demanda, bajo una lógica de desarrollo soberano y sustentable.

En esta perspectiva, en materia de política energética se ha renunciado al fomento del desarrollo interno como valor estratégico, convirtiendo dicha política en un instrumento inmediateista con la finalidad casi exclusiva de generar divisas instantáneas e ingresos impositivos gubernamentales; pero sin una visión de futuro para invertir en el desarrollo integral y armónico de las industrias energéticas, arriesgando tanto el patrimonio de las generaciones futuras de mexicanos como la propia soberanía del país.

Las consecuencias de esa política han sido, entre otras: la explotación de los yacimientos petroleros sólo para cubrir las necesidades de divisas, sin una política racional de largo plazo; y el desempeño de México como exportador de petróleo crudo y principal surtidor del mercado estadounidense. Lo anterior ha provocado que México sea un creciente importador de derivados del petróleo, y que realice una mínima inversión en refinerías que permitan garantizar el cumplimiento de la creciente demanda de productos petrolíferos.

Otras secuelas de esas políticas erróneas son: el abandono del desarrollo de la industria petroquímica y la pretensión frustrada de venta total de sus activos; el impulso a las tecnologías basadas en gas natural, sin la garantía del suministro nacional de este hidrocarburo y la nula exploración de nuevos yacimientos; la descapitalización de las industrias energéticas públicas; la propuesta de reestructurar el sector eléctrico sustentada en la privatización de los principales activos de Comisión Federal de Electricidad; la redefinición de los precios internos de los hidrocarburos con base en los precios internacionales, tanto a nivel de las subsidiarias de Pemex y la industria eléctrica, como hacia el mercado interno.

Hay, sin embargo, otra propuesta energética: la que busca rearticular el eje central de lo que debiera ser la política energética nacional - la seguridad en el suministro a largo plazo de los recursos energéticos necesarios para el desarrollo sustentable del país-, bajo la condición de fortalecer la soberanía, conservar los recursos naturales e impulsar una verdadera vocación industrial, integral, moderna y competitiva en las empresas energéticas mexicanas, como complemento necesario a su naturaleza pública.

Propuestas para integrar una política energética integral

1. La construcción y consolidación de la nación, exige que ésta sea propietaria de los recursos naturales, sus beneficios y rentas; asimismo, que tenga la responsabilidad exclusiva e ineludible de las áreas energéticas, como la industria petrolera y la eléctrica. Es indispensable mantener nacionalizado el sector, como única garantía para alcanzar un crecimiento productivo independiente.
2. La planeación del sector energético debe partir de la estimación objetiva de la demanda de combustibles para los próximos 25 años y de nuestra capacidad para satisfacerla, fundamentalmente con base en los recursos energéticos con que cuenta el país, procurando el desarrollo de las fuentes alternas y la mayor conservación posible de los recursos no renovables particularmente los hidrocarburos.
3. En un contexto de creciente globalización e integración de mercados regionales, debemos mantener la esencia de nuestra independencia energética. Es inaceptable aumentar el riesgo que implica depender de fuentes externas para satisfacer la demanda nacional de combustibles y

materias primas petroquímicas, que se satisfacen crecientemente mediante importaciones, cuando contamos con recursos propios aún no explotados, o no aprovechados suficientemente.

4. Pemex debe reducir progresivamente la exportación de petróleo crudo barato e incrementar la capacidad de proceso de refinación y de las plantas petroquímicas, para transformar localmente el petróleo en productos que hoy importamos a precios caros. El verdadero negocio petrolero no es para los países que lo exportan como materia prima, sino para aquellos que lo transforman industrialmente en productos de mayor valor, generan empleos y estimulan el desarrollo de su planta productiva.
5. En cuanto al uso del gas natural, debe buscarse el equilibrio entre dos objetivos que, siendo válidos, resultan contradictorios: la protección ambiental mediante el uso de combustibles más limpios es un objetivo que debe atenderse de manera urgente en el corto plazo; sin embargo, es necesario reconocer que el gas natural tiene otra dimensión de carácter estratégico y de largo plazo, que no debemos perder de vista por las urgencias de lo inmediato. Siendo el gas natural un recurso no renovable y crecientemente valioso como insumo para la petroquímica, se debe priorizar su conservación para transformarlo en fertilizantes y otras materias primas industriales.
6. La dependencia del gas natural para generar electricidad es alta y sigue creciendo. Casi la totalidad de los proyectos de generación recientes y en proceso, son plantas de ciclo combinado que consumen gas natural. A la fecha, sólo hemos utilizado la tercera parte del potencial hidroeléctrico con que cuenta el país, mediante la construcción de grandes presas. Gran parte del potencial existente puede ser explotado mediante la instalación de pequeñas plantas hidroeléctricas, con nuevos esquemas de participación de la CFE y los gobiernos locales.
7. 44 de cada 100 localidades del país no cuentan con servicio de energía eléctrica. En su gran mayoría, cada una de estas localidades, de pocos habitantes y ubicadas en zonas de difícil acceso, pueden generar electricidad para satisfacer sus propias necesidades, mediante la instalación de pequeños equipos que resulten apropiados a la zona, pueden ser los de tipo fotovoltaico que transforman directamente la energía solar en

- electricidad, o los que aprovechan la fuerza del viento para generar el fluido eléctrico.
8. El coque de petróleo puede sustituir exitosamente al gas natural en la generación de electricidad. Los nuevos esquemas de refinación impulsados por Pemex, permiten transformar el combustóleo con alto contenido de azufre en gasolina y diesel de calidad aceptable, y generan un subproducto, el coque de petróleo, que puede ser utilizado como combustible para generar electricidad en plantas que utilizan gas natural. La tecnología de lecho fluidizado, ya se aplica en varios países. Dado que Pemex puede producir en abundancia el insumo principal, la tecnología de lecho fluidizado deber ser considerada por la CFE en los planes de expansión de su propia capacidad de generación.
 9. La preservación de recursos energéticos no renovables como el petróleo y el gas natural, el cuidado del medio ambiente y el mejoramiento de la competitividad de la planta productiva del país, objetivos que pueden y deben ser alcanzados mediante un uso más eficiente de la energía. A ello pueden contribuir medidas como las siguientes: impulsar la aplicación de tecnologías de proceso de menor consumo energético, particularmente de combustibles líquidos derivados del petróleo crudo; establecer nuevas Normas Oficiales Mexicanas (NOM) que promuevan el ahorro y el uso eficiente de la energía tanto las aplicables a la fabricación de equipos como a su proceso de instalación de calentadores solares para agua, entre los grandes usuarios de agua caliente, tales como hoteles, hospitales, deportivos, lavanderías, baños públicos y determinadas industrias. Esta alternativa energética representa ahorros hasta del 70% en el consumo de gas LP, por lo que la inversión se amortiza en menos de dos años y la vida útil de los equipos rebasa los veinte años. Con el tiempo, esta tecnología debe extenderse a casas y centros habitacionales. El menor consumo de gas LP contribuye a preservar nuestras reservas de hidrocarburos, reduce la emisión de contaminantes a la atmósfera, sobre todo en las grandes concentraciones humanas, y mejora la competitividad de las empresas al reducir sus costos de producción.
 10. El petróleo es una mercancía estratégica para el funcionamiento de la economía mundial. Los países consumidores que dependen en alto grado del petróleo importado, a través de sus gobiernos buscan garantizar-

se el abasto oportuno, suficiente y barato, interviniendo y manipulando los mercados. Establecen acuerdos entre ellos para regular la demanda y recurren a toda clase de mecanismos de persuasión o de francas amenazas a los países productores para lograr sus objetivos. Los países que son grandes consumidores de petróleo, son a la vez nuestros principales acreedores y socios comerciales.

11. Ante esta realidad, el gobierno mexicano debe desplegar una activa diplomacia petrolera que nos permita estabilizar de manera perdurable el mercado petrolero internacional. Mediante el consenso entre países productores y consumidores de petróleo, es posible crear las condiciones indispensables para ordenar la producción y la demanda, y evitar con ello la extracción acelerada y el derroche en el consumo, así como establecer un método para determinar el precio del petróleo que, al mismo tiempo que permite el juego de la oferta y la demanda, establece un límite superior para evitar perjuicios graves a las economías de los países consumidores, y un límite inferior para evitar caídas significativas de los ingresos de los países productores. Esta metodología ya es aplicada por Pemex en sus relaciones de comercio internacional con determinados clientes y proveedores.
12. En ese mismo sentido, el gobierno mexicano debe utilizar el petróleo como instrumento para negociar globalmente mejores condiciones en los diversos ámbitos de nuestras relaciones con el exterior, particularmente para alcanzar dos objetivos fundamentales: a) obtener condiciones menos gravosas en el pago de la deuda externa, de manera que se reduzca el importe de los intereses que hoy pagamos, para que los recursos así liberados se destinen a la rehabilitación de escuelas, hospitales, caminos e infraestructura en general; b) negociar con nuestros socios comerciales y concretar, en los hechos, un trato comercial más equitativo para los productos mexicanos que sufren por la implantación de medidas proteccionistas contrarias a la letra y espíritu de los tratados firmados con tales socios.
13. Por otra parte, el esquema actual de fijación de precios internos de los hidrocarburos y derivados producidos por Pemex, se basa en los precios vigentes en mercados significativos de Estados Unidos y se aplica tanto al nivel de intercambio de las propias subsidiarias de Pemex y hacia la

industria eléctrica, como hacía el mercado interno. Bajo este método, la subsidiaria Pemex- Exploración y Producción (PEP) vende el crudo a Pemex-Refinación, a precios incluso superiores a los de exportación, y también vende el gas natural a Pemex- Gas y Petroquímica Básica precios que superan el precio de importación en la frontera norte. Al obrar de este modo, el gobierno mexicano desaprovecha las ventajas comparativas que representa disponer de petróleo barato en nuestro propio territorio. Ese método permite a Pemex maximizar sus ingresos como empresa, pero perjudica a todo el aparato productivo nacional, ya que el pago de mayores precios por los combustibles y las materias primas petroquímicas, incrementa los costos de producción de las empresas mermando su competitividad.

14. Esa situación debe cambiar. Los precios del petróleo crudo y del gas natural para consumo interno, se deben determinar a partir de los costos reales de producción, a los que debe agregarse un aceptable margen de ganancia empresarial para PEP, que le permita financiar la expansión de su capacidad de exploración y extracción con recursos propios. A su vez, el menor costo de la materia prima permitiría a las áreas de transformación industrial, Pemex- Refinación y Pemex -Petroquímica, abaratar sus costos de producción, a los que se les agregaría un margen de ganancia normal, para fijar los precios de venta a los clientes locales de los combustibles y materias primas petroquímicas. Tales precios serían más bajos que los que rigen en el mercado estadounidense, sin que ello signifique otorgar subsidio alguno o que se violen los tratados firmados con nuestros socios comerciales. Aplicar este método de fijación de precios le significaría a Pemex menores ingresos, pero los intereses generales del país quedarían mejor servidos.
15. Es necesario evaluar las reservas probadas de petróleo y gas natural y establecer los óptimos técnicos de explotación con el fin de alargar la vida de los pozos y redefinir los límites de exportación de crudo, así como diversificar los destinos de las exportaciones petroleras.
16. Se debe promover una política de eficiencia energética, tanto en términos de una mayor normatividad sobre equipos e instalaciones, como en programas de manejo de la demanda para el sector eléctrico y el térmico.

17. De igual forma, es necesario consolidar una política de desarrollo energético en congruencia y armonía con una estricta política ambiental, tanto por la normatividad en contaminantes locales (atmósfera, agua y suelo), como en relación con los compromisos internacionales, o nuevos mecanismos de venta y compra de emisiones, que deberá adquirir México respecto a las emisiones de gases de efecto invernadero.
18. Asimismo, será una prioridad reorganizar los subsectores energéticos, conservando su naturaleza de utilidad pública estratégica, y buscando acrecentar su eficacia social compensatoria en un contexto de competitividad, calidad y alta gestión empresarial.
19. Es imprescindible reordenar y capitalizar las empresas energéticas en un horizonte de autosuficiencia energética para México. El nuevo perfil de las empresas energéticas tendrá como acervo principal la experiencia, capacidad y vocación de servicio de su capital humano. No habrá manejo discrecional de recursos ni prevalecerán las razones administrativas por sobre las técnicas o aquellas de pertinencia social.
20. Por otra parte, se deberá promover la autonomía de las empresas públicas. Al consolidarse como empresas autónomas, financieramente sanas y de inversión creciente Pemex, la CFE y LyFC, deberán rendir cuentas a la sociedad a partir de mecanismos de representación democráticos y de competencia técnica.
21. Deberá también desarrollarse una política de saneamiento y modernización integral de las empresas eléctricas y petrolera, para que en el futuro cercano, todos los mexicanos tengan acceso a los servicios energéticos indispensables y el beneficio del reparto equitativo y compensatorio de la renta petrolera.
22. Asimismo, deberán establecerse alianzas industriales estratégicas con la iniciativa privada. Las empresas energéticas, a partir de iniciativas de política gubernamental para conservar la rectoría en la materia, tendrán capacidad para establecer alianzas industriales estratégicas con la iniciativa privada, con el fin de allegarse recursos, construir una cultura de calidad y servicio, y promover el desarrollo regional sustentable. La política de precios tendrá como diseño primordial alentar la inversión productiva sin constituirse en factor de distorsión del mercado.

23. De igual forma, deberá fortalecerse la capacidad de la sociedad para definir su futuro energético. El gobierno debe respaldar e impulsar la capacidad de la sociedad para responsabilizarse de su propio desarrollo energético. Una industria eléctrica moderna exige una sociedad y unos consumidores con amplia información y creciente capacidad para comprender la operación de esa noble industria, así como sus problemas y retos técnicos y financieros. Esa capacidad permitirá a la sociedad construir formas y mecanismos de regulación y evaluación de la operación de dicha industria, así como diseñar instrumentos para perfeccionar sus procesos de planeación y programación.
24. Por otro lado, deberá revisarse la política de precios y subsidios para hacerlos selectivos a la industria y a la agricultura, conforme a un programa maestro e integral de desarrollo económico, armónico y sustentable. Asimismo, es necesario revisar la metodología de impuestos a la importación de hidrocarburos y petroquímicos, para que se graven los productos finales y no las materias primas.
25. Por último, deberá desarrollarse una política industrial de rescate y promoción de la petroquímica.

II) Política de exploración, explotación y administración de reservas

Diagnóstico

Durante las dos últimas décadas, la explotación de los yacimientos de petróleo en México se ha fundamentado en motivos prioritariamente fiscales, y en la posibilidad de cubrir las necesidades de divisas. Esa presión ha obligado a actuar fuera de toda planeación, olvidando establecer una política racional de largo plazo.

Sin embargo, el petróleo es un recurso estratégico no renovable. Ningún país que cuente con este recurso puede darse el lujo de menospreciar el descubrimiento y desarrollo de reservas petroleras.

El petróleo es un bien de la nación cuyo aprovechamiento implica obligadamente la prospección petrolera. Durante más de 50 años Pemex exploró el territorio nacional y desarrolló, con recursos propios, las reservas probadas que hoy día alimentan sus refinerías y apoyan altos niveles de exportación. La perfo-

ración exploratoria por administración directa, permitió a Pemex colocarse a nivel mundial tanto en la provisión de reservas como en la producción.

Lamentablemente, todo esto es historia. Pemex extrae en la actualidad más de 3 millones 200 mil barriles diarios de petróleo crudo, a partir de las reservas descubiertas hace más de veinte años, sin que el gobierno mexicano haya invertido en la localización de nuevos yacimientos, por lo que hoy se encuentran en franca declinación. En esta situación, los pozos exploratorios terminados, que en 1985 eran 69, pasaron a ser 18 en 1998, con tan sólo 11 equipos dedicados a la exploración. Es decir, ha disminuido drásticamente la actividad de exploración, se han desmantelado cuadros técnicos mexicanos y colateralmente se han vendido equipos de perforación, los cuales son utilizados por contratistas privados, preferentemente extranjeros que ofrecen servicios a Pemex.

Los responsables de la industria petrolera sustentan su postura en una visión a partir de la cual, en primer lugar, no tiene objeto invertir en exploración si las actuales reservas cubren las necesidades de los próximos cincuenta años y, en segundo, se plantea que, reinterpretabdo información técnica y empleando "nuevas tecnologías", pueden incrementarse las reservas de los yacimientos en etapa avanzada de explotación. No toman en cuenta que tarde o temprano los yacimientos se agotarán, más acentuadamente conforme se apresura su explotación, y que extraer el crudo a ritmos superiores a los técnicamente aconsejables acabará por reducir la recuperación total final.

El empleo de esas técnicas en el país es desde luego recomendable, pero no puede sustituir, como se ha hecho hasta ahora, la exploración y desarrollo de estructuras geológicas cuya ubicación y definición se hicieron hace más de diez años, entre ellas están: el talud continental del Golfo de México; las llamadas Mexican Ridges: el talud de la Sonda de Campeche y los domos salinos, submarinos, que se encuentran en la zona económica exclusiva de México y que sólo esperan ser perforadas para confirmar su potencial.

En la explotación petrolera, los conceptos de reservas probadas, exploración y producción van de la mano: cualquier cambio que se haga en uno de ellos necesariamente repercute en los otros dos.

Por razones técnicas mundialmente aceptadas, las reservas petroleras se clasifican en probadas, probables y posibles. Asemajándolas a una cuenta bancaria, ningún banco aceptaría depósitos probables o posibles; por tanto se abona en cuenta dinero contante y sonante. Las reservas probadas equivalen a

depósitos en efectivo; las probables y posibles representan títulos con diferentes grados de incertidumbre respecto de su convertibilidad en efectivo.

Los responsables de la industria petrolera confunden deliberadamente reservas probadas con reservas probables y posibles; sin embargo, el cálculo de las reservas probadas en 1997, 1998 y 1999, a partir de auditorías de consultores internacionales, arrojó una disminución de casi el 45 por ciento, al pasar de 62 mil millones de barriles de líquidos en 1996, a 34 mil millones en 1999. Esta situación, combinada con la avanzada declinación de los yacimientos y con su explotación irracional en algunos casos, ha generado serias preocupaciones.

El campo supergigante de Cantarell, ubicado en la Sonda de Campeche, es ejemplo palpable de aceleración indebida que orilla a la declinación de los yacimientos. Se trata de un campo que por si solo aporta el 40 por ciento de la producción nacional de petróleo crudo y representa el 33 por ciento de las reservas probadas del país. Al comienzo de su explotación, cada pozo rendía 30 mil barriles diarios; a lo largo de veinte años de explotación, al perder presión, la producción por pozo, aún con ayuda artificial, bajó al promedio actual de 7 mil barriles diarios. Ahora se destinan inversiones estratosféricas para "represionarlo" con nitrógeno, avanzando rápidamente hacia su declinación, además de que en pocos años ese método contaminará el gas asociado que se extrae junto con el aceite.

Por último, es muy ilustrativo el hecho de que la producción de petróleo crudo se haya mantenido estable hasta 1996, en valores que oscilan entre 2 millones 500 mil y 2 millones 800 mil barriles diarios y que a partir de 1998 el promedio ascendiera a más de 3 millones de barriles diarios. Este hecho, junto con la reducción certificada de las reservas probadas subraya y hace notoria la irracionalidad de incrementar la producción sin explorar intensivamente áreas promisorias para aumentar reservas, vía nuevas provincias petroleras.

A partir de lo expuesto, se advierte claramente la ausencia de políticas adecuadas de exploración, administración de reservas, explotación racional de yacimientos y aprovechamiento del potencial económico del recurso petrolero, es decir de una política racional de largo plazo.

No es posible instaurar de la noche a la mañana programas de administración de reservas, pero si es factible y además "mandatorio", abandonar lo antes posible la política de explotación irracional que amenaza lesionar gravemente la industria petrolera y con ella la economía de México. Con un esfuerzo tesonero,

técnicamente orientado, es posible llevar a cabo una adecuada estrategia de explotación y un aprovechamiento óptimo del recurso petrolero. En ese sentido se plantean las siguientes propuestas:

1. La extracción de crudo en el país no debe fundarse en motivos prioritariamente fiscales. A diferencia de los principales exportadores de petróleo, México consume la mitad de su producción y dado el tamaño de su economía, debe actuar con una visión que dé prioridad al abasto interno en el largo plazo.
2. Es necesario planear y programar técnicamente el aprovechamiento óptimo del recurso petrolero a corto, mediano y largo plazos, estableciendo las políticas más adecuadas y convenientes de exploración, administración de las reservas y explotación racional de los yacimientos.
3. Subrayamos la necesidad de reiniciar o intensificar, en su caso, la exploración de áreas con potencial petrolero y perforar las estructuras geológicas ya conocidas. Para ello, hay que crear y organizar las brigadas de exploración suficientes, adquirir los equipos de perforación necesarios y cortar el cordón umbilical que han creado las empresas transnacionales a través de la dependencia tecnológica que, amén de la sangría económica, propicia la fuga de información confidencial.
4. Se debe implantar nuevamente la política de realizar por administración directa la mayor parte de los proyectos de exploración y los de perforación de pozos, tanto exploratorios como de desarrollo. Al hacerlo, colateralmente se dará impulso a la fabricación en el país de diversos equipos: tuberías, refacciones, materiales necesarios para esta actividad, y se daría empleo a los profesionales egresados de universidades e institutos tecnológicos que integrarían los cuadros de especialistas.
5. Es necesario reactivar los programas de exploración terrestre y marina, para el descubrimiento y desarrollo de campos con alto potencial de producción de crudo y gas natural.
6. Por otra parte, la eficaz y eficiente administración de las reservas, implica manejar la producción de manera tal que el volumen de reservas probadas, más el volumen de reservas probables de rápida conversión a probadas, permita explorar, descubrir y desarrollar nuevas reservas, sin dejar de atender la demanda nacional y una razonable exportación. Es necesario aplicar límites rigurosos a la producción de cada pozo, fijando

- éstos con base en criterios técnicos de máxima recuperación final del yacimiento, en condiciones económicamente aceptables.
7. La administración ideal de un yacimiento prevé la obtención del máximo volumen total de hidrocarburos. Es necesario que los ritmos de explotación de los recursos petroleros sean respaldados por estudios y pruebas exhaustivas, evitando con esto dañar los yacimientos y sacrificar millones de barriles de petróleo cuyo valor excederá por mucho lo que se pueda obtener si se rebasa permanentemente el límite racional de explotación.
 8. Es necesario establecer, con base en factores de recuperación, estrictamente determinados los programas de producción de todos, y cada uno de los yacimientos, con el fin de satisfacer racionalmente las necesidades del país y de implantar un sistema idóneo de explotación.
 9. Como Nación es indispensable defender nuestro derecho sobre el área marina denominada "Hoyo de Dona", ubicada en el Golfo de México, que tiene un gran potencial petrolero.
 10. Se debe reorientar el proyecto Cantarell hacia la optimización vía el bombeo de pozos, derivando la inyección de nitrógeno de ser necesario, hacia otros yacimientos en donde sí sea viable.
 11. Para racionalizar la recuperación de los hidrocarburos, es necesario establecer un nuevo "Reglamento de Trabajos Petroleros".
 12. Es necesario establecer diagnósticos y prever con bases metodológicas claras, los escenarios de crecimiento de la demanda energética de mediano y largo plazos, que hagan posible definir una política de suministro de energía primaria basada en el alargamiento de la vida de las reservas de hidrocarburos.
 13. La política energética nacional debe dar seguridad en el suministro a largo plazo de los recursos energéticos necesarios para el desarrollo sustentable del país, bajo la condición de fortalecer la soberanía y la conservación de los recursos naturales.
 14. Esas medidas deben ser complementadas con una estrategia de promoción de las fuentes renovables de energía y una política de eficiencia energética, en congruencia y armonía con una estricta política ambiental.
 15. Es necesario legislar para establecer que la plataforma de producción de hidrocarburos esté en función de la correcta administración de reservas

- y la satisfacción de la demanda nacional, destinando los excedentes para exportación de productos y crudo.
16. Se deben exportar sólo los excedentes de crudo que resulten de restar la producción de aceite, racionalmente determinada, el consumo nacional y la exportación de productos petrolíferos y petroquímicos, esto con apego estricto a la reposición de reservas.
 17. Una nueva estrategia de internacionalización de Pemex debe considerar alianzas y coinversiones que le permitan hacer llegar al extranjero sus productos procesados, le garanticen seguridad en el dominio de segmentos específicos de mercado y le permitan acceder a la tecnología que le facilite cerrar procesos tecnológicos en sus cadenas internas, o estar en disposición para realizar actividades de exploración y extracción de hidrocarburos en circunstancias nuevas, como el caso de la extracción en los yacimientos localizados en el área marina denominada "Hoyo de Dona".

III) Política de refinación

Diagnóstico

Durante los últimos 31 años el gobierno federal no ha construido una sola refinería. Entre 1906 y 1979 se construyeron en el país 7 refinerías, de las cuales el gobierno salinista cerró una en 1991, la de Azcapotzalco, sin que hasta la fecha se haya compensado la pérdida en la capacidad de refinación.

Las seis refinerías con las que actualmente cuenta el país son: Minatitlán, Ciudad Madero y Salamanca, construidas en 1906, 1938 y 1950, respectivamente; así como Cadereyta, Tula y Salina Cruz, las cuales fueron puestas en operación en la cresta del boom petrolero, entre 1975 y 1979. En los hechos, entre 1980 y el año 2000, la capacidad de refinación del país se ha reducido.

Durante las últimas tres décadas, la política del gobierno, plasmada en una mínima inversión en refinerías, ha imposibilitado garantizar el cumplimiento de la demanda de productos petrolíferos y ha convertido al país en un creciente importador de derivados del petróleo.

Las causas verdaderas y profundas de la crisis de desabasto de gas LP, por la que atravesó el país a principios del año 2000, tienen su origen en esa política petrolera; misma que ha propiciado la insuficiente producción de bienes

petrolíferos, que no llegan a cubrir la demanda del mercado interno, haciéndonos dependientes de la importación de productos derivados del petróleo. La situación de desabasto de gas LP, al ser estructural, puede repetirse con otros productos petrolíferos como las gasolinas, el gas natural o el combustóleo.

Desde que dio inicio la errada y perversa reducción de las inversiones para el área de refinación de Pemex, perdimos la autosuficiencia en la producción de casi todos los productos derivados del petróleo.

El país registra un grave estancamiento en la producción de productos petrolíferos, estancamiento que se refleja en el incremento de las importaciones. Actualmente importamos por concepto de productos como gas natural, gas LP, gasolinas y combustóleo, entre otros, alrededor de la tercera parte de los ingresos que recibimos por concepto de la exportación de aceite crudo, lo que equivale a más de 2 mil 500 millones de dólares.

Asimismo, contamos con más capacidad de producción de crudo de la que podemos exportar y menos capacidad de refinación y producción petroquímica de la que el mercado interno demanda; a pesar de eso, la política de inversiones ha seguido estando orientada hacia la producción de crudo y no a la de productos refinados y petroquímicos, lo que permitiría aprovechar el crudo para convertirlo en productos que hoy importamos.

A pesar de que en 1998 el gobierno federal decidió poner en marcha un programa de reconfiguración de refinerías, el cual busca mejorar la capacidad de refinación de los crudos pesados y con ello obtener más gasolina de calidad y dejar de importarla, esto no resolverá de fondo el problema del consumo nacional.

En vista de que las reconfiguraciones no tienen como finalidad incrementar la capacidad de procesamiento de crudo, no lograrán elevar la producción; sólo permitirán procesar más crudo pesado para exportar el crudo de mejor calidad, el cual será aprovechado en otros países. Además, como se ha reconocido en diversos ámbitos, con esas reconfiguraciones no se logrará alcanzar ni siquiera la autosuficiencia de gasolina en el mercado nacional de tal forma que estaremos condenados a seguir siendo dependientes de las importaciones de productos petrolíferos.

Casi todo el esfuerzo de inversión del período reciente se ha orientado a mejorar la calidad de las gasolinas que produce Pemex. Es absurdo que esa empresa tenga casi dos décadas de no invertir para acrecentar la refinación cuando menos al ritmo de la demanda interna.

Además, el gobierno federal, en lugar de concentrar sus recursos en un proyecto propio, para evitar problemas de desabasto, fuga de divisas y riesgos asociados a la dependencia de petrolíferos importados, ha llegado al colmo de invertir en nuevas plantas de refinación ubicadas en Estados Unidos, que luego nos pasan la cuenta al convertir nuestro crudo en gasolinas.

Aún más, los subproductos de la refinación -petroquímicos o insumos petroquímicos- se quedan en el territorio de quien refina, una razón extra para incrementar los procesos de refinado y de transformación industrial de petróleo y gas en nuestro territorio.

El gobierno federal habla de eliminar cuellos de botella en la petroquímica y, buscando modernizar el parque de refinación para producir combustibles ambientalmente menos dañinos, propone el proyecto de reconfiguración de refinerías; sin embargo, son acciones sin una coherencia programática global.

Con todo y esas iniciativas, la construcción de una nueva refinería, para equilibrar líneas de productos ha sido postergada, dando como resultado importaciones crecientes de petrolíferos para responder al aumento y los cambios de la demanda interna. La paradoja es que con la tercera parte de lo que cuesta Cantarell, sería posible financiar una refinería de 400 mil barriles diarios de petrolíferos para sustituir una parte de las importaciones y para financiar el proyecto completo de reconfiguración de refinerías.

Por otra parte, el esquema actual de fijación de precios internos de los hidrocarburos y derivados producidos por Pemex, se basa en los precios vigentes en los mercados significativos estadounidenses y se aplica tanto al nivel de intercambio de sus propias subsidiarias y hacia la industria eléctrica, como hacia el mercado interno. Su lógica, aplicación y consecuencias son prácticamente las mismas para todas las subsidiarias de Pemex.

Propuestas

1. Es imprescindible que las propuestas para el subsector de refinación se enmarquen en el contexto de una estrategia global. Es inaceptable que México, un país petrolero, deba importar un volumen creciente de petrolíferos y dependa principalmente de Estados Unidos para completar las necesidades de gasolinas y, eventualmente, de todos los petrolíferos.

2. Es necesario corregir la situación absurda que significa, como país, ser un gran productor de crudo y, a la vez, un gran importador de productos derivados del petróleo.
3. Es necesario incrementar la inversión en refinación. El país requiere desde hace años de una nueva refinería y de avanzar a pasos más acelerados en la modernización de la infraestructura de refinación existente.
4. En concreto, para avanzar en la consolidación y desarrollo de una industria petrolera sólida, eficiente y competitiva, que coadyuve al desarrollo nacional, se requiere aumentar la capacidad de refinación en por lo menos 600 mil barriles diarios. En ese sentido, es imprescindible la construcción inmediata, de una refinería con esa capacidad, lo que colateralmente estimulará la fabricación de bienes nacionales y el empleo.
5. Es necesario revertir la dependencia del exterior en este renglón. Al refinar en el país más crudo, dependeremos menos de los ingresos por exportaciones de crudo y de las variaciones de los precios del mismo.
6. Invertir en refinación 2 mil millones de dólares, permitiría procesar 600 mil barriles de crudo; se lograría la autosuficiencia y se evitaría la importación de más de 2 mil 500 millones de dólares anuales por concepto de productos refinados. Como ventaja adicional se producirían materias primas para proveer a las plantas petroquímicas que hoy operan a baja capacidad o están paradas, como las de aromáticos de La Cangejera y Minatitlán.
7. Por razones de seguridad y de equilibrio en la balanza comercial, se propone practicar una política flexible de autosuficiencia, recurriendo a las importaciones sólo de manera marginal o en donde convenga por razones económicas.
8. Es vital aumentar la capacidad de refinación para eliminar en el menor tiempo posible las importaciones de productos derivados. En ese sentido, se pueden construir plantas simples que produzcan principalmente gasolina y combustóleo; estas plantas, edificadas con baja inversión (100-150 millones de dólares por cada 150 mil barriles diarios de proceso y dos años de construcción), podrían ser la base de refinerías complejas, que pueden crecer posteriormente mediante la adición de procesos. Con ello se lograría abatir las importaciones de gasolina.

9. Para afrontar las necesidades nacionales de productos refinados, hace falta aumentar la capacidad conjunta de las refinerías, eliminar cuellos de botella y sumar todas éstas a los procesos de modernización.
10. Pemex debe reducir progresivamente la exportación de petróleo crudo barato e incrementar la capacidad de refinación en plantas petroquímicas, para transformar localmente el petróleo en productos que hoy importamos a precios caros. El verdadero negocio petrolero no es para los países que lo exportan como materia prima, sino para aquellos que lo transforman industrialmente en productos de mayor valor, y a la vez generan empleos y estimulan el desarrollo de su planta productiva.
11. Los precios del petróleo crudo y del gas natural para consumo interno se deben determinar a partir de los costos reales de producción. Es necesario revisar el mecanismo de precios interorganismos entre Pemex y la CFE, entre las filiales de Pemex y los precios al público (en ese sentido es importante recoger el planteamiento que al respecto se hace en los distintos apartados de este trabajo).
12. Es necesario aumentar la capacidad de proceso de crudo con refinerías tipo FCC. Tenemos un mercado interno cautivo y, con este proceso, podremos procesar el crudo que actualmente no podemos exportar. Además, por esa vía también fortaleceremos la balanza comercial del país y seremos menos dependientes de las fluctuaciones del precio del crudo. Por otra parte, estos proyectos son autofinanciables y existen mecanismos probados para ponerlos en operación. Con el esquema propuesto seguramente se tendrán excedentes de destilados intermedios (Jet Fuel y Diesel).

IV) Política para la industria petroquímica

Diagnóstico

Como generadora de empleo, la industria petroquímica tiene un importante efecto multiplicador. Se estima que por cada empleo establecido en el sector básico se generan ocho en el sector secundario los que a su vez producen 14 empleos en la fase de manufactura por consiguiente tiene un factor multiplicador igual a 112. Por otra parte, en la actividad petroquímica es donde puede darse el mayor valor agregado a los hidrocarburos. Si un barril de crudo para exporta-

ción tiene un precio de entre 15 y 20 dólares, lo que equivale a entre 110 dólares y 146 dólares por tonelada, la tonelada de un derivado básico como el etileno cuesta 300 dólares y los productos más avanzados en la cadena productiva, como el polietileno o la fibra poliéster, alcanzan valores de entre 880 a 1750 dólares por tonelada, esto puede variar de acuerdo con las fluctuaciones del mercado. Aún más, la petroquímica destaca por su vinculación ligada y decisiva con el desarrollo industrial del país, como proveedor de cuarenta y dos ramas económicas y consumidor de otras treinta y una.

El carácter estratégico y prioritario de la industria petroquímica mexicana está fuera de duda no sólo por el papel que desempeña como actividad generadora de empleo, promotora de inversión de capital, productora de valor agregado y contribuyente significativa al producto interno bruto, sino por su potencial para elaborar productos e insumos en condiciones competitivas.

El desarrollo de la industria petroquímica mexicana empezó en los años cincuenta a partir de pequeñas plantas que producían resinas plásticas, amoníaco y formaldehído; sin embargo, para 1980 un gran número de los productos petroquímicos que se fabricaban a nivel mundial ya eran elaborados en México, existiendo un poco más de setecientas plantas petroquímicas de diferentes tamaños y capacidades varias del tamaño de las más importantes del mundo, a partir de las cuales se producían más de seiscientos productos petroquímicos de uso intermedio y final. La capacidad de poner al alcance de las mayorías una gran variedad de productos, hizo de la química de los hidrocarburos la fuerza del desarrollo de nuestro país.

No obstante, el crecimiento acelerado que la industria petroquímica, tuvo entre 1960 y 1980, del 16.8 por ciento anual que permitió un nivel de autosuficiencia cada vez mayor y que hizo disminuir la importación de productos básicos del 50 al 20 por ciento, tuvo un viraje radical a partir de la política neoliberal que trazó la línea para convertir al país en productor y exportador de petróleo crudo, principalmente, e importador de productos petroquímicos elaborados. Esa estrategia ha convertido a México en un importador masivo de gas, de gasolina y de productos químicos.

En los últimos tres sexenios hemos visto desaparecer las plantas que con tanto esfuerzo se edificaron, se ha dejado de considerar la transformación del petróleo como industria estratégica y por ende Pemex está convertido en un

arcón de joyas que la Secretaría de Hacienda usa para garantizar préstamos y tratados, y de caja chica para sus presupuestos.

Con el cierre de plantas petroquímicas se ha ocasionado la ruptura de cadenas productivas, dando lugar a que las empresas que sobreviven se conviertan en maquiladoras, generando poco valor agregado y desempleo.

Asimismo, el costo de la importación de productos químicos derivados del petróleo es superior a los ingresos que el país obtiene por la exportación de crudo; además, en los últimos años, con la apertura comercial indiscriminada, muchos de los clientes nacionales dejaron de comprar petroquímicos y se dedicaron a importar productos terminados o semiterminados, se prevé que para el año 2005 el sector privado tendrá que importar materia prima por un monto superior a los 30 mil millones de pesos.

Sin una visión del largo plazo, indispensable en el manejo de este sector, los últimos gobiernos se han dedicado a la extracción de nuestra mayor riqueza, para venderla en cantidades cada vez mayores al exterior, sin considerar que el petróleo es un recurso natural no renovable y que por muy elevado que sea el precio del barril de petróleo, es insignificante en comparación con el precio al que se venden los productos derivados de éste.

El presupuesto de Pemex equivale actualmente a la mitad de los intereses anuales del rescate bancario. Tan sólo para el rescate de Banca SERFIN el gobierno destinó 66 mil millones de pesos, cifra equivalente al 90 por ciento del presupuesto asignado a Pemex este año. Sin embargo, la industria petrolera nacional aporta al fisco el 78 por ciento de sus ingresos. En 1999, producto de esa política, Pemex registró pérdidas por 27 mil 306 millones de pesos. Con esa política, Pemex no sólo no invierte sino que va camino a la quiebra.

Desde hace una década casi no se realizan inversiones en el área de petroquímica de Pemex. En consecuencia, el desarrollo de esta industria estratégica se frenó. En 1999, por ejemplo, el nivel de inversión para la petroquímica llegó a lo ínfimo, pues apenas alcanzó el 1.5 por ciento del total de la inversión llevada a cabo en el sector petrolero a su vez los ingresos totales de la filial petroquímica se mantienen deprimidos. En esa circunstancia, no es casual que en la actualidad la dependencia externa de materias primas derivadas de la petroquímica haya crecido casi al nivel que llegó a alcanzar en 1960.

Actualmente se importan productos petroquímicos los cuales pueden ser sustituidos por producción nacional en magnitudes superiores a los 4 mil millo-

nes de dólares. Durante la administración del presidente Zedillo, la industria petroquímica no ha recibido ninguna inversión sustantiva para impulsar su expansión o modernización. Con el pretexto de su privatización inminente, el gobierno federal abdicó totalmente de su responsabilidad de invertir.

El gobierno actual desaprovecha la oportunidad de transformar crudos de bajos costos de extracción y de bajos precios de exportación, en productos petrolíferos y petroquímicos de alto valor agregado, abaratando insensatamente grandes volúmenes de un recurso natural no renovable, advirtiéndose claramente la ausencia de políticas adecuadas para aprovechar el potencial económico del recurso petrolero.

A partir de la llegada de los neoliberales al gobierno, se han cerrado varias plantas y se han desmantelado otras, no se han instalado nuevas y se vende el equipo adquirido como chatarra. La situación es crítica, Pemex no invierte mientras la capacidad de producción nacional decrece constantemente y las importaciones aumentan, al mismo tiempo, existe inseguridad en el abasto de materias primas petroquímicas, que se importan a precios no convenientes, lo que hace poco o nada rentables las operaciones subsecuentes de las cadenas industriales, provocando la desintegración de cadenas productivas en el país.

El desabasto de gas LP que vivió el país en los primeros días del año 2000, puso en evidencia la insuficiente producción nacional de combustibles y materias primas petroquímicas. En los últimos 18 años, el país ha perdido de manera drástica la autosuficiencia en gas LP, cuyas importaciones cubren ahora el 30 por ciento del consumo nacional, y en casi todos los productos derivados del petróleo. Esta pérdida tiene su origen en la reducción de las inversiones destinadas a incrementar la capacidad de producción en las áreas de refinación y petroquímica de Pemex.

Para compensar la pérdida de esa autosuficiencia, la solución que el gobierno ha ofrecido es la de importar esos productos; es decir, devolver las divisas que ingresan al país por concepto de la exportación de crudo. Esa solución es contraria a los intereses de la nación, esa política debe reorientarse.

Propuestas

1. El país necesita un modelo petrolero radicalmente diferente al que ha operado en los últimos años para impulsar un verdadero proyecto de

- nación. El petróleo no debe destinarse principalmente a la exportación, ni servir como fuente primordial de ingresos gubernamentales; debe servir al pueblo de México en términos de empleo, desarrollo y bienestar.
2. Pemex debe recobrar su vocación industrial en beneficio de los mexicanos y no estar al servicio de las políticas macroeconómicas impuestas al país. En ese sentido, debe disponer del petróleo para industrializar al país y, de esa manera, proporcionar a la población no sólo satisfactores económicos, sino también la infraestructura con la que podrá enfrentar la competencia con otras naciones.
 3. Para transformar localmente el petróleo en productos que hoy importamos a precios caros, Pemex debe reducir progresivamente la exportación de petróleo crudo barato e incrementar la capacidad de refinación y plantas petroquímicas. El verdadero negocio se encuentra en la transformación industrial de los productos petroleros, que además permite generar empleos y estimula el desarrollo de la planta productiva nacional.
 4. Para destinar recursos a la petroquímica de Pemex, es necesario lograr una reforma fiscal integral que amplíe la base tributaria en un sentido de equidad, pues esta empresa pública aporta el 31.1 por ciento del total de la recaudación federal.
 5. La política económica del nuevo gobierno debe tomar en cuenta las prioridades de inversión para el desarrollo económico nacional. Como en 1938 lo fue el petróleo, la petroquímica debe ser una de las palancas del desarrollo nacional. En ese sentido, debe incrementarse el presupuesto de inversión asignado a la petroquímica y reducirse los gastos de la corporativa de Pemex, un área que no produce, que ha incrementado su personal y que cuenta con mayor presupuesto que el área de petroquímica.
 6. Las empresas energéticas conservando la rectoría en la materia deben tener capacidad para establecer alianzas industriales estratégicas con la iniciativa privada con el fin de allegarse recursos, construir una cultura de calidad y servicio, y promover el desarrollo regional sustentable. En un mundo globalizado, como palanca de desarrollo, la petroquímica requiere, sin necesidad de privatizarla, de la participación de la iniciativa privada. Esa participación puede ser enmarcada en los conceptos de la Ley Orgánica, vigente de Pemex.

7. En ese sentido, se deben fomentar las asociaciones estratégicas, sin la privatización de los activos ni cambios en la propiedad de las plantas existentes. Esas asociaciones pueden realizarse a través de proyectos de coinversión para crear nuevas plantas, a partir de financiamientos privados para la ampliación de plantas de Pemex, vía ventas adelantadas de insumos y contratos a largo plazo. Pemex Petroquímica también podría establecer mecanismos de asociación a través de la renta de terrenos y servicios para nuevas plantas privadas.
8. Existe un proyecto de coinversión que ya ha sido aprobado por un núcleo nacional de industriales. Esa propuesta de asociaciones estratégicas, prevé la necesidad de hacer una reestructuración de la subsidiaria Pemex- Petroquímica para racionalizar sus operaciones, incluyendo la reducción de siete a cinco el número de sus empresas filiales. Las filiales Petroquímica Cosoleacaque y Petroquímica Camargo, junto con la planta de amoniaco de Salamanca, deberán ser integradas a una sola empresa productora de amoniaco.
9. Ese proyecto de coinversión plantea que los activos de Petroquímica Tula deberán ser integrados a Pemex-Refinación, de la misma manera en que la planta de acrilnitrilo del Complejo Independencia en San Martín Texmelucan fue integrada a esa subsidiaria. Por otra parte prevé que las plantas pequeñas y antiguas de etileno y polietileno, ubicadas en Reynosa y que datan de 1966, sean integradas a Petroquímica Escolín, tal y como lo establece el decreto presidencial de 1988. De esta forma, la subsidiaria Pemex- Petroquímica contaría con cinco empresas filiales: PQ Morelos, PQ Cangrejera, PQ Escolín, PQ Pajaritos, y Agro Pemex.
10. El proyecto establece también que las ampliaciones de las plantas de etileno de los complejos Morelos y la Cangrejera, los más modernos y versátiles de Pemex, deberán ser financiados por el capital privado para brindar volúmenes mayores de esa materia prima a las empresas participantes, las cuales desarrollarán proyectos propios, sobre todo de polietileno y óxido de etileno.
11. Este esquema es una opción viable que incluye e involucra a todos y que puede satisfacer los intereses de grandes empresas nacionales e internacionales, a pequeñas y medianas. Además, desde el año pasado tiene la aceptación de toda la industria petroquímica nacional. Por su-

- puesto, también beneficia a los sindicatos petrolero y petroquímico, pues no sólo reduce el cierre de empresas, sino que crea oportunidades para ampliar las posibilidades de trabajo.
12. Por otra parte, Pemex debe fortalecer su integración industrial, orientándola a cumplir sus objetivos principales, que son: cubrir el abasto interno de petrolíferos, gas y derivados petroquímicos, haciendo uso de los recursos relativamente más abundantes, y ser un factor relevante para la integración y el desarrollo industrial mexicano. La mayor parte de los empresarios mexicanos, más que estar interesados en la privatización de Pemex, solicitan que crezca como cliente y como proveedor de materias primas a precios competitivos. En ese sentido, debe cambiarse la aberrante política de precios interorganismos que ha sido el instrumento con el cual se ha tratado de provocar la quiebra de la planta petroquímica y gasera de Pemex. La política de precios debe alentar la inversión productiva y no constituirse en factor de distorsión del mercado.
 13. Hoy el sector petroquímico causa importantes problemas que deben ser enfrentados a partir de una política industrial de rescate y promoción, de la expresión clara de que los activos en manos de Pemex no serán privatizados y de un programa de inversiones orientado hacia las líneas que tienen mayor rentabilidad y efecto sobre sectores estratégicos de la economía nacional. En ese sentido, las líneas de polietileno y las vinculadas a la producción de fertilizantes deben ser prioritarias. Igualmente, con la finalidad de que las empresas privadas amplíen su producción, se expandan y avancen en su integración, Pemex deberá garantizar el abasto de materias primas a precios competitivos. En el mismo sentido, será necesario revisar la metodología de importación de impuestos a los hidrocarburos y petroquímicos para que se graven los productos finales y no las materias primas. Asimismo, será necesario reclasificar los productos petroquímicos de acuerdo con los criterios técnicos internacionales.
 14. Autoridades, empresarios, trabajadores e instituciones financieras deben trabajar unidos para recuperar el tiempo perdido y restaurar las cadenas productivas dañadas con las políticas aplicadas en los últimos cuatro sexenios.

15. Será necesario reestructurar todas las plantas que sean susceptibles de serlo, lo mismo que construir nuevas unidades. Eso permitirá abastecer a los industriales privados de las materias primas que actualmente importan y alentará a la industria de transformación con la seguridad de disponer de volúmenes crecientes de insumos y de abasto seguro.
16. Es necesario dar autonomía de gestión y de presupuesto a Pemex, a fin de que invierta lo necesario para surtir el mercado nacional de productos petrolíferos y petroquímicos. Esas acciones permitirán incrementar la actividad industrial en el país, sobre todo en las industrias de transformación y de bienes de capital, creando más fuentes de empleo, y harán decrecer las importaciones de productos terminados y de materias primas, con un impacto considerable en la balanza comercial.
17. Para mantener la propiedad nacional sobre las plantas de Pemex y crear nuevas donde más convenga al país, es necesario revisar la Ley Reglamentaria del artículo 27, que es anticonstitucional, y promover que se definan claramente las reglas para la inversión privada, evitando las expectativas sobre la posibilidad de adquirir las plantas de Pemex.
18. Como medida de protección de la industria nacional y para desalentar las importaciones de productos, debe mantenerse la rectoría del Estado y su presencia en la producción de petroquímicos. Los proyectos petroquímicos son autofinanciables, para ponerlos en operación pueden emplearse esquemas ampliamente probados, como ventas anticipadas de productos.
19. Con la finalidad de garantizar nuestra autonomía alimentaria, es necesario invertir en la producción de fertilizantes, amoníaco y urea, principalmente.
20. Ya que el gas natural es un recurso no renovable y crecientemente valioso como insumo para la petroquímica, se debe dar prioridad a su conservación, para transformarlo en fertilizantes y otras materias primas industriales. Esta opción es más rentable en términos económicos de comercio exterior (se generan productos con mayor valor agregado, que hoy se importan y en términos sociales se generan más empleos directos e indirectos y estimula el desarrollo de plantas productivas instaladas en el país), que exportar petróleo en enormes cantidades.

V) Política para la industria de gas natural

Diagnóstico

A partir de 1988 en el país se produjo un viraje respecto a las necesidades de la producción de gas natural. Desde ese año, el gobierno mexicano ha venido impulsando el uso de tecnologías basadas en gas natural, sin contar con la suficiente capacidad interna para garantizar el suministro de ese hidrocarburo y bajo una situación de nula exploración de yacimientos nuevos.

En ese sentido, la perspectiva de que el país se convierta en gran exportador de gas natural, como ha sostenido el gobierno, se enfrenta con una realidad: el país no cuenta con suficientes reservas probadas de gas para garantizar siquiera la satisfacción del mercado interno.

Esa situación, aunada a otros factores como el potencial de consumo de algunas regiones y la cercanía de fuentes externas de abastecimiento con precios competitivos, ha inducido a que en el noroeste país el suministro de gas natural esté siendo sustentado casi totalmente con importaciones provenientes de Estados Unidos.

La región noroeste del país y las principales ciudades de la frontera norte no cuentan con el resto del territorio nacional. Por ello se abastecen mediante gas importado, mientras que en la Sonda de Campeche se queman grandes cantidades de ese energético.

Las acciones que el gobierno mexicano ha venido impulsando no pretenden convertir al país en gran productor y exportador de gas natural, sino dar impulso a la cada vez mayor participación del capital privado en el sector. Tal es el sentido de las proyecciones de la demanda y la oferta de gas natural, que carecen de fundamento, pero que, sin embargo, sirven para justificar e impulsar la participación del capital privado en el sector.

Sin embargo, para el desarrollo de este sector, la situación actual no es muy promisoría en vista de que Pemex no ha impulsado en forma suficiente la exploración, la producción y la creación de infraestructura, además de enfrentar un enorme rezago tecnológico.

Eso se debe, entre otros motivos, a que el desarrollo del sector requiere de enormes recursos para realizar inversiones, recursos con los que Pemex no cuenta debido, entre otras cosas, a las severas restricciones financieras que enfrenta y a la tributación excesiva a la que está sujeta: carga fiscal única en la industria petrolera internacional.

Por otra parte, el esquema actual de fijación de precios internos de los hidrocarburos y sus derivados, producidos por Pemex, se basa en los precios vigentes en mercados significativos de Estados Unidos y se aplica tanto al nivel de intercambio de las propias subsidiarias de Pemex y hacia la industria eléctrica, como hacia el mercado interno. Estamos valuando los hidrocarburos producidos en el país como si hubiesen sido elaborados en Estados Unidos, donde los salarios y los costos de producción petrolera son varias veces superiores a los nuestros.

Bajo este método la subsidiaria Pemex Exploración y Producción vende el crudo a Pemex Refinación a precios incluso superiores a los de exportación, y vende el gas natural a Pemex-Gas y Petroquímica Básica a precios que superan el precio de importación en la frontera norte. Ese precio perjudica a todas las subsidiarias, equivale a cinco veces el que pagan los industriales venezolanos y ha significado para el país, entre otras cosas, cerrar plantas que producen amoníaco y urea, y que se empiecen a importar fertilizantes.

Al obrar de este modo, el gobierno mexicano desaprovecha las ventajas comparativas que representa disponer de petróleo barato en nuestro propio territorio. Ese método permite a Pemex maximizar sus ingresos como empresa, pero perjudica a todo el aparato productivo nacional, ya que el pago de mayores precios por los combustibles y las materias primas petroquímicas, incrementan los costos de producción de las empresas, y ello a su vez merma su competitividad.

A su vez el gobierno ha dado la espalda a cualquier opción de diversificación de fuentes de energía eléctrica e impulsa una dependencia creciente de gas natural, de cuyas importaciones vamos a depender cada vez más. De las plantas eléctricas que entraron en operación a partir de 1999, en construcción y en proceso de concurso o adjudicación, el 96.6 por ciento son de gas natural. La instalación de plantas eléctricas de gas natural y la conversión a este energético de varias de las ya existentes, generan una demanda creciente que nuestra producción nacional no alcanza a satisfacer.

Depender de la que se está convirtiendo en la única fuente de energía para la industria, el, comercio y los usos domésticos, entraña un riesgo estratégico para el país y para su soberanía nacional. Se ha querido justificar esa política con las ventajas del gas, con los avances tecnológicos que han abaratado y hecho más eficientes las plantas de ciclo combinado, y con su menor nivel de contaminación frente a otros combustibles fósiles. También se ha dicho que la dependencia es necesaria e inevitable en el actual contexto de globalización de la economía y se han relegado las plantas hidroeléctricas alegando su alta inversión y largo tiempo de instalación. Sin embargo, se han ocultado la dependencia y las ventajas reales de otras fuentes limpias de energía. No se ha dicho que deberemos importar y depender de manera creciente del gas natural de Estados Unidos. Tampoco que el tiempo de entrega de una turbina de ciclo combinado es de 3 años, frente a 2 años, en el caso de una turbina hidroeléctrica, y seis meses, en el de una turbina de viento, cuya instalación se completa en el mismo año en el que se solicita.

Tampoco se quiere considerar que los costos de la energía producida con el viento se han reducido a la mitad: dado que, en 1994 se instaló la planta eólica piloto en La Venta, Oaxaca; ni que los tiempos y costos para la generación hidroeléctrica, con las técnicas modernas se han reducido drásticamente y en muchos casos no es necesario desviar la corriente de agua para construir la presa.

Menos aún se menciona el hecho de que en la planta hidroeléctrica de Chicoasén, existe capacidad para instalar 900 megawatts de generación eléctrica aprovechando la presa y la infraestructura ya existentes.

No se ha hecho aún una evaluación completa de las consecuencias de los cambios recientes en la industria del gas natural. Sin embargo, la situación y la problemática de este sector demandan un desarrollo específico. Hace aún falta una conciencia clara de que los cambios en las industrias energéticas requieren un marco de coherencia global, particularmente en lo que respecta a las relaciones entre la industria eléctrica y la del gas natural.

Hasta fechas recientes, por la urgencia de captar divisas, la prioridad ha sido canalizar los recursos financieros a la producción de crudo, esperando de esa manera resolver al mismo tiempo el problema del gas. La cuestión central en este momento, es saber, si Pemex está en condiciones de hacer frente simultáneamente a las presiones que planteará la evolución futura del gas natural

sobre las reservas y la capacidad de procesamiento y de transporte. Ese cuestionamiento se explica en gran parte a causa de la política fiscal de expoliación sistemática que sobre esa empresa aplica el gobierno.

Por otra parte, el proyecto de inyección de nitrógeno a Cantarell plantea problemáticas específicas para la política de gas natural. El nitrógeno contaminará totalmente el casquete de gas de Cantarell y, a partir del año 2001, generará una contaminación significativa de las corrientes de gas. Pemex ha reconocido este problema y asegura que se puede mitigar.

Asimismo, dado que los yacimientos contienen grandes cantidades asociadas de gas, durante muchos años Pemex ha incurrido en un grave desperdicio, ante su incapacidad para utilizarlo, al quemar la mayor parte del gas extraído. Ese desperdicio, que puede valuarse en miles de millones de dólares se debió, entre otras razones, a la presión hacendaria que ha obligado a la paraestatal a actuar fuera de toda planeación.

Propuestas

1. Los problemas de abasto de gas natural de la región noroeste del país pueden corregirse realizando las inversiones necesarias para crear la infraestructura que evite la quema de gas en la Sonda de Campeche y permita ampliar la red de gasoductos e interconectar los principales centros de consumo del país. Otras medidas que se pueden tomar son: moderar la demanda, reduciendo subsidios a grandes consumidores y regulando la distribución del gas natural, construir un gasoducto transversal, que lleve el combustible del Golfo Norte al Pacífico Norte y una carretera transversal de altas especificaciones para transportar energéticos, otros bienes y personas; ampliar y modernizar la Refinería de Salina Cruz, no sólo para gasolinas sino para gas, para abastecer de energéticos nacionales de calidad a la costa del Pacífico; reanudar las exploraciones para petróleo y gas en el Pacífico Norte y zonas cercanas, y por último, las plantas convertidas a gas dejarlas como duales para usar combustóleo, si es que llega a faltar el gas natural.

En cuanto al uso del gas natural, debe buscarse el equilibrio entre dos objetivos que, siendo válidos, resultan contradictorios: a) la protección ambiental mediante el uso de combustibles más limpios

es un objetivo que debe atenderse de manera urgente en el corto plazo; b) sin embargo, es necesario reconocer que el gas natural tiene otra dimensión, de carácter estratégico y de largo plazo; dimensión que no debemos perder de vista por las urgencias de lo inmediato. Siendo el gas natural un recurso no renovable y crecientemente valioso como insumo para la petroquímica, se debe priorizar su conservación, para transformarlo en fertilizantes y otras materias primas industriales.

2. Frente a la dependencia del gas natural para generar electricidad, que es alta y sigue creciendo, es necesario diversificar las fuentes de energía y evitar así una mayor dependencia. A la fecha, sólo hemos utilizado la tercera parte del potencial hidroeléctrico con que cuenta el país, mediante la construcción de grandes presas. Gran parte del potencial existente puede ser explotado mediante la instalación de pequeñas plantas hidroeléctricas, con nuevos esquemas de participación de la CFE y los gobiernos locales.
3. Contamos en La Ventosa con un recurso eólico formidable, que permite la instalación, sólo en las áreas de mejor viento, de 900 megawatts de generación de electricidad que permitirán ahorrar el agua necesaria en la presa de Chicoasén. En este caso el factor de planta es superior al 50 por ciento, y como se puede usar menos agua para generar electricidad cuando haya suficiente viento, queda agua suficiente y sobrada para las tres turbinas adicionales a instalar en la hidroeléctrica de ese lugar. Esta combinación nos proporciona energía en grandes cantidades y a bajo costo competitivo con el gas natural, pero con ventajas adicionales, entre las que están: proporcionar una energía verdaderamente limpia, dado que el gas natural genera un gas precursor del ozono y gases de efecto invernadero; la conservación de un recurso no renovable, el gas, y el pleno aprovechamiento de los recursos renovables hoy desperdiciados.
4. La preservación de recursos energéticos no renovables como el gas natural, el cuidado del medio ambiente y el mejoramiento de la competitividad de la planta productiva del país, objetivos que pueden y deben ser alcanzados mediante un uso más eficiente de la energía.

Las acciones a desarrollar mediante esa estrategia se señalan en la sección correspondiente.

5. 44 de cada 100 localidades del país no cuentan con el servicio de energía eléctrica, en su gran mayoría, cada una de estas localidades, de pocos habitantes y ubicadas en zonas de difícil acceso, pueden generar electricidad para satisfacer sus propias necesidades, mediante la instalación de pequeños equipos que resulten apropiados a la zona, ya sea de tipo fotovoltaico, que transforman directamente la energía solar en electricidad, o los que aprovechan la fuerza del viento para generar el fluido eléctrico.
6. Es necesario revisar el planteamiento actual de la Secretaría de Energía, en el sentido de basar el incremento de generación eléctrica exclusivamente en el uso de gas natural, que no tenemos ni tendremos en los volúmenes requeridos por este plan. En ese sentido, el coque de petróleo puede sustituir exitosamente al gas natural en la generación de electricidad. Los nuevos esquemas de refinación impulsados por Pemex permiten transformar el combustóleo de alto contenido de azufre en gasolina y diesel de calidad aceptable, y generan un subproducto, el coque de petróleo que puede ser utilizado como combustible para generar electricidad en plantas que utilizan la tecnología de lecho fluidizado. En términos de costos y preservación del medio ambiente, esta tecnología compite exitosamente con las plantas de ciclo combinado que utilizan gas natural. Dado que Pemex puede producir en abundancia el insumo principal, la tecnología de lecho fluidizado debe ser considerada por la CFE en sus planes de expansión de la capacidad de generación.
7. Los precios del petróleo crudo y del gas natural para consumo interno se deben determinar a partir de los costos reales de producción, a los que debe agregarse un aceptable margen de ganancia empresarial para PEP, que le permita financiar la expansión de su capacidad de explotación y extracción con recursos propios. El menor costo de la materia prima permitiría a las áreas de transformación industrial, Pemex-Refinación y Pemex-Petroquímica, abaratar sus costos de producción. A esos costos se agregaría un margen de ganancia normal para fijar los precios de venta de combustibles y materias primas

petroquímicas para los clientes locales. Tales precios serían más bajos que los que rigen el mercado estadounidense sin que ello signifique otorgar subsidio alguno o que se violen los tratados firmados con nuestros socios comerciales. Aplicar este método de fijación de precios le significaría a Pemex menores ingresos; pero los intereses generales del país quedarían mejor servidos.

8. Es necesario diagnosticar y prever con base metodológicas claras, los escenarios de crecimiento de mediano y largo plazo de la demanda energética, que permitan definir una política de suministro de energía primaria basada en el alargamiento de la vida de las reservas de hidrocarburos, el uso eficiente de la energía y la promoción de fuentes renovables de energía.
9. Es fundamental reactivar los programas de explotación terrestre y marina, para el descubrimiento y desarrollo de campos con alto potencial de producción de crudo y gas natural. Así como establecer un nuevo "Reglamento de Trabajos Petroleros" que racionalice la recuperación de hidrocarburos, lo mismo que legislar para establecer la plataforma de producción de hidrocarburos en función de la correcta administración de reservas y la satisfacción de la demanda nacional, destinando los excedentes para exportación.
10. Pemex requiere fortalecer su integración industrial, orientándola a cumplir sus objetivos principales que son: cubrir el abasto interno de petrolíferos, gas y derivados petroquímicos haciendo uso de los recursos relativamente más abundantes y ser un factor relevante para la integración y el desarrollo industrial mexicano.
11. La mayor parte de los empresarios mexicanos, solicitan que Pemex crezca como cliente y como proveedor de materias primas a precios competitivos. En este sentido, debe cambiarse la aberrante política de precios interorganismos que ha sido el instrumento con el cual se ha tratado de provocar la quiebra de la planta petroquímica y gasera de Pemex.
12. Durante los próximos años, la producción nacional de gas será insuficiente y se corre el riesgo de depender en alto grado de las importaciones. Es indispensable un gran proyecto de exploración y ampliación de la capacidad productora de gas no asociado en el país, que

seguramente estará llamando a ser uno de los mayores proyectos de inversión de la próxima década. Pero para ello es indispensable que Pemex-Gas se desarrolle también como una gran empresa mayorista en la distribución.

13. La situación concreta del sector de gas natural entrada en operación de plantas de ciclo combinado y las ya convertidas a gas; modificaciones de la norma ambiental, que beneficia al gas frente al combustible; el cambio en la estructura de la demanda a favor de la proveniente del sector eléctrico; el aumento de la demanda de gas hace pensar en la necesidad de incrementar la explotación y producción de ese producto, si no se requiere depender de las importaciones. Los esfuerzos deberán concentrarse en el desarrollo de campos de gas sin descuidar la ampliación de las reservas.
14. Hasta fechas recientes, la prioridad ha sido canalizar recursos financieros a la producción de crudo, por la urgencia de captar divisas, esperando de esa manera resolver al mismo tiempo el problema del gas. La cuestión central en ese momento es saber si Pemex está en condiciones de hacer frente simultáneamente a las presiones que planteará la evolución futura del gas natural en materia de reservas, capacidades de procesamiento y transporte. En el futuro el papel del gas incidirá necesariamente en Pemex de una empresa petrolera deberá evolucionar hacia una empresa petrolera energética que incluya el gas natural dentro de nuevas perspectivas estratégicas de desarrollo. Esta responsabilidad incumbe directamente a esa empresa pública, pero también al gobierno: entre otras restricciones, el actual esquema fiscal no es favorable para que Pemex se convierta en una productora importante de gas. Frente a esta situación, debe pensarse en la participación de la iniciativa privada en las actividades de explotación y producción a partir de proyectos de coinversión.
15. Para financiar el desarrollo de los campos de gas no asociados, es necesario que Pemex cuente con los recursos financieros para mantener la plataforma de producción de crudo y para desarrollar las reservas de gas seco.
16. Durante el período 1993-2010, los recursos financieros necesarios para desarrollar las reservas de gas no asociado variarán amplia-

mente pero, para sostener un escenario de autosuficiencia, deberán alcanzar por lo menos los 2 mil 500 millones de dólares, a precios de 1999. Para convertirse en una potencia gasera el país requerirá por lo menos de 14 mil 500 millones de dólares, de 1999.

17. Es posible completar los escasos recursos presupuestarios de Pemex a partir de la emisión de bonos y deuda interna, así como con operaciones de factoraje financiero; sin embargo habría que sortear la normatividad de Hacienda que impone obstáculos a las operaciones financieras de las empresas del sector público. El repunte de los precios del petróleo a nivel internacional, la participación del sector privado en megaproyectos y un régimen fiscal distinto indudablemente incrementarían los recursos financieros de Pemex.
18. Dentro del presupuesto de Pemex es necesario darle la importancia a las asignaciones destinadas a la exploración de yacimientos de gas no asociados y de petróleo, particularmente en lo relativo a aceite ligero con una alta relación gas-aceite (RGA), con el fin de garantizar una relación reserva-producción suficiente para apoyar la oferta interna de este energético.
19. Asimismo, se deberán aumentar las inversiones tanto para incorporar nuevas reservas, como para aumentar la producción de gas natural en las cuencas productoras de gas no asociado, principalmente en las de Burgos y Sabinas, y en otras con un elevado potencial de crudo ligero (con alta RGA) en el litoral de Tabasco y el delta del Grijalva, así como algunas regiones del mesozoico Tabasco - Chiapas.
20. Al conocer los resultados de los estudios y rentabilidad de las diversas opciones de proyectos de gas seco y de alta RGA, se podrán definir las prioridades de inversión futura. Un elemento clave y desconocido, en este momento, es la condición del proyecto de desarrollo de la Cuenca de Burgos, región en que las actividades de Pemex parecen no haber sido tan exitosas en términos de la sustentabilidad de la producción.
21. La oferta limitada de gas natural obliga a lograr un aprovechamiento integral del gas producido, eliminando en lo posible los volúmenes que se arrojan a la atmósfera en las diversas regiones del país, sobre todo en la Sonda de Campeche. Por lo que es necesario acelerar la

- terminación y conexión del sistema de comprensión del complejo Cantarell, con ello se dejarán de quemar a la atmósfera aproximadamente 500 millones de pies cúbicos de gas diariamente.
22. El proyecto de inyección de nitrógeno a Cantarell requiere una revisión profunda, quizá incluso su cancelación, considerando sus diversos impactos. En la actual valoración económica, se considera que si el casquete queda contaminado, el valor presente de ese proyecto no alteraría, más de lo que hoy afecta en realidad en el corto plazo, pero la siguiente generación de ciudadanos tendría que pagar sus costos.
 23. Es pertinente invertir en la explotación de cuencas potencialmente gasíferas, en las aguas profundas del Golfo de México. Con la mira de garantizar la producción para el largo plazo, es necesario empezar la perforación explotatoria del Golfo de México en los tirantes de agua entre 100 y 500 metros, en el sector geográfico comprendido entre los puertos de Veracruz y Tampico, región donde, mediante la interpretación de la sismología e investigación ya realizadas, se postula la probable presencia de grandes yacimientos de gas no asociado. Se enfatiza la importancia de este prospecto ya que, de resultar exitoso, resolvería para el largo plazo los requerimientos de la creciente demanda de gas,
 24. Por otro lado, se debe continuar con el programa de explotación y desarrollo, actualmente en ejecución de la Cuenca de Burgos, así como reanudar la actividad de explotación y desarrollo de las cuencas de Veracruz y Macuspana. Asimismo, se deberá explotar y aprovechar al máximo los yacimientos de aceite ligero y alta RGA, localizados en el Sureste de México.
 25. Con el objeto de garantizar incrementos en verdad necesarios en la producción de gas proveniente de la Sonda de Campeche, es conveniente reanudar la perforación de pozos de exploración, de delimitación y desarrollo de los yacimientos de aceite super ligero y de alta RGA, ya descubiertos en la zona marina de litoral de Tabasco.
 26. En la cuenca de Sabinas, productora de gas seco, debe realizarse una revalidación de su potencial remanente, antes de decidir invertir en nuevos pozos exploratorios y de desarrollo.

27. Al gas natural se le debe dar un tratamiento especial como combustible estratégico, lo cual implica no privilegiar como se ha hecho hasta ahora, los proyectos de explotación acelerada de petróleo; se debe aprovechar integralmente el gas asociado que hoy se tira a la atmósfera por una torpe visión disfrazada de razones de rentabilidad.

VI) Otras políticas para la industria petrolera

El yugo fiscal de Pemex

El principal problema de Pemex es su régimen fiscal transformado en un mecanismo impositivo confiscatorio y riguroso. Si durante el sexenio de López Portillo los ingresos por exportación de petróleo y sus derivados alcanzaron 48 mil millones de dólares, en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, esos ingresos ascendieron a 169 mil millones, no obstante la inversión en la industria petrolera, que llegó a representar el 3.7 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) en 1981, fue descendiendo paulatinamente durante los siguientes sexenios hasta llegar a representar, a partir de 1989, menos de 1 por ciento del mismo. A la inversa, mientras los impuestos sobre el petróleo, que eran muy modestos en los años anteriores a 1982, crecieron paulatinamente a partir de ese año, aumentando vertiginosamente durante el periodo de Salinas de Gortari.

Si bien el excedente de explotación de Pemex, o la renta petrolera, antes del pago de impuestos es enorme, pues representa entre el 70 y el 88 por ciento del valor agregado, la carga fiscal de Pemex, que llegó a representar menos del 20 por ciento del PIB de la industria petrolera, se ha convertido en el principal lastre de esta industria ya que representa más del 66 por ciento de su valor agregado.

Actualmente, según la Ley de Ingresos de 1999, Pemex y sus organismos subsidiarios deben pagar los derechos ordinario, extraordinario y adicional sobre la extracción del petróleo; el impuesto a los rendimientos netos - que representa un impuesto sobre la renta - el derecho sobre producción de hidrocarburos y refinados; impuestos por la venta de gasolina y diesel; el IVA y el impuesto sobre rendimientos excedentes, además de otras cargas menores.

Los gobiernos neoliberales han sido los encargados de usufructuar una renta antes inexistente. Por lo tanto la situación ruinoso, técnica y financiera de

Pemex debe ser atribuida totalmente al manejo del gobierno federal, con mayor precisión, al Poder Ejecutivo, pues el Legislativo ha ejercido un débil control sobre esa empresa. Más concretamente, el manejo financiero ha sido responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien es la responsable de fijar la carga fiscal para esta empresa energética y dicta su política de inversiones, lo mismo que la de precios y tarifas para los consumidores nacionales; esta última se ha hecho depender de los precios del mercado internacional a través del mecanismo de precios interorganismos.

La extracción fiscal sobre Pemex se ha denunciado desde hace varios lustros e incluso el pasado 18 de marzo de 2000, el propio Adrián Lajous, ex director de la paraestatal, lanzó un llamado de alerta en ese sentido.

Propuestas

1. Se debe insistir en que la renta petrolera pertenece a la nación, no al gobierno, con el propósito de que este recurso no renovable se use para ampliar la base productiva del país de tal manera que se pueda conservar en forma permanente el valor del patrimonio nacional.
2. Es necesario disminuir la carga fiscal de Pemex y dejarle recursos de inversión para construir refinерías y modernizar la industria petroquímica, ramas en situación de insuficiencia y subdesarrollo frente a las necesidades del mercado interno. Es imposible disminuir los impuestos de Pemex sin una reforma fiscal integral.
3. Es urgente rescatar el sector energético, incluyendo el subsector eléctrico, de las manos destructoras de los gobiernos neoliberales que no entienden la función que juegan las empresas paraestatales en áreas estratégicas de la economía o que tienen intereses aviesos, que no son precisamente los de México. A ellos corresponde el deterioro de un sector en el que teníamos importantes ventajas comparativas.
4. El objetivo principal del sector energético no debe constituir en financiar los gastos corrientes del gobierno federal, sino en ampliar la base productiva del país y contribuir al desarrollo de la industria nacional y con ello al mejoramiento del nivel de calidad de vida de la sociedad.
5. Pemex debe salir del presupuesto federal, otorgándole en los hechos la autonomía y responsabilidad que hoy sólo se le asignan parcialmente en la ley Pemex, al igual que la Comisión Federal de Electricidad y Luz y

Fuerza del Centro, es una entidad que requiere de programas e inversiones son certeza plena a lo largo de varios años. En la actualidad los presupuestos de estas empresas se aprueban anualmente y se modifican en función de requerimientos mismos de sus necesidades; las mismas deben tener una estructura de dirección profesional y estable, cuyo responsable no dependa de la voluntad discrecional del Presidente de la República y su permanencia tenga periodos específicos previstos por la ley.

6. Transformando a Pemex en una empresa pública autónoma, ésta seguirá entregando a la nación una parte sustantiva de la renta petrolera sin embargo pagará impuestos justos por su actividad industrial y de servicios, logrando así el balance necesario que garantice su expansión y modernización simultánea.

Proteger la fuerza laboral de Pemex

En los últimos años, el gobierno federal ha operado una abrupta disminución de la fuerza laboral en Pemex, a tal grado que en los tribunales hay más de 14 mil expedientes de demandas de trabajadores petroleros que fueron separados de sus labores, sin justificación y sin el pago adecuado de sus prestaciones. Asimismo, se ha separado de su trabajo a más de 100 mil trabajadores petroleros de todos los estratos y han ingresado más de 30 mil nuevos empleados en áreas administrativas, muchos de los cuales en el mejor de los casos, llegaron a aprender a trabajar en la industria, y otros, la mayoría, a obtener sueldos y prestaciones que no se justifican.

Las políticas aplicadas por el gobierno federal han diezmado o desmantelado cuadros de ingeniería y construcción, así como cuadros técnicos de Pemex que se sustituyen vía contratistas, por extranjeros. Igualmente, bajo esta lógica, se ha reducido el personal técnico del Instituto Mexicano del Petróleo, sobre todo en las áreas de servicios de ingeniería, y se limitan las actividades de investigación aplicada.

Propuestas

1. Es necesario rehacer los cuadros técnicos de todas las especialidades que requiere la industria y contratar a terceros sólo cuando la capacidad

sea rebasada por las necesidades. Esto permitirá dar empleo estable a técnicos, profesionistas y obreros mexicanos, y engrandecerá el acervo de técnicas y conocimientos dentro de la industria. También será necesario formar nuevamente las entidades dedicadas a la supervisión, dirección y ejecución de mantenimiento, ingeniería y construcción de las obras de la empresa.

2. Es necesario recalcar que se debe garantizar que empresa y sindicato cumplan escrupulosamente el contrato colectivo y la Ley Federal del Trabajo. Por otra parte, se debe apoyar la creación y desarrollo de empresas de los trabajadores liquidados y jubilados de Pemex para que participen externamente en el desarrollo de la industria petrolera mexicana, elaborando proyectos de ingeniería, construyendo obras y proporcionando servicios a la industria y a las comunidades petroleras.
3. Asimismo, será necesario suspender las liquidaciones y jubilaciones no convenidas libremente con los afectados; establecer, convenir y dar a conocer los criterios y mecanismos mediante los que se evalúa y promueve al personal activo, así como los que se apliquen en la selección del personal de nuevo ingreso; recontratar al personal calificado y con experiencia que ha sido separado de la empresa; negociar soluciones satisfactorias con los miles de trabajadores que han demandado a Pemex por haberseles separado de sus labores, sin su consentimiento, bajo presión y sin el pago adecuado de sus prestaciones.
4. Es necesario promover de manera permanente la investigación capacitación, creación y desarrollo de tecnología para la industria petrolera, a través del Instituto Mexicano del Petróleo y de las principales universidades y tecnológicos del país.
5. Por último, los programas y acciones técnicas, administrativas, legales y políticas que se promueven y desarrollan, no tendrán eficacia y eficiencia plenas, si no se combate frontalmente la corrupción, desde los niveles directivos hasta los niveles operativos de la empresa. En ese sentido, es necesario impulsar, entre los trabajadores y los directivos de Pemex, una cultura que resalte la honestidad, entrega, capacidad y los resultados laborales y profesionales; se debe promover el castigo social y legal contra aquel funcionario o trabajador que incurra en acciones de corrupción y negligencia.

Pemex y la reconciliación ecológica con la sociedad

Durante las últimas décadas el desarrollo de las actividades petroleras en el país, se ha llevado a cabo sin considerar adecuadamente los efectos que las actividades de Pemex han tenido sobre el medio ambiente y las poblaciones cercanas en donde esta empresa labora, de tal manera se han ido acumulando: deterioro, rezago y rencores en amplias zonas agrícolas, ganaderas o pesqueras del país; se ha contaminado suelo, subsuelo, ríos, lagunas; y se ha alterado irreversiblemente la vida de diversas comunidades en grandes regiones de nuestro territorio.

Propuesta

1. En primer lugar, Pemex debe instrumentar una estrategia cuya finalidad sea resarcir el daño que le ha hecho al medio ambiente y a las poblaciones; y en segundo, poner en operación programas que permitan proteger la ecología y el medio ambiente. Asimismo, a partir de la reforma de su régimen fiscal, una parte de la renta petrolera deberá radicarse en los estados y municipios de donde se extraen los hidrocarburos, de tal manera que estos puedan beneficiarse de manera inmediata con las riquezas de su subsuelo, y se propicie una convivencia armónica con la paraestatal.

VII) Política para el sector eléctrico

Diagnóstico

Durante las dos últimas décadas sobre todo a partir de 1983, los niveles de inversión en el sector se redujeron drásticamente, con el objetivo de llevarlo a "punto de venta". La descapitalización provocó directamente el envejecimiento de los activos del sector, un avance tecnológico desigual, incremento en los costos, disminución de la eficiencia, mantener en servicio plantas obsoletas, sobre todo en Luz y Fuerza del Centro (LyFC), poco desarrollo de líneas de transmisión y retraso acumulado en la modernización de las instalaciones.

Dolosamente para reducir la inversión, se ha recurrido a contraer coyunturalmente el margen de reserva operativa a niveles sensiblemente bajos, que reducen el margen de maniobra de la Comisión Federal de Electricidad

(CFE). Con el mismo dolo, el gobierno ha licitado obras a destiempo, provocando un rezago importante y poniendo en riesgo el servicio público. Los rezagos, la reducción de la inversión, y los problemas que ésta ha causado son utilizados por el gobierno, incluso atemorizando a la población, para plantear la necesidad de privatizar el sector.

Asimismo, la orientación de los programas de inversión para generación, que ha puesto énfasis en la instalación de plantas nuevas de ciclo combinado, está contribuyendo a crear a mediano plazo una estructura energética desequilibrada, derrochadora de recursos energéticos no renovables y estratégicos - gas natural -, poco diversificada y no orientada a la utilización de fuentes renovables que tiene un menor impacto ambiental. En vista de que no hay programas, recursos e infraestructura para atender las necesidades internas de gas, se puede prever a mediano plazo una dependencia creciente de las importaciones provenientes de Estados Unidos y sus implicaciones estratégicas.

Por otra parte en términos de inversión Luz y Fuerza del Centro ha sido abandonada, durante más de 20 años se le proporcionaron recursos insuficientes a destiempo, y éstos no han sido administrados de manera óptima, mientras el crecimiento poblacional del área que atiende la zona central del país, se dio de manera explosiva.

En otro sentido, es necesario indicar que la disminución de los requerimientos de inversión está directamente relacionada con el ahorro y uso eficiente de la energía. Sin embargo, hasta ahora no se ha establecido un programa serio que, en el ámbito de la producción, haga más eficiente el uso de la energía eléctrica en la industria y, a nivel del consumo reduzca la demanda de la misma, con lo cual sería posible aumentar el nivel técnico de conservación, disminuyendo los requerimientos de inversión.

Debe mencionarse que a partir de 1994, mediante el esquema de arrendamiento (CAT), se ha recurrido al capital privado para incrementar la inversión en el sector, impactando las fianzas públicas de manera diferida a través de los Pidiregas. Ese esquema ha sido probado en el país y ha mostrado sus bondades y defectos y es de hecho el mecanismo con el que ha venido creciendo el sector eléctrico mexicano en los últimos años.

De acuerdo con las proyecciones actuales del gobierno federal, en los próximos seis años el sector eléctrico requerirá 25 mil millones de dólares, según un primer escenario, lo que implicará un crecimiento de la demanda en pro-

medio anual del 6 por ciento y un incremento total de la capacidad instalada en ese período de 13 mil Mw.

Es necesario indicar que bajo el pretexto de que el sector es incapaz de generar recursos para financiar su expansión, durante las dos últimas décadas el gobierno utilizó los recursos públicos provenientes de las empresas del sector para resolver problemas macroeconómicos, supeditando la política energética a la solución de éstos sin tomar en cuenta las necesidades de las empresas que lo conforman, absorbiendo y manejando a discreción, a partir de una pésima administración financiera determinada por Hacienda, prácticamente todos los recursos que entran y salen de éste.

LyFC pasó a ser la referencia y fue puesta como ejemplo de ineficiencia e incapacidad para generar recursos, a pesar de que entre 1995 y 1997 generó recursos propios, fondos para depreciación por 5 millones de pesos constantes que por motivos "macroeconómicos" se desviaron. Las pérdidas crecientes generadas durante 1994-1998 consignadas en la información financiera de LyFC, deben asociarse a su pésima administración financiera y el manejo discrecional que Hacienda hace de ellos. A partir de impuestos especiales, "aprovechamiento", Hacienda obtiene recursos y no invierte en la empresa para la reserva de depreciación; mientras que la inversión en activos fijos ha sido insuficiente para cubrir las necesidades de mantenimiento y los requerimientos del crecimiento de los activos productivos. La degradación financiera de las empresas abona el camino para la entrada de capitales privados.

A partir de la degradación financiera de las empresas públicas, como solución a los problemas de financiamiento, el gobierno ha propiciado las condiciones para garantizar la participación de la iniciativa privada en la generación y el financiamiento del sector. Así se creó un entorno institucional, reglamentario y de organización, adecuado para tal fin. Entre las medidas más importantes adoptadas están: la modificación de los niveles y la estructura de tarifas, la reestructuración operativa y los cambios al marco regulatorio. En la actualidad el capital privado continúa aportando una parte importante del financiamiento con el que ha venido creciendo el sector eléctrico mexicano en los últimos años.

Sin embargo, durante la última década, la política de financiamiento del sector ha puesto más énfasis en el endeudamiento que en los recursos propios de la CFE y LyFC. Como resultado, el peso relativo de los créditos se ha incrementado enormemente, situándose entre 1996 y 1997 en alrededor del 70 por

ciento. El gobierno pretende recurrir aun más al endeudamiento, directo e indirecto, desechando la posibilidad de apoyarse más en el autofinanciamiento. De ser así, en el período 1988-2007, el sector privado aportaría el 47.7 % de los requerimientos totales de inversión mediante el esquema Pidiregas, alcanzando el 92.5% del financiamiento para generación.

Como muchos analistas han indicado la política de precios, tarifas y subsidios ha sido diseñada por el gobierno para atender las necesidades de la política económica y no para resolver, en primera instancia las necesidades de las empresas del sector.

Mediante trampas presupuestarias, Hacienda maneja discrecionalmente los recursos del sector. A partir de la política de subsidios. Hacienda obtiene recursos provenientes de las empresas de éste. Los subsidios que supuestamente esa Secretaría otorga a CFE son "virtuales". En los hechos el subsidio real ha sido muy bajo, en realidad el subsidio es otorgado por las propias empresas del sector, provocando su degradación financiera. Esas trampas son posibles debido a que el subsidio no incluye de forma explícita en el presupuesto de egresos ni se somete a la aprobación del Congreso. Su monto y repartición entre los consumidores se conoce a posteriori, una vez que se aprueban las tarifas, y se calcula como la diferencia entre el costo contable y el precio medio.

Por otra parte, la estrategia de fijar los precios internos de la electricidad con base en los prevalecientes en EU contribuye a aumentar los recursos de Hacienda, no del sector. El mismo mecanismo se utiliza en la fijación de los precios internos del combustóleo y el gas, que proporciona Pemex, los cuales están vinculados a los precios del sur de Texas y, sin embargo, el sector no recibe ningún subsidio por combustibles.

Asimismo, a raíz de la crisis económica de 1994, el gobierno recurrió a las tarifas eléctricas como instrumento de contención inflacionaria, provocando una reducción del precio promedio de la electricidad y aumentando la brecha entre precios y costos de producción.

En este marco, el nivel de ingresos actual de las empresas públicas del sector no es sustentable en el largo plazo. Los compromisos de pago de la CFE, por endeudamiento directo y los proyectos de inversión CAT, han ido creciendo; a partir del año 2000 habrá que comenzar a pagar las inversiones realizadas por el sector privado bajo esa modalidad y la de productor independiente. Esos compromisos, dada la política tarifaria, no podrán ser cubiertos con el nivel de

ingresos actual, a menos que se pudiera recurrir a un mayor endeudamiento, que a final de cuentas habría que pagar posteriormente.

Si en sus inicios la CFE cobraba tarifas que le permitían recuperar sus costos y un crecimiento autosustentado, desde 1985 la relación precio-costo ha estado con altibajos por debajo del 75 por ciento, induciendo una permanente descapitalización del sector.

En la actualidad, la tarifa promedio que pagan las micro y pequeñas empresas es casi el triple de la que pagan las medianas y grandes empresas. El subsidio que existe en las tarifas de mediana y alta tensión es injustificado. Esa estructura de tarifas beneficia sobre todo a medianas y grandes empresas, brindándoles un subsidio que no necesitan.

Desde 1974 se incorporó la tarifa residencial que sigue funcionando hasta ahora. En ella se ha dado permanentemente un incremento en el costo de la electricidad para los usuarios de menor consumo. Las familias que tienen menores ingresos pagan, en referencia a su gasto un porcentaje mayor, el 6-7 por ciento por el servicio eléctrico, mientras que los de más altos ingresos destinan en promedio entre el 2 y 3 por ciento. Los consumidores marginales - que tienen consumos mensuales inferiores a 24 Kwh - pagan más por la electricidad que cualquier otro usuario, lo cual es sumamente inequitativo. Esa situación, que afecta al menos a 1.8 millones de familias pobres debe cambiar.

Otro asunto que es necesario tratar, es la distribución actual de los subsidios generalizados que es cuestionable y además debilita la viabilidad financiera de las empresas se concentra en los consumos mayores, y la asignación no sigue criterios de equidad o apoyo a los pequeños empresarios. Por otra parte, si bien la mediana empresa y la gran industria reciben subsidios, éstos no se enfocan a partir de una política de desarrollo industrial. Por lo demás, no se cuenta con información que permita saber cómo se otorgan los subsidios por entidad federativa o por división.

Por otra parte, los subsidios otorgados al sector residencial alcanzan a todas las clases sociales. Los usuarios más beneficiados son los del límite superior del bloque de consumo intermedio, en su mayoría familias de clase media; eso es inequitativo. De igual modo, en las zonas de clima cálido extremo, los más beneficiados son los usuarios que más consumen, por lo general familias de clase media que usan intensivamente el aire acondicionado.

Propuestas

1. Con base en prioridades de interés público, rebasando criterios comerciales los nuevos programas de inversión deberán atender las necesidades de recursos - a corto, mediano y largo plazo - para la modernización, renovación y reposición de plantas y equipo para contribuir a aumentar la generación y para disminuir los requerimientos; esto es particularmente importante en el caso de LFC, dada la situación de sus plantas y equipos. Asimismo, para seguir cubriendo la demanda interna de electricidad con oportunidad y calidad, así como para no enfrentar insuficiencias en el futuro, es indispensable aumentar los niveles de inversión. Invertir en nuevas plantas de generación, en la modernización de las que existen, en la ampliación de las redes de mediana y baja tensión, e invertir para mejorar las tecnologías de transmisión y distribución.
2. Asimismo, a partir de criterios de diversificación, se debe invertir recuperando la visión estratégica de largo plazo de conservación ecológica. Es ese sentido, será necesario equilibrar la inversión en el mediano plazo, orientándola hacia la generación de energía eléctrica por medio de métodos tradicionales como la generación hidroeléctrica así como utilizando tecnologías novedosas que reduzcan los tiempos de instalación y sus costos a la mitad o bien diversificar la generación a partir de fuentes renovables como la energía solar, eólica y geotérmica, esta última puede alcanzar el 5 por ciento de la oferta total de electricidad. Opciones estancadas han desaprovechado las capacidades del país, uno de los que cuenta con mayores recursos en América Latina.
3. Por la importancia estratégica que tiene la Zona Central, en la que se genera más del 25 por ciento de la demanda de energía eléctrica, las restricciones para que LyFC pueda invertir para generar electricidad deben ser abolidas; la empresa es nacional, las restricciones son un anacronismo absurdo y un desperdicio, LyFC necesita recursos para invertir en la generación de electricidad y para salir paulatinamente del estado de alerta en que se encuentra su sistema. Esa inversión permitirá disminuir los riesgos y las pérdidas que se han generado a lo largo de más de 20 años de abandono. Además, sus técnicos cuentan con proyectos viables. Con una inversión de mil 993 millones de pesos, plantean rehabilitar algunas plantas generadoras, e instalar algunas nuevas, que per-

- mitirían incrementar la capacidad de generación de LyFC en 2 mil 310 Mgw. Pero aumentado en 15 mil 59 Mgw la energía generada, aprovechando mejor las instalaciones, muy subutilizadas en el renglón de generación, abatiendo costos y recuperando las finanzas de la empresa.
4. Si la mejor manera de incrementar la oferta de energía es promoviendo el uso eficiente de la oferta disponible, será necesario poner en marcha programas de ahorro y uso eficiente de la energía. La capacidad de ahorro puede llegar a representar en el año 2003, según expertos; el 25 por ciento de la oferta de energía, con esas medidas se reduciría significativamente el crecimiento de la demanda de energía eléctrica y los requerimientos de inversión.
 5. Mediante el esquema de arrendamiento (CAT), se ha recurrido al capital privado. Ese esquema debe ser retornado y reformulado poniendo atención en los Pidiregas, que significan endeudamiento, en vista de que bajo él, la CFE ha mantenido el monopolio sobre el transporte y la distribución de la energía eléctrica y el cuasi monopolio en generación, así como el control de a planificación de los sistemas. Se ha mantenido en esencia un monopolio verticalmente integrado y los principios fundamentales de la organización de la industria. Además, no se ha cuestionado ni alterado el estatus técnico-económico de la industria eléctrica, ni se ha modificado el estatus de la propiedad pública de la CFE y LyFC. Por último, el Estado ha mantenido por la vía de los hechos el control total de la industria y su importancia como regulador propietario y productor. Este es un marco para contribuir a solucionar los problemas del sector bajo el que, además, se ha asegurado que la capacidad instalada actual, 39 mil Mgw, satisfaga la demanda inmediata y la previsible en el corto plazo lo que demuestra contundentemente que la privatización del sector eléctrico mexicano no es necesaria.
 6. Las necesidades de inversión del sector eléctrico han sido manipuladas, con fines políticos y electorales, a partir de supuestos erróneos como no considerar el efecto de los precios en la demanda. Con base en ese efecto, se puede asegurar que la generación requerida para el año 2006 no rebasará los 12 mil Mw, lo que implicaría una inversión no mayor a 16 mil millones de dólares, de los cuales la CFE cubriría cuando menos el 40% con recursos propios.

7. Existen 5 millones de mexicanos que no cuentan con servicio de electricidad y 44 de cada 100 comunidades que existen en el país tampoco. Por eso, en el contexto del fortalecimiento del desarrollo regional, será necesario alentar la inversión para los procesos de cogeneración, autoabastecimiento y pequeña producción de energía eléctrica. Igualmente, a partir de los nuevos esquemas de participación privada y de incentivos, se deberá promover la inversión en regiones aisladas y con problemas de abastecimiento. Es aquí donde se requiere poner atención a las opciones de energías alternas, haciendo viables las opciones como la energía eólica y solar, entre otras.
8. Para cumplir con los planes de expansión y desarrollo de las empresas del sector, es necesario que las fuentes de financiamiento sean manejadas por las empresas públicas que lo construyen a partir de criterios de política energética. Será necesario dar plena autonomía a la CFE y LyFC para que, junto con las autoridades competentes, determinen las tarifas, los subsidios y los planes de expansión del sector. Para ampliar las posibilidades de financiamiento del sector a partir de recursos propios. Hacienda debe instaurar un régimen impositivo normal y absorber los subsidios que las empresas del sector otorgan y que inciden negativamente en sus finanzas. Estas medidas deberán ser completadas con una reforma fiscal integral que permita compensar en el presupuesto público la caída de ingresos que el sector provee al fisco y que ha servido como soporte del paraíso fiscal que existe en el país.
9. Para financiar al sector, el gobierno pretende recurrir aún más al endeudamiento, que ya ha alcanzado niveles alarmantes. Esa política desequilibrada debe corregirse. Es conveniente modificar la proporción y las condiciones en que participa la iniciativa privada. La expansión del sistema debe reposar, en primer lugar, en las tarifas (autofinanciamiento) y de forma complementaria en el ahorro privado (endeudamiento). A partir de 1989, con los cambios a las diversas tarifas, los recursos propios generados por las empresas del sector han contribuido al financiamiento de la inversión y, a pesar del rezago en las mismas, existe una mejoría en la estructura de las fuentes de financiamiento que debe seguir cultivándose.

10. Para financiar el desarrollo del sector existen en primera instancia tres opciones complementarias: a) incrementar los recursos propios mediante el manejo de tarifas y la revisión de subsidios, b) reducir los costos aumentando la productividad y c) apoyarse en el sector privado como fuente de financiamiento. En una situación de graves restricciones financieras se puede recurrir a la expedición de bonos u obligaciones en el mercado financiero o a los contratos de preventa de electricidad. Otra opción es la capitalización bursátil popularizada de los activos estatales. También se puede recurrir al financiamiento privado al 100 por ciento en áreas de generación no estratégica, en fuentes alternas o en regiones alejadas.
11. La expansión del sector eléctrico puede y debe financiarse cada vez más con ingresos provenientes de las tarifas, sin cancelar el compromiso social de apoyar a los sectores que realmente lo necesitan. Eso es necesario para que la CFE y LyFC puedan afrontar sus compromisos, así como cubrir con sus recursos una mayor proporción de los planes de inversión. Mientras más se dilate el incremento, este tendrá que ser mayor o será necesario un rescate por parte del gobierno. Además ese aumento puede hacerse gradualmente hasta llegar a alcanzar, en seis años los costos de equilibrio.
12. Es necesario reestructurar las tarifas de mediana y alta tensión, de modo que no se subsidie con tarifas muy bajas a los usuarios de esos niveles y que, como resultado, aumentan las presiones del sector en su conjunto.
13. La tarifa residencial actual, que implica un permanente incremento en el costo de la electricidad para los usuarios de menor consumo, debe cambiar ya que es inequitativa.
14. Para impulsar el crecimiento autosustentado del sector, es necesario modificar la actual estrategia de subsidio. A los sectores industriales de más altos recursos deben quitárseles el subsidio y, en general, a los consumidores con más recursos que han resultado más beneficiados. Esos subsidios no se justifican ya, ni en términos económicos ni sociales; eso permitirá aumentar en el sector los niveles de inversión y ofrecerá recursos para mantener los subsidios socialmente justificados.

15. Es necesario que los subsidios al consumo se otorguen en las regiones y a los sectores que realmente lo requieran, que sean claros, transparentes, que aparezcan en el recibo de luz, que sean otorgados por el Estado, no por las empresas eléctricas y que sean revisados, discutidos y aprobados por el Estado, no por las empresas eléctricas y que sean revisados, discutidos y aprobados por el Congreso de la Unión. Es necesario legislar para establecer subsidios transparentes, desde Hacienda, con cargo al erario, en los casos en que se justifiquen, a partir de facturas en las que se desglose el monto de subsidios y el total a pagar y, por que ser subsidiados.

VIII) La industria nuclear

La independencia científica y tecnológica del país en materia nuclear, se ha sostenido sobre la base de la base de la investigación, el desarrollo y la producción de materiales, utilizados para diversos usos, que han sido desarrollados en el Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares (ININ).

En materia nuclear se han desarrollado estudios relacionados con la salud humana, la producción de alimentos, la generación de energía eléctrica y aplicaciones con impacto en la industria. En materia de generación de energía eléctrica se realizan estudios sobre los reactores comerciales mas usados, como el de Laguna Verde, y los de la siguiente generación, incluyendo los que generen energía eléctrica a partir de reactores de fusión. En cuando a materiales para uso médico, se han desarrollado y producido radioisótopos que permite satisfacer la demanda nacional; asimismo se estudian nuevos fármacos nucleares que permiten combatir enfermedades y sirven como auxiliares en técnicas de diagnóstico. Por otra parte, se han desarrollado fuentes de irradiación, a partir de rayos gama, que sirven para esterilizar alimentos, medicinas y material quirúrgico; esa irradiación es parecida a los rayos X, pero con suficiente energía como para acabar con microorganismos que pudieran afectar la salud humana. Por otra parte, para producir mejores alimentos, se han realizado estudios sobre mutaciones genéticas inducidas por radiaciones, lo mismo que análisis sobre cambios en los materiales producidos por interacciones nucleares, lo cual permite desarrollar nuevos materiales de uso industrial. El ININ también diseño y

construyó un acelerador de electrones que se aplica para la degradación de desechos orgánicos tóxicos y la eliminación de microorganismos patógenos y de contaminantes, con aplicaciones concretas en la limpieza de aguas residuales de ciudades y la polimerización de cables y diferentes materiales.

A pesar de esos avances, a partir de la puesta en operación del programa de desarrollo 1999-2002, el gobierno federal intenta suprimir los proyectos de fusión nuclear y los estudios sobre nuevos reactores nucleares. En el mismo sentido, en vista de que se ha cancelado las inversiones, el desarrollo de la tecnología de producción de radioisótopos corre el peligro de ser cancelado de no convertirse en un proyecto rentable. Por otra parte, la planta industrial de irradiación de rayos gamma con la que cuenta el ININ, pesar de ser una de las áreas más rentables, se ha empezado a reemplazar, entregando ésta actividad a compañías privadas. A su vez área de estudio de mutaciones genéticas, de importante aplicación social para el beneficio de la población, está condicionada a volverse rentable en términos de las fuerzas del mercado; desde luego el área de ciencia de materiales ha sido la que ha contado con el mayor apoyo presupuestal, desplazando a las que antes eran las áreas nucleares sustantivas, alejando cada vez más al ININ de la función para la que fue creado.

Propuesta

El programa de desarrollo 1999-2002 del ININ debe ser suspendido en vista de que atenta contra las funciones fundamentales del Instituto, enmarcadas en el artículo 27 constitucional, y desvirtúa el fin social que ha orientado el desempeño del mismo.

¿ Es posible cerrar la nucleoelectrica de Laguna Verde?

La propuesta del candidato de la Alianza por México, ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, de cerrar la planta nuclear de Laguna Verde, responde a las demandas y opiniones recogidas a lo largo de su recorrido por Veracruz.

Laguna Verde fue comprada en 1972, cuando no había técnicos y profesionales mexicanos con suficiente entrenamiento para manejarla. Así, una planta que debía estar funcionando en cinco años empezó a funcionar después de quince y bajo un ambiente de desconfianza, en vista de que los funcionarios de la Comisión Federal de Electricidad pretendiendo cubrir sus errores y atrasos a

partir de la desinformación, como medio para justificarse, situación que aún persiste.

La falta de cuadros especializados y con conocimiento suficiente respecto al manejo de tecnología y procesos en materia nuclear, reflejan la dependencia que enfrentamos en esta materia y la necesidad de continuar fortaleciendo las instituciones con las que se cuenta, como el Instituto Nacional de la Industria Nuclear, lo que nos permitirá decidir de manera soberana e independiente los caminos a seguir para desarrollarnos en esa materia.

Propuestas

1. Es necesario que se revisen las condiciones en las que opera la planta nuclear de Laguna Verde.
2. En lugar de sugerir un cierre sin alternativas de generación, primero, se deben corregir los errores que se puedan encontrar en la planta.
3. Se debe realizar un análisis a fondo de la situación que existe dentro de esta planta y tomar las medidas que se requieran para garantizar la seguridad y protección civil.
4. Se debe impulsar la investigación en materia de energía nuclear con el fin de avanzar hacia una transición energética que permita contar con otras fuentes de energía.
5. La energía nuclear es una opción para la diversificación de las fuentes de generación que en nuestro país actualmente sólo están centradas en plantas que emplean gas natural.
6. Se debe revisar el planteamiento de cerrar definitivamente Laguna Verde como nucleoelectrónica.
7. La planta nuclear de Laguna Verde no se debe cerrar porque compromete el desarrollo científico y tecnológico del país en materia nuclear; primero se debe revisar su funcionamiento y después, de mantenerse en operación, vigilar que trabaje dentro de los niveles de seguridad radiológica emitidos internacionalmente; además, se debe poner en operación una política de comunicación que nos permita saber permanentemente todo lo relacionado con su funcionamiento.
8. Se debe hacer una auditoría técnica y administrativa independiente en la central nuclear, como la "única opción viable" para identificar a fondo los riesgos que podrían provocar un accidente nuclear.

9. Las dudas deben ser despejadas por un equipo de expertos no comprometidos con prácticas de confidencialidad, para que la planta sea inspeccionada con transparencia.
10. El cierre inmediato de Laguna Verde implicaría una reducción del margen de reserva de Sistema Eléctrico Nacional, por eso, las posibilidades de que al cerrar la planta se presenten interrupciones en el servicio son altas. Sin embargo, si después de valorar con seriedad el nivel de riesgo con el que está operando la planta, éste resulta alto, la planta debe cerrarse. Es preferible sufrir apagones a padecer las terribles consecuencias de un accidente nuclear.
11. Si el riesgo no es inmediato, en un plazo suficiente aceptable se debe ir sustituyendo gradualmente la generación nucleoelectrónica con otras fuentes de la energía.
12. Para solucionar este problema, el Congreso de la Unión debe tomar cartas en el asunto.

6. Maquiladoras: ¿Una Propuesta Viable?

Susana Pérez Medina
Enrique Montalvo Ortega
COORDINADORES TEMÁTICOS

I. Propuestas de políticas públicas

Las propuestas de políticas públicas que hicieron los ponentes del Foro Nacional de Maquiladoras cubren un panorama amplio de discusión, que va desde la problemática de la discriminación social, hasta la urgente y necesaria reforma a la legislación vigente. Es interesante acotar que pese a que algunos ponentes acotaron su trabajo al estudio de casos concretos —como las maquiladoras en Mérida—, todas las propuestas hicieron referencia a la problemática nacional.

Revisión a la legislación

1. El Acuerdo Ambiental Fronterizo, el Acuerdo paralelo Ambiental y el Banco Norteamericano de Desarrollo son acuerdos insuficientes que habrán de ser sometidos a revisión con el fin de orientarlos hacia la creación de fondos compensatorios y de desarrollo que afronten problemáticas ambientales, asimetrías económicas y tecnológicas —científicas, así como rezagos sectoriales de América del Norte.
2. Hay que revisar los tratados comerciales suscritos por nuestro país y legislar para que nuestra Ley de Inversión Extranjera obligue a estas empresas, a otorgar salario remunerativo, proteger el entorno ecológico y a reinvertir en el país parte de sus utilidades obtenidas, que pudieran ser del 30% de sus ganancias anuales. Para realizar esta tarea con éxito, se puede utilizar la Ley de Planeación y los proyectos de desarrollo regional y municipal.

3. El futuro promisorio de México consiste en salir de la periferia capitalista. No basta solamente con cambiar el modelo de sustitución de importaciones por el de sustitución de exportaciones.
4. No se debe subsidiar ni con trabajo ni con infraestructura a las empresas maquiladoras, y se deben de llevar a cabo normas nacionales que frenen la desnacionalización de la sociedad, y los patrimonios natural y cultural. Es necesario que se eliminen todos los privilegios fiscales a las maquiladoras.
5. El TLC debe ser renegociado para promover relaciones comerciales justas entre México, EU y Canadá. Un nuevo tratado que asegure un trato justo a los trabajadores y un pleno respeto de las leyes labores de cada país. Se debe apoyar la adopción de las Alternativas para las Américas, desarrolladas por sindicatos y organizaciones de la sociedad civil agrupadas en la Alianza Social Hemisférica en respuesta a la propuesta del Area de Libre Comercio de las Américas.

Nueva política de insumos nacionales

1. Se necesitan medidas que induzcan una mayor vinculación entre la industria maquiladora de exportación y los proveedores locales de insumos, con derrames económicos y tecnológicos que pueden ser más substantivos en la economía del país.
2. Los incentivos para establecer plantas maquiladoras en el interior del país podrían ser de particular beneficio para la integración nacional de la maquila. La localización de la maquila en el interior podría incrementar el contenido de materiales locales e incrementar la participación de empresas nacionales.
3. Se debe impulsar el crecimiento de empresas nacionales proveedoras de los insumos que requieren las maquiladoras, con la consiguiente generación de empleos.

Política industrial

1. El reto de la legislación actual en México consiste en convertir a las maquiladoras actuales en palancas para construir el sistema industrial mexicano.

2. El desarrollo de una industria de componentes mexicanos en la zona fronteriza, con un valor agregado creciente, es un futuro que es preciso forjar, acarreado para ellos innovaciones tecnológicas, una mayor eficiencia y una sólida reafirmación en el mercado.
3. Uno de los ejes de una política económica alternativa debe tener una política industrial integral que fomente el encadenamiento para fortalecer a la industria nacional en su conjunto y al desarrollo regional del país. La industria maquiladora podría convertirse así en uno de los ejes de una política industrial y regional distinta.
4. Desarrollar la industria nacional mexicana prácticamente es un mandato constitucional.

Integración e inversión regional

1. Al conjuntar una política laboral e industrial positiva para nuestro país, se podrá fomentar una amplia integración regional.
2. El sector transporte, es estratégico en la modernización de la economía nacional y particularmente en la actividad maquiladora, y aquí la participación del capital regional, de distinta magnitud puede multiplicar su contribución.
3. Es pertinente empujar a la economía mexicana a través de la obra pública en un monto de por lo menos el 1% del PIB nacional. Además se propone la planeación, diseño y construcción de 100 nuevas ciudades en todo el país que posibiliten la desconcentración de los recursos económicos y los asentamientos humanos con el objetivo primario de mejorar la calidad de vida de nuestra comunidad.
4. Es necesario crear y fortalecer encadenamientos internos y no solamente externos (regionales en el interior del país y de dimensión latinoamericana).
5. Las maquiladoras deben de estar inmersas en un modelo económico alternativo, justo, humano, ético y sustentable, desde la perspectiva del interés y la identidad nacional; y la cooperación latinoamericana en primer término.
6. Es imperativo cambiar los esquemas actuales de globalización industrial con políticas diferenciadas que reconozcan la diversidad de las características socioeconómicas de las localidades regionales.

7. Es necesario fomentar en nuestro país el desarrollo de coproducción regional estratégico mediante:
 - a) la promoción de las exportaciones manufactureras con mayor valor agregado nacional.
 - b) el privilegio de la rentabilidad económica empresarial pero con una más equitativa distribución económica del ingreso y de la riqueza producida.
 - c) el fomento a la viabilidad social, en términos de que se priorice una política de Estado que dinamice económicamente el mercado interno del país, sobre el mercado externo, para alentar la generación de empleos y el ingreso real de las familias.
 - d) el abastecimiento y comercialización de productos de calidad y con precios equitativos y;
 - e) una nueva política industrial basada en redes de subcontratación entre la industria de exportación y las micro y pequeñas empresas.

Modernización tecnológica

1. La modernización industrial requiere una educación científica y tecnológica.
2. Hay que obligar a que se dé una modernización tecnológica en las maquiladoras ya instaladas y no permitir que se abran nuevas, sino que se cumplan los parámetros de calidad y seguridad reconocidos en el país y en mundo.
3. Es necesario vincular la educación superior a la problemática nacional, para ello es importante la formación de grupos interdisciplinarios de investigación, que es una experiencia importante para resolver otros problemas comunitarios; y las implicaciones que tiene el desarrollo de tecnología propia y competitiva.
4. Hay que iniciar tanto en la educación superior como en la industria mexicana la tarea de investigar tecnología de punta para el desarrollo, entre otros, de microprocesadores, redes inalámbricas, redes ópticas, inteligencia artificial, realidad virtual, satélites para el desarrollo global, transporte de alta velocidad (trenes, automóviles, aerolíneas comerciales, naves espaciales), en medicina, terapia genética, órganos artificiales, futuros anticonceptivos; en la industria, materiales de auto en-

samblaje, materiales inteligentes, compuestos avanzados, superconductores de alta temperatura, ingeniería de máquinas microscópicas; en energía solar fusión, depósitos y desechos nucleares; la industria ecológica, la tecnología de la agricultura sustentada, el desarrollo de la economía ecológica, y vivir con la nueva tecnología diseñada para el futuro.

5. Aumentar gradualmente hacia el 10% del PIB nacional para la educación pública en un plazo de 20 años, aumentando 0.5% del PIB por cada año.
6. La educación pública deberá ser científica, gratuita, laica y antropocentrista.

Política laboral

1. Se debe fomentar una política laboral que responda tanto a la recuperación salarial como a la problemática de productividad y capacitación de la fuerza de trabajo.
2. La industria maquiladora debe ser parte del Plan Nacional de Desarrollo Económico Integral, definido democráticamente, cuyo objetivo principal debe ser el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores mexicanos. Lo más importante es que se cumplan los preceptos constitucionales de respeto irrestricto a los derechos laborales, sociales, culturales, de género y ambientales.
3. Se propone la planetarización de los salarios como una solución al problema de la diferencia abismal que existe entre el pago que las maquiladoras dan a los trabajadores, de región en región.
4. Existe una urgente necesidad y aspiración de los trabajador@s por la adopción de una reglamentación institucional laboral en el contexto de una política integral de desarrollo industrial, en beneficio de la clase trabajadora.
5. Se debe de promover la legalidad laboral y vigilar su puntual cumplimiento, aplicando una política de sistemática e intensa difusión de los derechos laborales entre los trabajadores. Éstos sólo necesitan que el gobierno respete sus derechos de libre asociación sindical, contratación colectiva y de huelga para poder negociar en condiciones de igualdad con las maquiladoras, normas de seguridad e higiene, jorna-

das y cargas de trabajo, salarios, reparto de utilidades y otras no menos importantes.

6. Las políticas sindicales y de empleo de la industria maquiladora, seguirán vigentes, mientras no cambie el proceso de ensamble no calificado, que es el aspecto técnico que define las causas de deterioro permanente de los salarios netos de los obreros.

Discriminación social

1. Para evitar que se solicite la carta de no embarazo se debe:
 - a) Eliminar el pago retroactivo de cuotas al Seguro Social, ya que en el caso de ingreso de una mujer embarazada implica asumir por parte de los patrones el tener a futuro que sustituirla, lo que implica duplicación en tiempos y costos.
 - b) Qué el seguro social para la suplente sea absorbido por el Instituto, quedando el empleador obligado a pagar el sueldo de la sustituta y las obligaciones de la incapacitada.
2. El financiamiento para las prestaciones en dinero del seguro de enfermedades y maternidad deberá de cubrirse así:
 - a) Los patrones pagarán en 40% (la ley actual establece el 70%).
 - b) Los trabajadores cubrirán el 25% (la ley establece el 25%).
 - c) El gobierno deberá cubrir el 35% (se establece el 5% en la ley)

Hay que evitar que la función natural de la mujer para la procreación, no constituya un obstáculo para ingresar a la planta productiva del país. Debemos encontrar una ley justa que distribuya equitativamente la carga económica y desaliente la solicitud del Certificado de No Gravidéz, dignifique el trabajo y desatre el acceso de las mujeres embarazadas a la actividad productiva y aliente al empresario a generar y mantener fuentes de empleos.

Ámbito ecológico

1. México debe sumarse a la tendencia internacional que prohíbe para cualquier fin la importación de desechos tóxicos.
2. Se debe demandar a las autoridades una información detallada sobre las 72 mil toneladas de desechos tóxicos importados a nuestro país durante 1993.

II. Conclusiones*

Desarrollo integral, mercado interno y maquiladoras en México

Durante los años recientes, se ha vivido en diversas regiones del país un explosivo proceso de expansión en la instalación de maquiladoras. El tema ha sido objeto de creciente preocupación en las más diversas esferas de la vida social, pues la multiplicación de esta forma de producción amenaza con convertirse en el elemento central de la vida económica, hasta el punto de conducir a lo que se conoce metafóricamente como una vía a la "taiwanización" del país.

De hecho la investigadora Josefina Morales señala cómo en este año 2000, "se estima que el número de empresas maquiladoras será de 3 mil 500, empleando alrededor de 1.4 millones de trabajadores, 48% mujeres, 13% técnicos de producción y 7% empleados administrativos; las que exportarán más de 55 mil millones de dólares, equivalentes cercanos a 60 % de las exportaciones manufactureras del país, mientras el sector petrolero exportará alrededor de los 18 mil millones de dólares. Hoy, la manufactura es el soporte del sector externo (90%), 122 mil millones de dólares el año pasado, del cual la maquila exportó 64 mil millones".

Sin duda existen datos que muestran fehacientemente que el país se ha maquilizado. Los análisis difieren en la valoración de los alcances, los efectos y los riesgos que implica tal maquilización, pero ninguno pone en duda su abrumadora existencia.

Hay acuerdo también en que éste es un proceso nuevo en el panorama nacional, vinculado con transformaciones sociales que derivan de fenómenos como la globalización y que se insertan dentro del proyecto que en ésta se ha asignado a nuestro país en la división internacional del trabajo. De hecho se constata el avance de una maquila distinta a la que existió durante mucho tiempo en el norte del país. La maquila de hoy se encuentra vinculada a las grandes transformaciones derivadas de la mundialización, y es por ello que su impulso es más poderoso y tiende a expandirse por todo el territorio nacional. Al integrar de

* Fueron elaboradas por el investigador Enrique Montalvo Ortega

manera nueva procesos de transformación realizados en diversas partes del mundo, la globalización favorece la generalización de la maquila, en cuanto ésta constituye un momento fundamental en un mundo en que los productos finales tienden a integrar cada vez más componentes de diversos países.

La integración mundial por la que ya casi no existen bienes que no contengan componentes producidos en diversos espacios nacionales, es el resultado de una transformación de las relaciones entre los países, del concepto de espacio nacional, que ha conducido a la virtual redefinición de las nociones mismas de frontera, de soberanía y de Estado nacional.

Cada vez más las fuerzas hegemónicas de la economía mundial buscan la integración de bloques regionales. El TLCAN y el TLCUE responden a los requerimientos de los grandes grupos transnacionales de contar con espacios en los cuales puedan aprovechar mano de obra barata e infraestructura que les permita mantener o elevar sus tasas de ganancia.

Visto en esta perspectiva, el análisis de la expansión de las maquiladoras en México adquiere una gran relevancia, pues como se ve, está en juego el rumbo que seguirá México en el futuro: país maquilador, con un desarrollo atado y dependiente de los grandes grupos transnacionales y condenado a ofrecer mano de obra barata, o país que aprovecha sus recursos, entre ellos la instalación de maquiladoras dentro de una estrategia de desarrollo propia.

De las ponencias presentadas en este Foro surgen una gran diversidad de preocupaciones, trataré de sintetizar algunas de las más destacadas. En primer término se presenta la cuestión de la exigencia de una política industrial integral. Prácticamente todos los ponentes coinciden en que en México ésta no existe. Las maquiladoras se han instalado siguiendo sobre todo las leyes del mercado, pero sin que el Estado asumiera ninguna definición que considerara el conjunto del proceso productivo nacional y de sus integrantes.

José Antonio Alonso propone que con una adecuada política podría fortalecerse una industria nacional que a su vez favorezca al país en su conjunto. Algo similar propone Josefina Morales, quien sugiere que a través de esa política industrial se logre que la maquila sirva para impulsar la industria nacional y deje de desindustrializarse el país, como ha venido sucediendo.

Guillermo Portugal cuestiona las limitaciones de la posición adoptada por el gobierno mexicano, que además de que pone el interés de las empresas trans-

nacionales sobre el de los mexicanos, deriva en graves problemas para los trabajadores y el medio ambiente.

Insiste, al igual que Alfonso Mercado y Teresa Cueva en que las maquiladoras no logran integrarse por diversas causas, con la producción local. Esta cuestión es destacada también por Adán Rivera, dirigente de la Asociación Nacional de Industriales de la Transformación. Este empresario hace notar la casi nula integración (2%) de la maquila fronteriza con la industria nacional; la independencia de tales empresas en relación con la economía nacional y su dependencia del mercado extranjero, así como el deterioro salarial y de la salud de los trabajadores.

En su perspectiva la maquila no sólo entonces desindustrializa al país, sino que eterniza la pobreza, a pesar de crear empleos. La falta de una política integral de desarrollo se halla fuertemente enlazada con el segundo gran eje que observamos en la problemática maquiladora, el de su desvinculación del mercado interno. Las maquiladoras operan, en su inmensa mayoría, como un enclave exportador. La materia prima viene casi totalmente de fuera, es procesada con bajos salarios y vuelve a salir hacia el mercado externo.

La empresa maquiladora usa nuestra mano de obra e infraestructura, a precios bajísimos, y no se vincula a nuestro mercado interno. No dinamiza, en el modelo neoliberal que se nos ha impuesto, nuestra economía.

La ausencia de una política industrial integral, y la consecuente desvinculación del mercado interno y de la industria nacional, son ambas consecuencias de un Estado que renuncia a asumir un papel estratégico (a diferencia de otros países que han logrado detonar su desarrollo), y ello tiene insoslayables efectos en el terreno del trabajo.

En este último aspecto el reporte del Comité Fronterizo de Obreras, presentado por Julia Quiñonez evidencia un amplio catálogo de abusos de parte de las empresas maquiladoras: disminución de salarios, incumplimiento de nuestra normatividad, trabajo infantil, intensificación del proceso de trabajo, inestabilidad en el trabajo, ataques a los sindicatos, entre otros muchos excesos contra los trabajadores.

Tanto Isela Rodríguez, como Gilberto Balam, Jesús Peraza y la Corriente Democrática de los Trabajadores de la Educación, abordan en diversos aspectos esta grave problemática; hacen notar sus peligrosos efectos y nos alertan sobre sus futuras consecuencias.

Teresa García Avila y Dilio Buenfil señalan el deterioro en la calidad de vida que las maquiladoras representan. La primera hace énfasis en el tratamiento de las mujeres embarazadas. Pasiano Can, por su parte evidencia la contradicción presente entre la acción de muchas empresas maquiladoras y los derechos humanos de los trabajadores.

Como puede verse, la ausencia de una política integral de desarrollo nacional ha derivado en una amplia gama de problemas, que van desde la desindustrialización y el cierre a las posibilidades de un desarrollo que nos beneficie, hasta la creación de regímenes de excepción con relación al trabajo. Cabe mencionar hasta qué punto lo que hemos detectado aquí como una ausencia de política pública, bien podría ser visto como una cubierta usada por los gobernantes para favorecer a las transnacionales, cuestión que se muestra contraria al desarrollo nacional. En otras palabras, parecería que los dirigentes del Estado mexicano hubieran renunciado a su papel de representantes y gestores del interés general, para asumir el de la representación de los intereses colectivos de las empresas transnacionales.

Porque si bien en apariencia los procesos de globalización se rigen solamente por las leyes del mercado, en realidad la dirección y el rumbo que siguen tales procesos responde a las exigencias y necesidades de grandes grupos económicos transnacionales y a los centros hegemónicos de la vida política internacional.

Esto queda claro en la ponencia de Andrés Peñaloza en la que se analiza el papel que ha cumplido el TLC en este proceso, así como las contradicciones de la implantación de la vía maquiladora en nuestro país.

Con lo anterior pretendo enfatizar que existen grandes intereses que organizan esta producción y que tratan de obtener ventajas de la competencia internacional que ahora se vive entre los países por atraer capitales y procesos productivos que puedan derivar en la generación de fuentes de empleo. Dejar entonces al mercado las decisiones fundamentales en la organización del desarrollo es una forma de apoyar a las grandes empresas transnacionales.

Lo anterior resulta evidente cuando observamos hasta que punto la transformación neoliberal del mundo ha logrado que los incrementos en la productividad económica no tengan como consecuencia ni el mejoramiento del nivel de vida de la población, ni el incremento de los ingresos de los trabajadores, sino que principalmente se traduzcan en incrementos de utilidades de los grandes

grupos económicos transnacionales, sobre todo de los que se ubican en sectores estratégicos o de acelerada expansión. El proceso de concentración de capitales que hemos visto en los últimos años así lo demuestra.

En este panorama es en el que puede ubicarse y comprenderse mejor el fenómeno de las maquiladoras y el papel que ha venido cumpliendo el Estado mexicano ante las exigencias del desarrollo nacional y de mejorar las condiciones de vida de la población.

Al carecerse de una política nacional de desarrollo que establezca metas y prioridades, no sólo en cuanto a las cuestiones cuantitativas, sino también en lo que toca a las cualitativas (calidad de vida de la población, su bienestar, entre otras cosas), y sobre todo cuando la política que se aplica es una simple derivación del neoliberalismo, que privilegia dogmáticamente un mítico mercado, se tiende a favorecer el establecimiento indiscriminado de enclaves productivos, que en muchos casos resultan altamente nocivos para el desarrollo del país, en la medida que no se enlazan con los procesos productivos nacionales, cuentan con condiciones de privilegio ante la industria nacional establecida, generan un desgaste y deterioro humano del que no se hacen ni harán cargo y en algunos casos producen un deterioro ecológico que puede ser de graves consecuencias.

Un gobierno preocupado por el bienestar social tendría que considerar a las maquiladoras como un elemento, y en cierta medida como un detonador de un desarrollo que se traduzca en mejorías reales del nivel de vida de la sociedad, y que no herede problemas de salud o deterioro ambiental.

Las experiencias nacionales de otros países que lograron poner la maquila al servicio de un desarrollo nacional evidencian que no es con el establecimiento de enclaves económicos transnacionales sin normatividad alguna ni integración en las necesidades nacionales, como puede lograrse un desarrollo sano para México.

Se suele argumentar, ante los cuestionamientos a la maquila, que resuelve problemas urgentes de empleo en regiones deprimidas en las que no existen otras alternativas. Se trata de una verdad a medias. Si bien es realidad que las maquiladoras generan fuentes de empleo, también lo es que constituyen un modelo fácil, pero también irresponsable y riesgoso por parte de los gobiernos que se presentan como preocupados por la sociedad.

Decir que las maquiladoras son la única fuente posible de empleo muestra una gran carencia de imaginación y creatividad. Decir que no se cuenta con

recursos para crear empleos es falso cuando observamos que en función del modelo maquilador se crean enormes obras de infraestructura, cuyo costo de dirigirse a proyectos productivos de la sociedad generaría cuantiosos empleos que no estarían a merced de la búsqueda incesante de tasas de utilidad o mano de obra barata de transnacionales que en cualquier momento podrían dirigirse a otras regiones más deprimidas y necesitadas, obligadas por las circunstancias a aceptar niveles de explotación aún superiores a los que se presentan en México.

Tampoco es válido argumentar la escasez de capitales cuando se destinan a la banca recursos de la magnitud de los que se han canalizado a través del Fobaproa y del IPAB.

Cabe hacer notar, desde una perspectiva histórica, el riesgo de que con la maquilización de México se pudiera establecer una cierta forma de repetición del modelo exportador colonial, por el cual se dio lo que los economistas denominaron un desarrollo hacia fuera. En esa etapa en vez de integrarse entre sí, las regiones y centros poblacionales muestran por el contrario una infraestructura (por ejemplo en carreteras) para satisfacer las exigencias del exterior, y no para comunicar y desarrollar el país.

Un efecto similar podría derivarse del establecimiento masivo de las maquiladoras, si a semejanza de las autoridades coloniales, nuestro gobierno continuara impulsando la instalación indiscriminada de maquilas, les siguiera poniendo infraestructura para que puedan sacar sus productos de la manera más rápida, eficiente y barata y se desatendiera de lo que sucederá en el mediano y largo plazo.

El mercado interno es y ha sido históricamente un elemento central para el desarrollo y el bienestar de los países. La política neoliberal del gobierno mexicano parece ignorar esta realidad. El caso del golfo de México es una muestra clara de esta tendencia, como lo señala Jesús Peraza. Todo parece organizarse en función de convertir al país en un centro de acopio de mercancías para el mercado norteamericano y sus empresas transnacionales, para la salida al mundo de los productos maquilados, o para la entrada a Estados Unidos de artículos de maquiladoras coreanas, japonesas, italianas, taiwanesas o de otras partes del mundo.

Este Foro Nacional de Maquiladoras, dejó en claro que si bien hay que evitar cualquier tipo de cuestionamiento irracional al establecimiento de maquiladoras, a la vez se requiere de una crítica de fondo a la política del gobierno me-

xico, que de manera insensata abre las puertas y pone todo tipo de facilidades a cualquier maquiladora que pretenda establecerse en el país, sin respetar muchas veces las leyes nacionales que se aplican a los inversionistas nacionales.

Queda claro entonces que si se persigue un desarrollo integral, que ponga en primer término el bienestar de los mexicanos, la instalación de maquiladoras en nuestro país tendrá que realizarse dentro de directrices señaladas por la sociedad, y plasmadas en un nuevo proyecto de nación.

7. Salud y Seguridad Social

Gustavo Baz Díaz Lombardo

Francisco Luna Kan

COORDINADORES TEMÁTICOS

I. Propuestas para una política de salud y seguridad social

1. Introducción

Desde hace veinte años México sufre una crisis, que no cesa de agudizarse debido a las políticas impuestas por los últimos gobiernos federales. Esta crisis se manifiesta en todos los órdenes de la vida nacional, lo cual repercute de manera directa en la salud.

Prueba de lo anterior es como las enfermedades gastrointestinales y respiratorias siguen siendo causa fundamental de morbilidad de los menores de edad; asimismo como consecuencia de la pobreza en que vive una parte importante de la población, la desnutrición sigue haciendo fáciles presas de enfermedades concomitantes a niños y madres, lo que a su vez influye en la estabilidad del núcleo familiar.

La multicasualidad, que interviene en la presencia de la salud o la enfermedad, permite destacar hechos confluentes como son: incremento de la esperanza de vida, mejoras en la ciencia médica, con ello un mayor número de seniles y para ellos la necesidad no resuelta de mejor atención a este grupo etario, lo que representa la demanda de mayores recursos económicos, así como de recursos humanos y materiales.

Lo descrito no es más que una parte de la problemática existente en torno a la preservación de la salud; de su análisis se puede apreciar que los factores sociales que giran en torno al bienestar del mexicano, no han sido atendidos de manera integral por los gobiernos que han dirigido los destinos del país.

2. Estado con responsabilidad social

La extensa pobreza, la creciente desigualdad y la exclusión e inseguridad social lastiman y ofenden a la mayoría de la sociedad. Por ello, nuestro mayor compromiso es contribuir a la construcción de mejores condiciones que permitan preservar la salud y hacer frente a la enfermedad para bien de los mexicanos y que eso les permita ejercer sus derechos y participar plenamente en la vida nacional.

Lo anterior implica articular la política social en salud con una política alternativa de desarrollo, al tiempo que se reorientan las políticas públicas y los recursos de la federación; es decir que se logre una acción política congruente, que combata por un lado la desigualdad económica, esto debe construirse sobre los cimientos de: a) libre acceso a los servicios de salud; b) atención de calidad; c) promover y anteponer los aspectos preventivos; d) alcanzar la participación plena y consciente de la comunidad; e) participación integral de los sectores en las acciones de salud.

Esta articulación debe permitir que el Estado con responsabilidad social, promoverá interiormente más cultura para la salud a través de la educación en el seno familiar y de principio a fin en el ámbito escolar; con ello se combatirá de manera frontal a la enfermedad que en su caso, deberá ser atendido con atinencia dando alta prioridad a madres gestantes, recién nacidos, madres puérperas, discapacitados, adultos mayores; logrando así abatir costos y ofrecer calidad acompañada de una cobertura integral.

3. Hacia la renovación del sistema de salud

El país requiere de un sistema de salud universal, equitativo, descentralizado, y regionalizado, integrado y plural; y con carácter gratuito para poder proteger a quienes no pueden acceder a la atención privada de la salud. Esto significa la renovación del sistema de salud.

Plan de acción

Este debe permitir la formulación de objetivos, metas y estrategias locales que puedan ser traducidos en programas concretos.

Por lo tanto el plan de acción debe ser un proceso esencialmente dinámico, que deberá irse ajustando y modificando de acuerdo a las nuevas situaciones que se vayan generando, lo que obliga a un monitoreo y evaluación de su desarrollo.

Objetivos y metas mínimas

Los objetivos deben incluir la renovación y expansión de los servicios de salud en el país, mejorando su equidad, eficacia y eficiencia; la promoción y perfeccionamiento de articulación y cooperación intersectorial.

Las metas mínimas deben comprender una esperanza de vida al nacer de 73 años; una mortalidad infantil no mayor de 14 por cada mil niños nacidos vivos; mortalidad de niños de 1 a 4 años de 1.1 por cada mil niños de esas edades. Las inmunizaciones deben cubrir al 100% de los niños menores de un año. Asimismo, proporcionar inmunización contra el tétanos al 100 % de las embarazadas, en áreas donde el tétanos neonatorum tiene importante prevalencia.

El proporcionar agua potable a toda la población es una meta impostergable; asimismo la cobertura de servicios de salud debe asegurarse para el 100% de la población.

Estrategias

Estas deben abarcar las áreas prioritarias y las que incluyan aspectos específicos.

Áreas prioritarias

La evolución del perfil social y demográfico tendrá su repercusión en la estructura y magnitud de los problemas de salud que deberán ser enfrentados en los próximos años. La morbilidad y mortalidad cambiarán sustantivamente, el total de muertes esperadas corresponderá, porcentualmente hablando, principalmente a tumores y enfermedades cardiovasculares. Las cifras esperadas por diarreas y enfermedades respiratorias agudas, potenciadas por la desnutrición y el medio ambiente adverso, aunque bajen su importancia relativa, continuarán diezmando a los estratos de población marginada. La renovación del Sistema

de Salud podrá asegurar el control de esas enfermedades mejorando la atención integral de la familia a través de la educación para su salud. Esfuerzos adicionales exigirán para su control, las enfermedades crónicas no transmisibles, las mentales, ocupacionales, los accidentes. La urbanización intensa y acelerada que vivimos, los cambios en el estilo de vida y de producción, así como el incremento de cierto tipo de grandes proyectos económicos, tenderán a crear nuevos problemas del medio ambiente y a agravar los problemas actuales; la renovación del sistema lleva implícita su atención.

Protección y promoción de la salud en grupos especiales

Por su mayor vulnerabilidad y exposición a riesgos, se asigna prioridad a la población marginada de áreas urbanas y rurales, especialmente a mujeres y niños de corta edad, a los trabajadores y a las personas de edad avanzada.

Protección y promoción general de la salud

Esta tiene como propósito disminuir la exposición de la población a riesgos determinados por factores ambientales y socioeconómicos. En este contexto se orientan las acciones referentes a nutrición y alimentación, salud dental y mental y a la prevención de accidentes.

Protección y promoción de la salud ambiental

La renovación del sistema de salud traerá consigo el mejoramiento de la salud ambiental, como parte del esfuerzo de desarrollo socioeconómico total e integrado con otras actividades en salud.

Se dará mayor solidez a la colaboración intersectorial para que los servicios como: abastecimiento de agua y saneamiento; protección de alimentos; el control de la contaminación física y química; la prevención de los efectos adversos en la ecología y la salud humana del desarrollo de cuencas hídricas y de industrias; y la interacción del desarrollo rural con programas de salud de agricultores y sus familias, el control de vectores, y la aplicación segura de plaguicidas y fertilizantes.

Es importante mencionar que el sector salud tendrá, con la renovación del Sistema, que asumir la responsabilidad principal y el liderazgo en la consideración e incorporación de los aspectos de salud pública en las decisiones y actividades referentes al medio ambiente.

Prevención y control de enfermedades

La prevención y control de enfermedades es un elemento fundamental en la renovación del sistema de salud, el plan de acción contempla la combinación de actividades para ser más eficiente y eficaz, lo que asegure el máximo aprovechamiento de los recursos y la participación efectiva de la comunidad.

El control de las enfermedades transmisibles debe articularse con las actividades de salud materno-infantil, educación sanitaria y nutrición; debe fortalecerse el apoyo administrativo respecto a logística, suministros y supervisión. Otro elemento necesario es la formación de personal; asimismo es indispensable la vinculación del sector con la seguridad social y con otros sectores, tales como educación agrícola e industrial.

El cambio en la estructura de la población, la migración a las áreas urbanas, los cambios en hábitos y costumbres; promueven la presencia de enfermedades crónicas no transmisibles, esto es un reto actual para el sistema de salud.

Las enfermedades no transmisibles son ahora el reto fundamental para el sistema de salud, esto se explica por diferentes razones: cambio en la estructura de la población, la migración a las grandes áreas urbanas, cambios en las características ambientales y de los hábitos y costumbres de la población (estilos de vida) y por lo tanto en la naturaleza e intensidad de los factores de riesgo, tabaquismo, situaciones "estresantes", hábitos alimentarios.

Dada la dificultad de lograr modificaciones sustantivas en el comportamiento de la población adulta, el desarrollo de las acciones educativas para formar actitudes y hábitos deben ser de carácter preventivo y orientadas principalmente a la población joven.

Infraestructura de salud

Para poder lograr la meta de un Servicio Unico de Salud (SUS), es indispensable el fortalecimiento de la infraestructura sanitaria para maximizar su eficiencia y equidad, y asegurar el acceso a toda la población a servicios eficaces, organizados por su nivel de complejidad.

En lo mencionado está contemplado un conjunto de acciones que incrementen la capacidad operativa del sistema, el fortalecimiento de la planificación, programación y evaluación; por supuesto se requerirá la renovación del

sector; tendrá que fortalecerse la descentralización y desconcentración administrativa; el lograr la verdadera participación de la comunidad es condición insoslayable para el SUS, sin su contribución las perspectivas no pueden ser buenas.

La programación, desarrollo y la mejor utilización de los recursos humanos, incluyendo la redefinición de funciones y responsabilidades, son también elementos sustantivos para el SUS.

Todo esto significa la incorporación efectiva del sector en los procesos nacionales de desarrollo, el fortalecer la articulación intersectorial, y el desarrollo de la investigación y tecnología apropiada.

El SUS también incluye la programación de la extensión de la capacidad instalada, particularmente de las redes de atención de primer nivel y el fortalecimiento de los niveles segundo y tercero como apoyo al primero, y de manera especial la provisión de insumos y equipo, así como la conservación y mantenimiento de los recursos físicos.

Sistema de evaluación y monitoreo

La evaluación y monitoreo del sistema de salud, deben ser renovados para estar acorde con la política social en salud del nuevo gobierno. Se llevará a cabo observando los parámetros siguientes:

Compromiso político

Aunque la salud ocupa con frecuencia una de las prioridades políticas, el sector salud sigue siendo la parte débil en las políticas socioeconómicas, esto, con la renovación del sistema, debe terminarse.

Es fundamental en este punto de evaluación, entender que el sector salud no puede por si solo responder al reto que significa la preservación de la salud, por lo tanto la decisión política debe incluir la participación multisectorial.

El compromiso político con la población incluye la dotación de recursos económicos suficientes al sector.

Un Estado con responsabilidad social, debe asumir el compromiso político de reducir las disparidades sociales y económicas.

Participación de la comunidad

Para la renovación del sistema de salud y para hacer factible el SUS, se requiere de la participación de la comunidad y que esta sea sostenida, ello no se ha lo-

grado; ahora con la incorporación de las promotoras de la salud de la familia, se está en posibilidad de hacerlo puesto que ellas han alcanzado una profunda penetración en los núcleos familiares, fundamentalmente en las áreas marginadas. Esta acción debe generalizarse en el país, es tiempo de hacer justicia social.

La satisfacción social, en un grado adecuado, está a nuestro alcance si la comunidad participa en la planeación, organización, supervisión y evaluación de los servicios. Gobernar y hacer con la población debe ser la mística del SUS y de la renovación del sistema.

Asignación y utilización de recursos

La intención del nuevo gobierno debe expresarse de manera concreta en la asignación de los recursos económicos para la salud; fundamentada en la proporción del producto nacional bruto que se gasta en los servicios y en la proporción del producto nacional bruto gastado en actividades relacionadas con la salud (educación, agua potable, nutrición, vivienda, saneamiento).

Factores sociales y económicos

Hasta ahora estos factores, han sido poco vinculados a la salud, pero para la renovación del sistema de salud y para alcanzar el SUS ello, debe dimensionar de manera diferente lo que se haga por la salud. Así los factores demográficos –cambios en la magnitud de la población y en su estructura por edad y sexo- son fundamentales para la planificación en salud; la magnitud de la economía es otra influencia indirecta que habla del bienestar humano, por ello tendremos de manera permanente, a través del PIB, un indicador de nuestros progresos; la distribución inequitativa del ingreso sobre la población es un elemento más para renovar el sistema, él debe promover el alcanzar equidad para beneficio de todos; el nivel educativo de la población y su salud conservan un vínculo indisoluble, la renovación del sistema lo tomará como un elemento sustantivo; la vivienda y la disponibilidad de alimentos son otros factores socio-económicos indisolublemente vinculados a la salud, que la renovación del sistema se incorporará como tarea diaria.

Indicadores de la prestación de atención

Para hacer real la renovación del sistema y lograr el SUS, estaremos atentos a la disponibilidad de servicios; de la accesibilidad material, económica y cultural a esos servicios; de la calidad de la asistencia; y de la utilización de los servicios o cobertura efectiva, serán todos indicadores de preocupación permanente.

Indicadores básicos de salud

Al efectuar la renovación del sistema y concretar el SUS, tendremos que evaluar de manera continua qué sucede con el estado nutricional y el desarrollo psico-social de la población; de la tasa de mortalidad de lactantes, de los niños de corta edad, de los menores de 5 años y de la mortalidad materna. El progreso como nación se medirá esencialmente por esos indicadores. Los otros elementos como mortalidad específica, morbilidad, incapacidad y, bienestar social y mental, también deben ser evaluados.

8. Los Jóvenes y las Políticas Públicas

Beatriz Mojica Morga
Ángeles Correa de Lucio
COORDINADORAS TEMÁTICAS

I. Propuestas de políticas públicas para la juventud

El día 9 de abril del año 2000, en la ciudad de Acapulco, Guerrero, se realizó el Foro "Jóvenes por México: Bases para un programa de gobierno". Allí nos reunimos quinientos jóvenes de todos los estados de la República mexicana para aportar nuestras inquietudes y propuestas para construir un nuevo rumbo de nación. Nuestra discusión se desarrolló siguiendo tres líneas de reflexión que consideramos fundamentales para el movimiento juvenil en México, tales son: 1) Participación política e identidad juvenil; 2) Derechos de las y los jóvenes y; 3) Políticas públicas para la juventud.

Las argumentaciones que se vertieron en el Foro, han dado origen a las propuestas de políticas públicas que se recogen en este volumen. En ellas se da testimonio de la pluralidad política y cultural de la juventud democrática, de nuestra lucha por la equidad social y, por supuesto, especialmente por el pleno respeto de nuestros derechos.

Propuestas

Participación política e identidades juveniles

Jóvenes indígenas

1. Reconocimiento de los derechos de los jóvenes indígenas por parte de la sociedad nacional y del Estado mexicano. Establecimiento de programas, incluyendo apoyos que se incentiven y estimulen las capacidades y creatividad de los jóvenes indígenas.

2. Diseñar políticas públicas y sociales específicas, para garantizar la participación política social, educativa y cultural de los mas de 10 millones de jóvenes indígenas del país, en condiciones de equidad, justicia y democracia.
3. Implementar un Programa Nacional de Atención a los Pueblos Indígenas que contemple acciones que aseguren la atención de la juventud indígena.
4. Creación del Fondo Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
5. Creación de la Secretaría de la Juventud y la subsecretaría de atención a jóvenes indígenas, como rama del Poder Ejecutivo Federal.
6. Establecimiento de un nuevo sistema educativo conforme a la lengua como valor cultural, filosofía y cosmovisión de nuestros pueblos.
7. Creación del Consejo Nacional de Educación Indígena, como un órgano descentralizado del Estado, con presupuesto propio y dirigido en forma conjunta por los pueblos indígenas, quienes elaborarían los planes, programas y proyectos educativos específicos.
8. Elaboración de un programa de formación profesional especializado para los jóvenes educadores indígenas.
9. Creación de escuelas e instituciones educativas, con perfil indígena de nivel básico, medio y superior, administradas por nuestros pueblos para garantizar la educación indígena en todos sus niveles.
10. Programa de becas para estudiantes indígenas, y de manera urgente, se requiere la academia nacional de lenguas indígenas, escuelas normales y la universidad indígena.
11. Creación de centros culturales para promover arte, ceremonias, medicina tradicional y todos los valores culturales indígenas.
12. Reconocimiento del derecho al uso, disfrute y protección de nuestros centros ceremoniales y lugares sagrados.
13. Derecho al acceso y control de los medios masivos de comunicación e información como radio, televisión, prensa e Internet, para que estos

avances tecnológicos respondan a los intereses de los indígenas y no sean instrumentos de destrucción de la cohesión étnica y social.

14. Legislar el reconocimiento de los idiomas indígenas como lenguas oficiales de México.
15. Establecimiento de un programa nacional emergente para combatir el desempleo y los problemas de salud de millones de jóvenes desempleados, indígenas y no indígenas.

Participación e identidad juvenil nacional

1. Involucrar a los jóvenes en espacios nacionales e internacionales con el objetivo de acrecentar el acervo político, fortaleciendo la identidad juvenil para realizar proyectos que no solo tomen en cuenta a los jóvenes sino a la sociedad entera.
2. Se requiere dar contenido, orientación y definición, así como estructuración a la transición política actual de los jóvenes.
3. Debemos emprender una revolución ideológica en donde se transforme de fondo y de raíz la cultura política nacional.
4. Formulación de proyectos productivos, talleres comunitarios, créditos blandos para micros y medianas empresas de los jóvenes.
5. Se debe consolidar el hecho de que la educación debe ser gratuita, laica y obligatoria para todos. Sin importar clase o raza; todo joven debe de saber por lo menos defender sus derechos, debe ser participe en el cambio y en la transformación.
6. Darle mediante reformas legales la posibilidad a los partidos políticos de poder actuar en calidad de gestores sociales, ampliando así la gama de acciones y haciendo más fácil de esta forma el acercamiento entre los ciudadanos y los partidos políticos.
7. Reorientar el objetivo de los Institutos de la Juventud. Ofrecer como finalidad de éstos la formación de los jóvenes, tanto política como civilmente, para obtener, consecuentemente, una participación en cultura, recreación, utilización de tecnología (Internet, medios electrónicos, entre otros), mucho más razonada.

8. Establecer un convenio entre el gobierno federal, por medio de la Secretaría de Educación Pública, el IFE y los partidos políticos para modificar los planes de estudio en la educación media básica, implementando la formación política y cívica como materia complementaria.
9. El problema de los jóvenes es un problema de libertad. Sin libertad no hay responsabilidad y los jóvenes queremos ser libres para ser responsables, por ello, requerimos información sin prejuicios. Necesitamos un discurso coherente y que nuestros actos sean congruentes con él, de esa manera enarbolemos una propuesta política y ética que tenga resonancia en las fibras sensibles de los jóvenes.
10. Los jóvenes deben de apropiarse de las casas de cultura y de predios sin dueño como centros de organización.
11. Elaboración de un manifiesto por las libertades de los jóvenes y la firma de un compromiso político que rompa con el tutelaje y se comprometa con la promoción de la organización juveniles autónomas.
12. Deporte y cultura se deben de promover permanentemente. Torneos y festivales deberán ser convocados y organizados por jóvenes que busquen darles continuidad incorporando a los chavos de las comunidades.
13. Debemos tener definiciones claras a favor de la gratuidad de la educación, la ampliación de la matrícula en instituciones públicas, el sexo seguro, el respeto a los actos y manifestaciones culturales, la promoción del empleo y contra la represión juvenil.

Jóvenes campesinos:

1. En el campo se requiere de mayor atención hacia las comunidades, esto es, que la salud y la tecnología medica llegue a los pueblos, tal como se da en las ciudades, así es necesario que en las comunidades se cuente con hospitales, con médicos especialistas, instalaciones y medicinas suficientes.
2. Los institutos políticos deben propiciar un espacio integral de convivencia juvenil donde los jóvenes puedan expresarse y tengan la posibilidad de acceder a espacios determinados para que vinculen sus

preocupaciones y sirvan como canal de comunicación a otros jóvenes para mejorar la identidad juvenil a través de una mejor participación política con propuestas claras y concretas dirigidas hacia un cambio necesario en los campos económicos, políticos y sociales.

Los derechos de las y los jóvenes

Educación y empleo

1. Estrechar lazos en el ámbito educativo con los países que tienen bajos índices de analfabetismo.
2. Más y mejor financiamiento en investigación científica y en todos los niveles de escolaridad.
3. Actualización de planes y programas de estudio, acordes a nuestra realidad económica y social.
4. Motivación laboral en todos los niveles institucionales.
5. Una administración con servidores que cuenten con perfil, interés y calidad profesional.
6. Incremento del Presupuesto de Egresos de la Federación destinado a la educación.
7. Que los maestros tengan la especialidad de la materia que imparten.
8. Que se creen estímulos materiales y morales a los estudiantes, que demuestren con capacidad y competencia académica, transformar sus condiciones de vida económico-social a través del estudio.
9. Que se castigue de acuerdo a la ley a los políticos y funcionarios que manipulen, corrompan y desvíen recursos de la educación para otros fines.
10. Que se defienda la gratuidad de la educación pública, en todos los niveles, y que se finquen responsabilidades a los funcionarios de las instituciones de educación, si no cumplen el objetivo de preparar profesionistas para el bien del país.
11. Los jóvenes en su totalidad además de cursar su educación formal, llámese secundaria, preparatoria o licenciatura, debe compartirla con media jornada laboral, esto es que los jóvenes deben dedicar cuatro horas a la producción de bienes y servicios, cuatro o cinco horas a su educación formal y el resto al descanso, tareas, convivencia familiar y social y esparcimiento.

12. Los jóvenes que emigren de su estado, para estudiar en otro, es importante que regresen a su lugar de origen para aplicar los conocimientos científicos y tecnológicos obtenidos en sus carreras o áreas de especialización y apoyar programas de desarrollo regional.
13. Los jóvenes debemos utilizar los recursos naturales de cada entidad para poder atraer inversiones y por consiguiente fuentes de empleo y que hoy sea una realidad el desarrollo de la microempresa o empresas familiares.

Derechos Humanos

1. Promover la ejecución verdadera del derecho que tiene toda persona a un nivel de vida adecuado que le asegure a ella y a su familia la salud física y mental, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica, educación y de todos aquellos servicios necesarios para el bienestar y el desarrollo personal.

Indígenas:

1. Es necesaria la participación de los indígenas para emprender un proyecto global de la sociedad; por tanto la autonomía pretende el reconocimiento de los pueblos como agentes morales autónomos.
2. Ejercer cabalmente los acuerdos de San Andrés que desde 1996 están enlatados por la falta de voluntad política de gobierno.
3. Realización de foros donde se compartan situaciones, perspectivas y experiencias, donde la ciudadanía tenga la libertad de expresarse.
4. Las políticas de subsistencia han estancado el equilibrio social desde siempre, por lo tanto son necesarios los proyectos tendientes a propiciar el desarrollo comunitario.
5. Se tienen que crear espacios de recreación y cultura, en donde se respete y estimule la actividad cultural de los distintos sectores de nuestra sociedad, para que todo joven tenga garantizado un desarrollo de alguna actividad deportiva, creando centros y apoyando a aquellos jóvenes de potencial y talento deportivo.
6. Tener acceso a la salud gratuita para todos los mexicanos, en todos los rincones del país, así mismo difundir y tener una educación sexual

adecuada para evitar embarazos prematuros en la juventud y enfermedades por tener relaciones sexuales sin protección.

Diversidad y apertura cultural

1. La comunidad lésbica - gay debe incluirse en foros y espacios de discusión de políticas públicas, como jóvenes con derecho a recibir una educación sexual sin dogmas, a tener acceso a espacios políticos donde las preferencias sexuales no impliquen discriminación.
2. Apertura de espacios e impulso de actividades e institutos que atraigan el talento y el tiempo de los jóvenes, es decir, crear modos de distracción. Por ejemplo: escuelas de arte (música, pintura, poesía, danza); la apertura de centros de orientación juvenil para quienes tienen problemas acordes a su edad; crear centros deportivos gratuitos; iniciar un programa de intercambio cultural de jóvenes de todo el país, por regiones; mediante un estudio socioeconómico, iniciar un programa de becas para l@s jóvenes que carecen de recursos económicos para estudiar, específicamente para quienes viven en zonas alejadas de los centros educativos, ya que son ellos blanco fácil para los distribuidores de drogas porque —según dicen los propios pobladores— los muchachos no tienen otra cosa que hacer.

Políticas públicas para la juventud

1. Un gobierno democrático debe de tomar en cuenta en primer lugar la opinión de los jóvenes de todo el país, para que en un segundo plano se programen acciones de políticas públicas integrales en beneficio de la juventud mexicana y que en las acciones de evaluación participen los actores centrales que son los jóvenes.
2. Las políticas a favor de la juventud deben contemplarse en el Plan Nacional de Desarrollo, como una acción gubernamental e institucional a favor de este sector y de esta manera dejen de ser programas coyunturales como los que existen actualmente. Fomentar la participación colectiva de los jóvenes en las acciones de gobierno a través de Consejos de Participación Juvenil.

3. Que el Instituto Mexicano de la Juventud, realmente sea un instituto que atienda la problemática de los jóvenes, por lo que se requiere de una adecuación para priorizar sus funciones sustantivas a favor de la juventud, y además se debe descentralizar para que opere de manera transparente y autónoma.
4. Que se forme un Consejo o Foro Nacional de la Juventud como un espacio de debate y de definición de las políticas públicas a su favor, er dicho organismo deben de estar representados todas las organizaciones juveniles del país.
5. Es menester impulsar iniciativas de ley que permitan generar todo un esquema de políticas públicas específicamente para los jóvenes las cuales jamás han existido, muestra de ello es la situación actual en la que se encuentran millones de jóvenes mexicanos que representan el 60% del total de la población del país, todos ellos sin un proyecto de vida teniendo apenas lo necesario para subsistir donde la movilidad social se da pero a la baja, creando con esto una situación de pobreza extrema y conflictos sociales muy difíciles de revertir.
6. Llevar a consulta de los jóvenes en general cualquier iniciativa de ley que tenga que ver con ellos.
7. Realizar foros así como mesas de trabajo y discusión sobre dichas iniciativas juveniles.
8. Establecer espacios de coordinación y consulta de todas las instancias democráticas juveniles e individuos en lo particular.
9. Garantizar espacios reales de representación en las instancias de elección popular.
10. Construir y consolidar una política integral de apoyo a la juventud, para garantizar en lo indispensable los mínimos satisfactores que reclama este sector de la sociedad.
11. Combate frontal a la corrupción e impunidad en los altos mandos federales.
12. Creación de un Instituto Nacional Juvenil gubernamental que implique una nueva lógica de actividades de la juventud. Este organismo deberá de:
 - 12.1 Definir y recuperar los espacios de la juventud a partir de un gran consenso con todos los sectores de la sociedad civil.
 - 12.2 Ampliar y acrecentar la oferta institucional a las necesidades

- de los jóvenes como son: salud, educación, empleo, capacitación, seguridad, cultura, deporte y recreación.
- 12.3 Participar activamente en la solución de los problemas juveniles en su comunidad y los de su país.
 - 12.4 Crear canales que incorporen la iniciativa de la juventud en la discusión y solución de sus problemas, fomentando su capacidad de autogestión.
 - 12.5 Profundizar en el conocimiento de los jóvenes y su problemática para precisar líneas de acción.
 - 12.6 Realizar proyectos conjuntos con grupos de la sociedad civil que permitan mejorar la calidad y cobertura de las políticas juveniles y buscar nuevas fuentes de financiamiento para impulsar proyectos juveniles.
 - 12.7 Ampliar la oferta gubernamental para la población juvenil.
 - 12.8 Fortalecer y facilitar la permanencia de los jóvenes en instituciones educativas, siendo esta laica y gratuita.
 - 12.9 Involucrar a la juventud en lo colectivo para solucionar los problemas que los afecten de manera directa.
 - 12.10 Crear un programa responsable que organice actividades concretas como talleres, conferencias, foros, publicaciones, programas de radio y TV, con el objetivo de generar la reflexión de la condición de género en todos los ámbitos de la vida.
 - 12.11 Crear una bolsa de trabajo.
 - 12.12 Capacitación laboral, que comprende becas de capacitación para jóvenes desempleados en coordinación con la Secretaría de Trabajo, en su diversidad de oficios.
 - 12.13 Becas académicas nacionales e internacionales.
 - 12.14 Crear los derechos de los jóvenes y la procuración de justicia, que fomentarán en los jóvenes la cultura de la defensa y protección de sus derechos.
 - 12.15 Fortalecimiento de los canales de participación y expresión y que a la vez, dichas acciones se manifiestan por medio de análisis y discusión, talleres, conferencias, curso de capacitación política, modulo de información.
 - 12.16 Concursos de ensayos y jornadas de divulgación.

13. Crear nuestra propia ideología juvenil .
14. Tener plena conciencia ecológica y ambientalista.
15. Involucrar a los jóvenes en proyectos sociales, políticos y económicos.
16. Involucrar a los jóvenes con los obreros y los campesinos.
17. Hacer énfasis en un desarrollo local antes que global.
18. Estudiar y trabajar, sin menoscabo de nuestra salud.

II. Conclusiones

Jóvenes y políticas públicas

Los jóvenes hemos sido uno de los sectores de la población que ha vivido en las más graves condiciones de vulnerabilidad; esto a pesar de que constituimos la parte mayoritaria de la sociedad mexicana —y lo más importante— que de nuestro desarrollo y promoción depende la transformación real de la sociedad en el corto, mediano y largo plazo.

Las propuestas de gobierno encaminadas a la atención de la juventud implican la defensa de los derechos de la juventud a través de la instrumentación de políticas efectivas en campos diversos de la acción gubernamental. Sin duda, la problemática juvenil se enmarca en la general del país, pero las condiciones en las que se desarrolla la vida de la mayoría de la población juvenil, obligan a pensar en priorizar el desarrollo económico, cultural y político —en suma, social— de las y los jóvenes; por ello el nuevo gobierno de la república deberá instrumentar una política integral encaminada a la atención de la juventud. La pluralidad de l@s jóvenes mexicanos compromete a los partidos políticos a dar respuesta a todas sus demandas en los diversos ámbitos de vida, por ello, la acción gubernamental deberá desarrollarse a través de los siguientes lineamientos: Participación política, economía, educación, justicia, salud, cultura y recreación.

Participación política

Para lograr a plenitud el ejercicio ciudadano en el quehacer político, se presenta como indispensable el fomento a la participación de las y los jóvenes en la toma de decisiones; esto implica el impulso de una nueva cultura política sustentada en los principios de participación ciudadana, democracia y respeto de los dere-

chos civiles. El Estado debe garantizar espacios de participación juvenil en los tres niveles de gobierno, sólo esto podrá coadyuvar a que toda política encaminada a la atención de la juventud pueda contar con el consenso del sector afectado. El gobierno deberá promover el manejo integral de la problemática juvenil en todas las políticas públicas que se instrumenten para su atención.

En este sentido, será indispensable realizar acciones emergentes para la atención de los grupos juveniles más desprotegidos, toda vez que el desarrollo de la juventud debe llegar a todos los rincones del país, por más apartados o marginados que se encuentren.

Economía

El Estado debe garantizar que en una nueva política juvenil deberá existir un espacio importante para el combate a la pobreza, a través de la generación de empleos dignos y bien remunerados, capacitación permanente, apoyo financiero, fiscal, y jurídico y, por supuesto, la defensa efectiva de los derechos laborales de l@s jóvenes.

El actual sistema financiero debe transformarse a fin de que apoye el desarrollo generalizado de la población, es decir, el incremento y la justa distribución de la riqueza. Será necesario que las y los jóvenes puedan desarrollar proyectos productivos, para lo cual el gobierno deberá gestionar o proporcionar los créditos blandos que sean necesarios para el libre desempeño de las iniciativas económicas juveniles. Esto coadyuvará a garantizar las oportunidades de empleo digno y bien remunerado que requerimos. Así pues, resulta fundamental canalizar capital y tecnología al campo, así como fomentar la inversión productiva en todas las regiones del país; la coordinación entre dependencias gubernamentales será primordial para desarrollar programas de becas y cursos de capacitación y superación laboral de la juventud.

Las condiciones de explotación en las que se desarrolla la vida de millones de jóvenes en México hacen necesaria una profunda transformación de la legislación laboral a fin de garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos laborales de l@s jóvenes.

Educación

El sistema educativo nacional debe ser objeto de una transformación profunda a fin de garantizar que los planes y programas de estudio se encaminen a la for-

mación integral de l@s jóvenes; respondiendo así a la ingente necesidad de contar con sistema educativo donde no se escatime la información sobre temas que afectan a la juventud, como la sexualidad, las adicciones y la participación en los procesos políticos.

Será una prioridad del sistema educativo nacional la difusión de la pluralidad étnica y cultural de la sociedad mexicana, reconociendo la necesidad de los pueblos indígenas de que la escuela otorgue un importante espacio de respeto a sus lenguas, usos, costumbres y cosmovisiones.

Nadie debe quedar excluido del acceso a la educación gratuita, laica y con bases científicas, desde nivel preescolar hasta la educación superior. Por lo anterior será menester desarrollar un programa permanente de apoyo económico y académico para todos y cada uno de las y los jóvenes que se encuentren en un proceso de formación escolar; un programa que incluya descuentos especiales y becas para los estudiantes, de modo que el acceso a la educación sea una garantía que alcance a todos los niños y jóvenes por igual.

Ningún sistema educativo funcionará correctamente si los profesores carecen de un salario digno y de las condiciones laborales necesarias para desempeñar su tarea; un gobierno democrático deberá dotar de mejores salarios a los maestros e impulsar programas permanentes de actualización y superación académica.

Se torna, pues, indispensable aumentar sustancialmente el presupuesto destinado a educación para así conseguir que se construyan planteles educativos en todos y cada uno de los rincones del país; que los inmuebles escolares ya existentes cuenten con la infraestructura mínima para funcionar eficientemente a favor de las y los jóvenes; que todo estudiante cuente con las condiciones mínimas para desarrollar sus capacidades al máximo; que nadie, absolutamente, nadie deje la escuela por causa de la pobreza; en fin, que se rescate el espíritu original del artículo 3° constitucional.

Justicia

Las condiciones de marginación en que se desarrolla la vida de la mayoría de los jóvenes del país imponen la necesidad de generar un organismo estatal descentralizado que asuma y promueva la defensa de los derechos de l@s jóvenes contra abusos de las autoridades de cualquier nivel; de los patrones o de los familiares.

El Instituto Mexicano de la Juventud deberá encargarse de coordinar las acciones necesarias para la defensa de los derechos de los jóvenes, organizando las propuestas necesarias para el cabal cumplimiento de los derechos juveniles: revisión y reforma de la legislación laboral, combate a la violencia intrafamiliar, defensa del derecho de los jóvenes a la educación pública, laica y gratuita, defensa de los derechos políticos, culturales, entre otros.

Salud

El acceso generalizado de la población a la seguridad social deberá implicar políticas de prevención y curación dirigidas a la población juvenil, a modo de contrarrestar el proceso de marginación que ha emprendido el actual partido de Estado. Será menester atender especialmente, sin restricciones de ninguna especie a los temas que más directamente afectan a la juventud: sexualidad, salud reproductiva y adicciones.

Cultura

El reconocimiento y la promoción de la diversidad cultural de la juventud del país deben ser directrices primarias en la instrumentación de políticas juveniles. La atención integral de la juventud deberá partir del principio de respeto a todas las identidades políticas, sociales y culturales de las y los jóvenes; lo que implica que el Estado deberá emprender un verdadero combate a la discriminación en todas sus modalidades, comenzando por otorgar el reconocimiento que merecen las lenguas y culturas indígenas como partes integrantes de la nación, y el derecho de los jóvenes indígenas a conservar y promover su identidad cultural.

El respeto irrestricto a las manifestaciones culturales de los jóvenes pasa necesariamente por el apoyo económico, jurídico y fiscal que el gobierno debe proporcionar a los jóvenes creadores en todas y cada una de las ramas del quehacer cultural. De igual manera que debe instrumentar programas continuos de difusión de la cultura, de manera que los beneficios del arte y el conocimiento lleguen a todas y todos los jóvenes.

Deporte y recreación

Las acciones del gobierno deberán asegurar que todo joven tenga acceso a una actividad deportiva y que a nadie le sea negado el acceso a la recreación. Los organismos encargados de la promoción deportiva deben dejar de ser presa de las mafias que los han corroido y desmantelado. En la planeación y ejecución de

los programas juveniles de deporte se debe contar con la participación irrestricta de los directamente afectados, para así fomentar que los recursos que se destinen a los programas deportivos lleguen realmente a su destino, y no se queden —como ha sucedido— en las cuentas bancarias de unos cuantos funcionarios corruptos.

El sistema de albergues juveniles debe ser sometido a un proceso de remodelación, ampliación y difusión, de manera que existan posibilidades reales de que los jóvenes puedan acceder a la recreación y el conocimiento que los viajes conllevan.

En síntesis se observa que el Instituto Mexicano de la Juventud debe ser sometido a una profunda reforma mediante la cual se le dote de las condiciones jurídicas, económicas y políticas para planear y coordinar la acción de todas y cada una de las Secretarías de Estado en materia de juventud. Convertirlo en un organismo con presencia nacional en los tres niveles de gobierno, con consejos consultivos municipales, instancias estatales y regionales que sean la base y el vehículo de acción del organismo federal, cuyo desempeño se realice sobre los lineamientos arriba señalados, coordinando y evaluando los programas y acciones que conforman la plataforma de acción juvenil.

9. Educación, Ciencia y Tecnología

Axel Didrickson

COORDINADOR TEMÁTICO

I. Propuestas de políticas públicas para la educación

La educación en México presenta grandes retos derivados de un contexto de incertidumbre, de años de crisis crónicas recurrentes, de contracción relativa de sus recursos financieros, frente a nuevas demandas y requerimientos de los sectores sociales productivos.

Este nuevo contexto puede ser caracterizado como un nuevo período de grandes y profundos cambios en la realidad mexicana y no sólo una crisis pasajera que encontrará su rumbo de estabilidad y equilibrio en el corto plazo. En estas circunstancias, la importancia social, política y económica de la educación, en particular de la educación superior, es aún mayor para la recuperación de este período en el arribo al desarrollo autosostenido.

Es aquí donde deben ubicarse las pautas de análisis para hacer corresponder las tareas y las responsabilidades que deben asumir las instituciones sociales.

Construir el futuro en las nuevas condiciones en que nos encontramos y que nos plantea el nuevo milenio, significa un reto sin precedentes para el Sistema Nacional de Educación, para las instituciones de educación, para los órganos de dirección y para las comunidades educativas en general, porque se deberá desplegar una gran capacidad de innovación y de gestión de la organización docente e institucional, pilares ambas de actividades sustantivas. De ahí la necesidad de impulsar un proceso dinámico y flexible de planeación estratégica con políticas educativas centradas en la delimitación de puntos clave en los que

habrá de intervenir, de manera que en plazos cortos y razonables se logre una reestructuración de la vida educativa más acorde con los imperativos que marcan las necesidades de combinar la pertenencia social con la pertinencia científica y tecnológica.

1. Condiciones, principios y políticas fundamentales

México necesita construir un nuevo proyecto de nación, y esto sólo podrá realizarse si se transforma de raíz el sistema de educación superior, de ciencia y tecnología. En el país se padecen desigualdades, herencias históricas profundas de inequidad, una distribución de recursos y posibilidades en sus regiones muy limitada, pero alcanzan a desplegarse algunas fortalezas.

La educación se produce de manera muy desigual, sobre todo en los sectores marginales urbanos, en el campo y en las poblaciones indígenas, en donde apenas se cuenta con una infraestructura deficiente y en donde los niveles medios y altos de educación aún no se encuentran desarrollados.

La primera condición, entonces, para poner en marcha una estrategia exitosa de cambio, que deberá emprender el nuevo gobierno democrático del país, supone poner la máxima atención y prioridad en el gasto y en los esfuerzos de educación, particularmente la orientada a satisfacer las necesidades de las zonas marginadas y más pobres, desde una visión integral, comprendiendo la situación general e impulsado una nueva política educativa, una de educación permanente y para toda la vida.

Esta política educativa podrá superar completamente el analfabetismo, erradicar el problema de la niñez sin instrucción, atender a la población en situaciones de marginalidad, asignar montos crecientes y considerables de recursos humanos y materiales, y priorizar algunas regiones y localidades con características de amplio rezago sobre todo en donde predomina la población indígena.

Un enfoque de política educativa integral, llevará a poner en marcha medidas tanto para superar rezagos ancestrales, como para elevar los niveles y proyectar una plataforma de reforma educativa de largo plazo. Esto supone, además, impulsar las siguientes prioridades:

- a) Atender a la población sin instrucción desde dos planos diferenciados: hacia el grupo de edad de 3 a 14 años, y el de 15 años y más, por medio de procedimientos pedagógicos que combinen la educación formal con la no formal y con la abierta, y potenciarlas con un

amplio uso y manejo de sistemas de información, de telecomunicaciones, de televisión, de radio y de todos los medios de comunicación masivos disponibles para organizar y fomentar las capacidades educativas de estas poblaciones.

- b) Hacia la población de 15 años y más, en lo particular, impulsar una educación integral para el trabajo.
- c) Proyectar en correspondencia con las tasas anuales de incremento demográfico de los grupos de edad, el aumento de atención a la permanencia en el sistema educativo. De manera particular se deberá otorgar prioridad especial al aumento de la cobertura y atención a los grupos de educación media superior y superior.
- d) Declarar la obligatoriedad de la educación de 12 años.
- e) Proponerse como meta - mas allá de un sexenio - para un periodo de diez años la "universalización" de la educación media superior y superior.
- f) Ampliar los servicios escolares formales y no formales, así como alcanzar una elevación de la tasa de rendimiento y permanencia de la población en los estudios (y en su propia educación superior a la tasa nacional). Comprender que la tarea no es sólo educativa, sino también de orden social y económico por lo que se deben poner en marcha programas compensatorios, de autoempleo, de organización social y de gobernabilidad ciudadana.
- g) Una prioridad específica es la de poner en marcha un proceso de reforma y cambio de la educación media superior y superior considerando un espacio común de formación hacia el trabajo y la ciudadanía, la alta inteligencia y el desarrollo científico y tecnológico. Más que instituciones de difusión de conocimientos, las instituciones de este nivel, se deben transformar en unas de producción y transferencia de conocimientos, de alto nivel de difusión de la cultura, de pertinencia y de vinculación con el contexto. (La pertinencia del trabajo académico se debe considerar el elemento central para valorar la calidad del servicio que se ofrece).
- h) Se deberá considerar a la ciencia y la tecnología como los componentes estratégicos de articulación de una sociedad del conocimiento.

Los resultados de estas políticas y prioridades, si se llevan a cabo, deberán observarse entre los años 2005 y 2010, sobre todo en las condiciones educativas de la población joven y de adultos medios y en las capacidades para atender sectores complejos del mercado de trabajo, como en la transferencia de avanzados componentes de tecnología y de elevado calor agregado en conocimientos, en la superación de los niveles de rezago educativo y en el crecimiento de las expresiones culturales. Los resultados no serán ni completos ni absolutos, pero sí radicales.

El cambio del sistema educativo será el motor de este período y para ello se deberá pensar en una idea de lo educativo también diferente, sustentada en el paradigma de los aprendizajes, que deberá remontar, superar y transformar de raíz el viejo paradigma de enseñanza rígido y limitado, basado en la memorización y en la repetición como criterios de conocimiento.

La educación debe ser entendida, proponemos, como un conjunto de prácticas sociales e institucionales que ofrecen todo tipo de oportunidades y estímulos para el aprendizaje, la producción y la transferencia de conocimientos y tecnologías. El sistema organizado de aprendizajes para todos, se expresará en un sistema abierto flexible y para toda la vida, en donde los distinguos de sexo, condición económica, raza o edad no serán criterios importantes para el ingreso o egreso del sistema. Habrá múltiples expresiones en las que se desenvolverá esta educación para toda la vida (formal, informal, abierta, a distancia, en redes, etcétera) pero mantendrá como eje de articulación y de importancia a la escolaridad formal, sobre todo porque ésta será orientada hacia la formación de capacidades, habilidades y competencias múltiples para el desarrollo de la "cultura y la inteligencia social".

La constitución de este nuevo sistema educativo permanente y de toda la vida, será obra de una nueva política educativa. Esta será entendida como un conjunto de principios, metas y objetivos comunes tanto para el sector público como para el privado, para el gobierno como para la sociedad, para los grupos sociales como para los particulares y los individuos. Esta nueva política educativa deberá concentrar una gran voluntad política, construida desde un consenso social puesto como un mandato popular de corto, mediano y largo plazo.

Nuestra propuesta es que esta nueva política educativa tenga los siguientes principios y objetivos:

1. Educar, como una tarea compartida del gobierno y de la sociedad. El sistema educativo establecerá un modelo de aprendizaje para toda la vida, para alcanzar tres objetivos fundamentales:
 - a) El desarrollo personal para orientar y explotar el potencial activo de aprendizaje
 - b) La cohesión social, para promover un tipo de aprendizajes que superen la idea de que la educación es un derecho privilegiado de unos cuantos y para revertir la polarización entre los sectores de la sociedad.
 - c) El desarrollo económico, para mejorar las condiciones de equidad y eficiencia de la inversión social, y permitir la flexibilidad y la productividad laboral, así como la creación de empleos.

2. Educación: la máxima prioridad pública. El mejor indicador del interés por la educación se refleja claramente en el otorgamiento de máxima prioridad en el gasto público y privado. Esto implica que el papel del gobierno ha alcanzado un salto de calidad en sus compromisos y en sus definiciones: menos insistencia en los procesos políticos y más confianza en la administración pública desde el interés social y ciudadano. La corresponsabilidad del gobierno y de la sociedad se expresan en que, al aumento de los recursos se responde con una mayor autonomía de las escuelas y en la limitación a las prácticas burocráticas de las jerarquías administrativas, por medio de lo cual se mejora el auto-desempeño de las escuelas, se promueven las más amplias relaciones con la comunidad, se posibilita la innovación y la experimentación pedagógica y la diversificación en el uso y obtención de recursos, la reforma académica y la multiplicación del medio ambiente de aprendizaje.

La labor central del gobierno en el ámbito educativo, se concentra en el establecimiento de "articulaciones creativas" y en proveer los recursos fundamentales para la operación, mantenimiento y desarrollo del sistema. Esto se expresa, en la creación de múltiples cuerpos e instancias intermedias entre el gobierno y las escuelas, como coadyuvantes de la labor educativa y la participación social.

3. Aprendizaje: el nuevo paradigma pedagógico para el cambio y la innovación. El cambio se debe convertir en una constante en los años por venir. La educación que lo promueve, se comprende como una condición lógica para el ejercicio de la democracia política, el crecimiento económico y la equidad social. Por ello la cultura, los valores y el pluralismo son las bases del nuevo paradigma de los aprendizajes, sustentado en la creación multiplicada de ambientes de aprendizaje de todo tipo, para el desenvolvimiento de un aprendizaje permanente y continuo, que ayude a aprender a desaprender y a volver a aprender.

Los principios que produce este paradigma, son los de aprender a aprender, aprender a ser y a aprender a emprender. El primero se expresa en el desarrollo de una capacidad social e individual para poder resolver problemas nuevos, y saber como estos pueden resolverse. El segundo, significa el despliegue de todas las capacidades, habilidades, competencias humanas, valores y actitudes para potenciarse a sí mismo. El tercero, tiene que ver con el desarrollo de la capacidad y la naturaleza desde una perspectiva de sustentabilidad, defensa del medio ambiente y los derechos humanos. De la capacidad para trazarse metas y saber cómo alcanzarlas, para autoemplearse y para emprender ideas, empresas económicas, sociales y de todo tipo, e innovar en todos los sentidos y en todos los terrenos.

4. El impacto de la educación en la pobreza. Las acciones a través de las cuales se expresa la nueva política educativa, apuntan a un objetivo en lo particular, que tiene que ver con la ruptura con el pasado de inequidad y desigualdad que el modelo tradicional de educación no pudo evitar: educar al más pobre y extender los beneficios de la educación a todos y para todos.

La calidad y la extensión de los niveles educativos en las personas, son elementos claves para su productividad y sus ingresos. Estos componentes inciden de forma sustantiva en la superación de la pobreza y tiene un componente de costo más bajo que otros componentes del mercado. Asimismo, el esfuerzo social de la educación para los más pobres incide positivamente en la redistribución del ingreso y en la equidad de género. De particular importancia desde la escuela se atiende a las necesidades mínimas de nutrición, salud y desarrollo psi-

cosocial de todos los niños, sobre todo los más pequeños y los más vulnerables.

5. La calidad de la educación, procesos y resultados objetivos. El sentido que adquiere la calidad de la educación se expresa ahora en el concepto de calidad por el valor social de los conocimientos, y no por el ingreso formal a cierto nivel escolar, así como por el desarrollo de la capacidad para aprender a aprender. Esto modificará la gestión y los fines de la educación, en donde deberá predominar el aprendizaje y no la enseñanza, el educar y no el instruir, el aula y no la burocracia. Por lo tanto, los sistemas de evaluación y los estándares de calidad se sostienen en mecanismos transparentes y equivalentes para todos, en donde la evaluación se ha convertido en una forma permanente de autosugestión y de rendición de cuentas, en donde importa tanto el resultado que se obtiene como el proceso y las condiciones que lo hacen posible. En la medida que el concepto de calidad por el valor social del conocimiento de generalice, los criterios y estándares de evaluación y acreditación cambiarán, sobre todo para obtener dos tipos de resultados: ayudan a apreciar la naturaleza de los cambios del medio ambiente social y económico en el cual los estudiantes vivirán y trabajarán, y alcanzar resultados educacionales relacionados directamente con la perspectiva de una educación permanente y para toda la vida. Ello significa el desarrollo de un enfoque de evaluación entre los docentes, comunidad y autoridades que pueda servir para promover en los estudiantes la capacidad para aprender y evaluar su propio progreso de entre un rango de actividades curriculares y extracurriculares, y de educación formal y no formal.
6. Educación pertinente, igualdad y equidad. El nuevo concepto de calidad educativa, se articula con políticas, objetivos y metas que tienden a igualar oportunidades, desde una lógica de pertinencia social. La nueva política educativa deberá buscar compensar las desventajas iniciales de los marginados y procurar brindarles la mejor educación y no la más mala. Esto se concentra en la atención a segmentos de población (tradicional) escasamente relacionada con altos niveles de educación, como los indígenas, los campesinos, el trabajador informal urbano y las mujeres pobres. Los programas por ello se diseñan para llegar

explícitamente a estos grupos, con un esfuerzo deliberado para contrarrestar sus desventajas: jornada escolar más intensa, mejores docentes y apoyos a sus difíciles condiciones de aprendizaje, reconocimiento a su cultura y diversidad étnica, social o de género en la curricula y en las metodologías de la enseñanza.

7. Educación básica integral y de calidad. La idea de que la escuela básica es obligatoria y debe alcanzar un número de años se deberá transformar desde los principios de la educación para toda la vida, y la comprensión social de que lo que debe lograrse y desarrollarse son un cúmulo de destrezas, de saberes, de actitudes y de valores. Esto se expresa, desde la formación en las etapas tempranas de la niñez, en los conocimientos y habilidades para seguir aprendiendo: lectura, escritura, expresión oral, cálculo, razonamiento lógico y especial, apreciación estética, capacidad de interpretar, criticar, uso y manejo de tecnologías informáticas. Asimismo, los valores necesarios para convivir: no agresión al otro, saber interactuar, decidir en grupo, colaborar, cuidar de sí mismo cuidar el entorno, solidarizarse con los demás. Las destrezas que se requieren para un trabajo típico del siglo XXI, como: bilingüístico, habilidad matemática para resolver problemas, trabajando en equipo. Habilidades necesarias para poder entender y disfrutar la ciencia y la tecnología: un pensamiento crítico e innovador.
8. Evaluación de la escolarización promedio. Para los próximos seis años, se deberá haber aumentado significativa y sustancialmente la atención a la matrícula, alcanzando el umbral de los 12 años de estudios y entrando de lleno a la universalización de la educación media superior y superior como meta. El promedio de horas de asistencia a la escuela deberá llegar a ser de 900 como promedio.

La elevación del nivel de escolarización se realizará por la aplicación sistemática de 4 diferentes políticas articuladas: la apertura masiva del nivel preescolar para los niños más pobres, la escuela básica preferencial para los sectores marginados, y las ganancias en retención y no repetición que han sido el resultado de la elevación de la calidad educativa, por efecto del cambio de políticas y concepciones sobre el sistema educativo.

9. Redefinición del papel de la educación secundaria. Este nivel ha pasado a ser una experiencia más o menos común para los adolescentes, y su referente de escolaridad se expresa como un espacio para la exploración, como un lugar donde cada joven busca y conforma su futuro distinto y colectivo. En lugar de la escuela secundaria tradicional, de ser un nivel intermedio para alcanzar una carrera universitaria o un trabajo modesto, ahora deberá proveer a todos de una educación genérica, de desempeño independiente para múltiples actividades y para múltiples expectativas de empleo o de intereses intelectuales o tecnológicos.
10. Profesionalización de la labor docente. La situación de proletarización y de desprofesionalización de los docentes, ha dado lugar a profesores y trabajadores de la cultura educativa integrales que trabajan sobre resultados académicos y procesos de innovación y experimentación en todo tipo de ambientes de aprendizaje, investigación sobre su práctica, son gestores de diversos recursos, organizan a la población para aumentar las capacidades sociales, manejan nuevas tecnologías y se preparan y superan permanentemente. Sus salarios son competitivos y mejores que muchos de los profesionales tradicionales, y sus alzas son constantes por función de sus logros, sus méritos, su actualización y su evaluación social y no burocrática.
11. Formación para el trabajo desde las nuevas habilidades, capacidades y competencias laborales. Los mercados laborales más importantes que se desarrollan, son cada vez más complejos y cada vez más exigentes en conocimientos, manejo de información y con nuevos requerimientos en habilidades, competencias y capacidades, porque son trabajos más humanos y más culturales, menos rutinarios y más inciertos. Los diferentes ámbitos de aprendizaje y de educación que cubren la formación para el trabajo se articulan en secuencias organizadas para brindar ciertos aprendizajes básicos. Esta secuencia se prepara y organiza a lo largo y ancho del nuevo sistema educativo, y cubre aspectos formales como informales, escolares y prácticos y no termina con el título de una carrera, sino incluye reciclajes permanentes para hacer continuo el aprendizaje y, cuando se haga necesario, el desaprender. La vigencia de un sistema interconectado favorece las

diversas oportunidades de aprendizaje y facilita la continuidad, a diferencia del viejo sistema que desorganizaba y descontinuaba las posibilidades y las oportunidades educativas. Esto no sólo ocurre en los ámbitos escolares, sino también en los medios laborales, de tal manera que el tránsito ocurre de un lado a otro, en donde se da el principio de que se aprende trabajando y trabajando se aprende.

12. Racionalizar, diversificar y redefinir la educación superior. En lugar del crecimiento desordenado, segmentado que tuvo en el pasado la expansión y diversificación de la educación superior, que trajo como deficiencias la inequidad y la baja calidad de su servicio, ahora las universidades mantienen estructuras autónomas y descentralizadas, con respuestas tanto para la formación en educación de alta inteligencia, como a las cambiantes y emergentes necesidades de la sociedad y la economía. La educación terciaria es la que continua de la secundaria, o de los diferentes momentos de formación para el trabajo, y debe proveer de bases sólidas para el aprendizaje permanente, especializado o interdisciplinario, no con carreras fijas sino con conjuntos de currículas y áreas de desarrollo de conocimientos. En estas universidades se cultiva la alta inteligencia, con avanzados niveles de compromiso y responsabilidad social, productiva, económica y filosófica, desde el plano del bien público y respeto invariable de los valores universales y científicos; se desarrolla el pensamiento crítico y se estimula el pleno desarrollo de la ciencia y la tecnología, la cultura y la política desde instituciones con autonomía responsable. Aquí se despliegan con gran creatividad programas de posgrado, en especial de doctorado, y se mantienen los más rigurosos cánones de investigación.
13. Generalizar las capacidades sociales para construir la sociedad del conocimiento. La base institucional con la que se está desarrollando la educación, no se constriñe a la formación para el trabajo ni sólo para el desarrollo de la ciencia y la tecnología. También busca la generalización de capacidades para el máximo desarrollo de la cultura, del arte y sus expresiones locales que han construido todo un aporte histórico de los pueblos.

Los anteriores son algunos elementos que pueden construir una plataforma de discusión, para la formulación de un programa de gobierno en estos ámbitos, centrales para alcanzar un nuevo proyecto nacional.

10. Cultura y Democracia

Silvia Sandoval Hernández

COORDINADORA TEMÁTICA

I. Propuestas de políticas públicas para la cultura

I. Cultura y desarrollo nacional

Vlady

La Cultura y la Democracia

1. Garantizar al individuo la expresión de la complejidad de sus posibilidades culturales.
2. Incluir la libertad a la creación y al mismo tiempo fomentar la autocrítica del creador.

Alberto Híjar Serrano

Cultura y Estado-nación

1. Dar impulso investigativo y difusión reflexiva a las ciencias y las técnicas.
2. Reivindicar las culturas ágrafas, las que hacen su historia y la registran en el canto y la danza, el teatro y los festivales, para abrir la necesidad de atender a las comunidades y pueblos usualmente despreciados por el Estado en el campo y la ciudad.
3. Programar la conmemoración de gestas y fiestas populares, contribu-

yendo a la formación del sujeto histórico social, siempre y cuando se le dé un sentido crítico y reflexivo opuesto a la mera reducción participativa.

4. Respetar el derecho de los pueblos y comunidades a usufructuar su cultura y participar de manera decisiva en la administración.
5. La creación de un Consejo que rebase los procedimientos burocráticos y los pronunciamientos retóricos, que incluya necesariamente a científicos sociales, a trabajadores de la cultura distinguidos y experimentados y a científicos especializados.
6. Vincular los proyectos culturales con la base social, a modo de garantizar la formación de un sujeto nuevo, de un miembro de la sociedad civil en proceso de politización.
7. Articular seminarios y talleres para la constante formación de promotores culturales capaces de fusionar proyectos en beneficio de todos.
8. Eliminar la práctica reductiva de la cultura como cosa de intelectuales y artistas.
9. Exigir el otorgamiento obligatorio y legal de tiempos de transmisión que articulados con eventos públicos diversos, puedan adquirir importancia progresiva.
10. Promover asociaciones gremiales, colegios de profesionales y organizaciones no gubernamentales con vínculos orgánicos con las bases sociales que promuevan leyes que reflejen las concepciones sociales sobre el uso de los patrimonios históricos y los derechos culturales.
11. Coadyuvar urgentemente una cultura sindical en beneficio de los trabajadores, de sus espacios de sus relaciones internacionales. Esta deberá contar con sus aparatos organizativos tanto internos como externos.

II. Identidad y cultura nacional en los medios de comunicación

Víctor Ugalde

La libertad de expresión en las industrias culturales

1. Garantizar el acceso a los medios, sobre todo si queremos permanecer como una nación viva, productora de cultura, creadora de pensa-

miento y sobre todas las cosas como una nación incluyente. Para lograr lo anterior se cuenta con dos caminos viables:

2. En el primer camino se debe establecer un marco normativo que propicie, a través de leyes y reglamentos, el justo equilibrio, entre el poder económico y político de los grandes empresarios y los políticos - empresarios con los derechos de la sociedad en pleno. Crear una nueva Ley de Radio y Televisión. Además de legislar el derecho a la información y reformar la ley vigente del derecho de autor para evitar que se sigan despojando de sus derechos fundamentales a los creadores nacionales.
3. El segundo camino es el de propiciar, mediante instituciones y presupuesto adecuado, el acceso a los medios sobre todo en las industrias culturales que requieren grandes inversiones para su ejecución como son el cine y la televisión.
4. Promover películas mexicanas con temática infantil para fomentar audiovisualmente, en la mente infantil mexicana, los valores de la democracia, la tolerancia y los símbolos que forman parte de la identidad del mexicano.
5. Buscar la apertura del TLCAN y que se renegocien las industrias culturales para incluirlas en el capítulo XI referente a las excepciones, mientras tanto que se utilicen las medidas de salvaguarda ante la amenaza de daño serio que pone al punto de la desaparición a nuestro cine.
6. Impulsar cambios en las normas legales referidas al fenómeno audiovisual como son: La Ley de Cine, Radio y Televisión, la Ley de Telecomunicaciones, la Ley Federal del Derechos de Autor y otros 28 reglamentos secundarios que les afectan.
7. Consultar a los sectores creativos y productivos, antes de la firma de cualquier nuevo tratado de libre comercio, para definir los márgenes de la negociación en este tema.
8. Aumentar la inversión en las áreas de la educación y la cultura.
9. Integrar el derecho a la cultura en el artículo tercero de la Constitución, destacándolo como una actividad estratégica y prioritaria.

Alberto Carbó Hernández

El lenguaje cultural

Objetivos para el gobierno federal en cultura juvenil en las instituciones educativas:

1. Pugnar porque las instituciones educativas a través de la docencia, impulsen una enseñanza más adecuada en el uso y comprensión del lenguaje.
2. Fomentar el hábito de la lectura constante en los estudiantes para el enriquecimiento del vocabulario.
3. Lograr que los alumnos comprendan y razonen el buen uso del lenguaje en todos los escritos.
4. Crear en las escuelas, una especie de sala de lectura, para que los alumnos se hagan el hábito de leer constantemente lecturas recreativas.
5. Fomentar el recorrido de diferentes bibliotecas y museos para que los alumnos conozcan otros espacios culturales, además de los que conocen en donde viven.

Para el gobierno capitalino:

1. Crear más centros culturales, para que las creaciones literarias de los jóvenes no se queden estancadas en la aspiración de un proyecto.
2. Proporcionar, tanto en los centros culturales como en las instituciones escolares, los materiales fundamentales para el buen aprovechamiento por parte de los jóvenes de la cultura, como libros, gacetas, o instrumentos que estén relacionados con la literatura.
3. Fomentar la participación de los jóvenes en la creación de obras literarias, en donde se exprese un lenguaje que identifique nuestra cultura.
4. Dar estímulos a las personas que estén relacionadas con la cultura literaria, para que éstas aporten a los jóvenes más conocimientos que los enriquezcan culturalmente.
5. Dar becas o premios (financieros) a aquellos jóvenes que a través de sus obras escritas, logran enorgullecer la cultura nacional.
6. Dar constancias de reconocimiento a todas aquellas personas que han logrado a través de participación, el enriquecimiento de la cultura juvenil.
7. Informar con gran oportunidad, todas aquellas convocatorias relacionadas con la cultura juvenil, para que todos los jóvenes tengan la oportunidad de participar.

8. Crear más libro club, en aquellas zonas que no tienen una biblioteca cerca de sus domicilios.

Irma Ávila Pietrasanta

Voces secuestradas: El derecho a hablar por la propia voz

1. Definir espacios acordes con una sociedad cada vez más abierta y participativa, donde además de los espacios existentes, existan otros espacios donde con sensibilidad a los impresionantes cambios políticos, sociales y tecnológicos en nuestra sociedad, y aprovechando las otras posibilidades de los medios, los mexicanos podamos ejercer nuestros derechos constitucionales en la materia.
2. Hacer llegar los cambios democráticos a los medios de comunicación electrónicos.

Miguel Ángel Tenorio

México se mira a sí mismo

1. Que las cámaras de comercio e industrias locales participen con los recursos económicos apoyando proyectos culturales.
2. Que los medios de difusión locales hagan campañas de difusión cultural gratuitas.
3. Que el gobierno federal y los gobiernos estatales celebren convenios con las instituciones respectivas para apoyar los traslados al interior de la república de los eventos culturales.

III. Industria cultural

Jorge Sánchez S.

Normatividad del cine mexicano

1. Proteger la cinematografía para su subsistencia. Esto puede hacerse extensible a muchas otras industrias y a la mayoría de las especies animales, a la capa de ozono y al patrimonio artístico.

2. Acabar con el mito de que la industria cinematográfica norteamericana no recibe tratamiento especial alguno de los Estados Unidos, ya que en varias ocasiones hemos escuchado de la imposibilidad de contar con medidas similares por ser socio nuestro país del Tratado del Libre Comercio.
3. Impulsar mecanismos fiscales y de otra naturaleza que incentiven el desarrollo de la actividad cinematográfica en nuestro país, así como una política integral sobre una industria estratégica como es la cinematografía que sin duda es columna vertebral de la industria audiovisual.
4. Garantizar un tiempo mínimo de pantalla al cine mexicano para protegerlo de la fuerte competencia extranjera. Alentar la libre competencia y la calidad de las producciones.
5. Organizar una producción de películas de calidad, en forma regular, que produzca estrenos sistemáticos y tenga nivel de competencia internacional.
6. Impulsar un sistema de cuotas o tiempos de pantalla sustentado en el incentivo fiscal o de premio o subvención al exhibidor y no en un sistema coercitivo que obligara al exhibidor a poner cine nacional en sus pantallas.
7. Establecer la prohibición del doblaje para ser exhibido en salas cinematográficas, excepto en las películas clasificadas "AA".
8. Impulsar una práctica comercial sana, por lo cual deben sancionarse las prácticas monopólicas que dicho sea de paso, no están ausentes de la actividad cinematográfica especialmente en la distribución y exhibición.
9. Establecer protección a los laboratorios cinematográficos obligando la elaboración de copias de películas extranjeras en territorio nacional cuando los lanzamientos requieran de un número importante de las mismas.
10. Establecer un Fondo de Fomento que cuente con los siguientes instrumentos y funciones:
 - a) Garantías para la obtención de apoyos financieros a los productores nacionales, así como a los distribuidores y exhibidores.

- b) Financiamiento vía capital de riesgo a las actividades de producción, distribución, comercialización y exhibición de cine nacional.
 - c) Otorgamiento de ayudas y crédito selectivo a proyectos considerados de interés especial.
 - d) Ayudas especiales a las películas que logren un número determinado de ingresos en exhibición comercial.
 - e) Ayudas especiales a las películas que participen en Festivales Internacionales.
 - f) Apoyo a la producción de películas dirigidas por nuevos realizadores.
 - g) Ayudas a los distribuidores de películas mexicanas bajo condiciones de estreno en un número mínimo de plazas y condicionada a la obtención de un número mínimo de espectadores.
11. Aplicar un impuesto especial del 10% sobre cada boleto vendido con cargo al consumidor.
 12. Que las empresas televisoras aporten una cuota fija o un porcentaje de los ingresos por la venta de los espacios comerciales, durante la emisión de películas de cualquier nacionalidad.
 13. Autorizar a personas físicas y empresas privadas nacionales a destinar un porcentaje de sus utilidades para invertir en la producción de obras cinematográficas mexicanas otorgándoles sobre esos montos deducibilidad del impuesto sobre la renta.
 14. Plasmear en esas iniciativas el reconocimiento de la importancia que tiene la producción audiovisual para crear y reforzar nuestra identidad cultural y nacional.

IV. Promoción de la cultura comunitaria y popular

Fernando Díaz Enciso

¿Que de dónde venimos?

1. Rescatar nuestra historia, nuestra cultura y enriquecer la cultura popular.
2. Crear una nación que abrace a los jóvenes, que los haga partícipes de la transformación de la sociedad, que los libere de las cárceles, de las drogas, de la ignorancia y del mercantilismo.

3. Hacer una revuelta cultural y educativa: Necesitamos desescolarizar a los académicos, necesitamos desburocratizar y desprofesionalizar a los profesionistas de la educación.

V. Propuestas legislativas

Víctor Hugo Rascón Banda

Derechos de autor en México

1. Revisar el TLC suscrito con los Estados Unidos y Canadá, a fin de que se le apliquen a la industria cinematográfica las medidas de emergencia por la amenaza de daño serio.
2. Reformar y adicionar la Ley Federal del Derecho de Autor.
3. Incrementar significativamente el próximo presupuesto para el sector cultural, ya que el desarrollo cultural tiene una íntima relación con la defensa de la identidad, la soberanía y la democracia.
4. Que el Ejecutivo Federal promueva el restablecimiento de la exención de impuestos a los creadores, en un espíritu de justicia y equidad para no violentar las garantías individuales.
5. Otorgar estímulos fiscales a la industria editorial, a fin de incrementar la edición y distribución de libros, instrumentos básicos para una sociedad más democrática y para mejoramiento de las formas de convivencia humana.

José Ángel Quintanilla

Incentivos fiscales a la producción editorial

1. En la propuesta de iniciativa de Ley General del Libro que la Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana sometió al congreso de la Unión en 1998, y que entró a comisiones en 1999, se plantean una serie de estímulos fiscales para la cadena productiva del libro, como parte de una serie de elementos que nos permitan darle seguridad jurídica y fiscal a esta industria.

Los aspectos más relevantes de dicha propuesta incluyen modificaciones a la ley del impuesto al activo, del impuesto sobre la renta, del IVA y la de aduanas.

Pablo Ricalde

La desregulación de los medios

1. Es indispensable desregular ampliamente los sectores, de radio y televisión promoviendo la sana competencia y el libre espíritu empresarial, protegiéndonos contra la piratería y las constantes prácticas de corrupción mediante un respetuoso Estado de derecho.
2. Generar en el más corto plazo, una verdadera justicia social y frenar la migración a las grandes ciudades y territorios extranjeros, a través de la apertura en los medios de información, en un marco de respetuoso derecho y garantizando la libre empresa y competencia.

VI. Fortalecimiento de la educación artística en el Sistema de Educación Básica

Raquel Bárcena

Cultura infantil y "grupos marginales"

1. Crear programas que respondan a la problemática de grupos de niños de la calle, y que respondan a una política cultural para la infancia basada en una actitud responsable, comprometida y sumando a las personas más calificadas, especializadas, conocedoras de los problemas de la infancia desde los distintos aspectos como: nutrición, desarrollo físico y emocional, integración familiar, identidad cultural, salud, educación artística y recreación entre otros.

Margarita G. Martínez Domínguez

El arte funerario de la Ciudad de México

1. Abrir los panteones para que estos sean visitados como museos.
2. El manejo administrativo de estos se apoyará en el ya existente y que se encuentra subutilizado, pues su actividad se produce solamente cuando se realiza un sepelio.
3. Lo anterior producirá una fuente de ingreso derivada de la captación de las cuotas de entrada. A su vez generará una fuente de empleo,

pues habrá que aumentar el personal de vigilancia, mantenimiento y guía turística.

Pepe Frank

La cultura y los niños

1. Crear un centro de formación y capacitación de activadores culturales que lleven el arte y la cultura a todos los niveles de la educación pre-escolar, primaria y secundaria cuyos programas de estudio incluyan los siguientes contenidos:
2. Fundar un centro de investigación y divulgación de la cultura de y para los niños e impulsar un programa de estímulo al potencial creativo de la población infantil socialmente vulnerable.
3. Celebrar verbenas de la creatividad en escuelas, barrios y plazas de todo el país.
4. Generar una red de ludotecas y espacios de juego para todas las edades.
5. Crear programa de intercambio artístico y cultural entre niños de todo el país.
6. Ampliar los programas de música, teatro, danza, narración, circo y títeres para atender a los niños y las niñas de todo el país y crear espacios específicos en los medios (prensa, multimedia, radio, televisión e industria editorial) para difundir la cultura infantil.

II. Conclusiones

Caracterizado por una gran diversidad étnica y un marcado pluralismo cultural, México es un país construido sobre el reconocimiento de nuestras diferencias e identidades, pero también sobre un profundo sentimiento de unidad nacional. Más allá de la heterogeneidad, permanece un sentido de pertenencia histórica que nos enlaza como pueblo dotado de aspiraciones compartidas.

Nuestra enorme riqueza cultural ha dado origen al perfil de nuestra identidad nacional renovada y enriquecida gracias al desarrollo de un vigoroso movimiento intelectual y artístico que ha contribuido al desenvolvimiento de la cultura universal.

En momentos en que el Estado cumplió su papel en la construcción de un sentido de identidad colectiva fundada en valores nacionalistas y el recono-

cimiento de expresiones populares, surgieron instituciones que dieron impulso al fortalecimiento de expresiones artísticas que nos dieron presencia y reconocimiento internacional. Particularmente al arte pensado para el disfrute masivo, que constituyó un crisol de símbolos en el que se reconocía al México posterior a la Revolución.

En los últimos años, el deterioro económico y social que ha sufrido el país ha afectado severamente la vida cultural de la nación.

El modelo de desarrollo actual, no sólo a abierto de manera indiscriminada y excluyente las fronteras de la vida económica del país, también ha dejado a la deriva los valores y principios de la nación y con ello se afectan la soberanía y la identidad cultural de México.

Los costos de la recesión económica aunados a las restricciones impuestas por las políticas neoliberales, han limitado profundamente las posibilidades de un desarrollo cultural más dinámico y equilibrado.

A ello se suman los efectos de las políticas culturales, que se convirtieron en parte de los problemas que bloquean y distorsionan las energías creativas y el potencial cultural y artístico de los mexicanos. Entre ellos, cabe señalar la paulatina burocratización de las instituciones culturales, la escisión entre la educación formal y educación artística, la centralización geográfica de las decisiones y los recursos.

En este panorama es indispensable promover una política cultural de largo aliento tomando en cuenta las tradiciones y herencias culturales de la nación para ser capaces de una inserción no subordinada en la llamada globalización. Para ello, es indispensable asociar la lucha por la democracia con un proyecto de cultura plural, abierto, que garantice la libertad creativa y que asentado en nuestras raíces históricas, impulse el desarrollo de nuestra diversidad cultural.

La cultura juega un papel fundamental en la transformación de la sociedad, sólo es posible acceder a niveles más elevados de progreso y desarrollo si se distribuyen mejor y más equitativamente los bienes culturales. Las causas de la injusticia, la pobreza y la marginación social son proporcionalmente iguales a la injusta distribución del saber y el conocimiento.

Por ello, la política cultural de un gobierno democrático debe tener como uno de sus ejes, mejorar la calidad de vida de los mexicanos de la misma manera que aspira a elevar sus condiciones sociales, económicas, de educación, salud y vivienda como parte de su proyecto nacional.

En este sentido, promover un compromiso renovado del Estado hacia la cultura, debe ser un aspecto prioritario del desarrollo nacional, por lo que es indispensable promover políticas de Estado de largo alcance y acciones afirmativas de gobierno que se expresen en el incremento del gasto público destinado a la cultura.

Debe ser una responsabilidad de los partidos políticos acercarse de manera respetuosa y sistemática a la comunidad artística y cultural para abrir espacios de participación capaces de canalizar sus propuestas y promover sus intereses con el objeto de proponer una política cultural que responda a las necesidades del país en el milenio que comienza.

El Foro "Cultura y Democracia" es punto de partida para sistematizar el acercamiento con la comunidad artística y cultural que de mantenerse abierto permanentemente permitiría tener una visión más completa en la diversidad de propuestas que debieran incorporarse a la política cultural.

En este foro preferimos invertir el proceso que tradicionalmente se establece para la discusión. En lugar de partir de un documento elaborado por ilustrados especialistas, elaboramos el contenido temático que debería integrarse a la agenda de discusión previa consulta con algunos de los sectores de la comunidad cultural e iniciamos con ponencias centrales cuyo objetivo fue abrir la discusión que se mantiene abierta y establecer un canal de comunicación para continuar integrando tanto temas como propuestas.

En este encuentro, diversas voces como la de Vlado, Alberto Híjar, Víctor Ugalde, Virgilio Caballero, Víctor Hugo Rascón, Irma Sánchez, Julio Solórzano, Jorge Sánchez, Fernando D. Enciso, Pepe Frank, Raquel Bárcenas, Valentín Rincón, Hernando Peniche, entre otros, lograron conjuntar propuestas de políticas públicas que servirán para enriquecer un buen programa de gobierno.

11. México en un Mundo Global

Jorge Calderón Salazar

COORDINADOR TEMÁTICO

I. Propuestas de políticas públicas en materia de asuntos internacionales

1. Soberanía nacional y desarrollo económico: paz, seguridad y cooperación para el desarrollo

1.1. Soberanía nacional

Es requisito indispensable el que acceda al poder un gobierno que no sea gestor del sistema global, sino representante genuino de los intereses de la sociedad y de la nación con objeto de recuperar y renovar la soberanía en un triple sentido: Transformarla en una soberanía internacionalista para encarar multilateralmente el creciente número de problemas globales haciéndola una soberanía también democrática, que permita dar rumbo y solidez a la apertura internacionalista; desdoblarla en tantas soberanías comunitarias como resulten necesarias para atender los legítimos reclamos de autonomía por parte de nuestros pueblos originarios, los indígenas; y delinear una estrategia consecuente para la nueva inserción de México en el mundo.

1. Realizar un ejercicio republicano acorde con los tiempos para sensibilizar a nuestra población de los grandes problemas internacionales en los que está inserto nuestro país y que los más diversos sectores sociales aporten su perspectiva y compromiso.

2. Búsqueda de posiciones principales en los Organismos Internacionales como la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), un asiento en el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y presencia nuevamente en la Corte Internacional de Justicia de La Haya, donde tuvimos distinguidos jueces.
3. Aplicar estrategias específicas para negociar nuevas reglas del juego con actores clave como el sistema financiero corporativo global, el gobierno de los Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial de Comercio (OMC), los gobiernos locales gestores del modelo, los capitalistas mexicanos y los administradores de filiales extranjeras.
4. Requerimos asimismo de un diseño nacionalista de nuestra política petrolera.

1.1.1. Transformación del ejercicio de la política exterior

1. Retorno a los principios y temas fundamentales de México, los que nos dieron prestigio y personalidad internacional como la No Intervención, la Soberanía del Estado, el desarme, la autodeterminación de los pueblos, el nuevo orden económico internacional, la reestructuración y democratización de los Organismos Internacionales -fundamentalmente la ONU y su Consejo de Seguridad, así como los de carácter financiero-. La política de principios que ha caracterizado a México es instrumento esencial en los esfuerzos de la comunidad internacional, y muy particularmente de los países en desarrollo como el nuestro, para seguir luchando por el ideal de un mundo más equilibrado, siempre en el interés de México.
2. Constituye un imperativo exigir un cabal cumplimiento de una política exterior congruente con nuestros principios, y de no ser así denunciar estos hechos a través de los órganos del Poder Legislativo y, en su caso, del Poder Judicial. Los principios rectores de la política exterior introducidos en la Constitución en 1988 fijan una memoria histórica y una exigencia de vigencia jurídica cotidiana.
3. La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) debe ejercer una función real de diseñadora y ejecutante de una política exterior congruente con la realidad del país. Las decisiones en materia de política

exterior deben recurrir a prácticas democráticas como los referéndums o los plebiscitos.

4. Se exige el retorno a la Cancillería mexicana de las negociaciones internacionales comerciales con todas las facultades que ello implica bajo la consideración de que presenciamos una impresionante "pulverización" de facultades entre diversas dependencias que se traduce en un desconcierto interno y en un deterioro de la imagen externa.
5. Impulsar un concurso de ingreso democrático al servicio exterior.
6. Formar delegaciones oficiales realmente representativas de los asuntos a tratar en los distintos organismos multilaterales (OMC, GATT - Acuerdo General de Aranceles y Comercio-, ONU y sus órganos respectivos). Deben contar con la participación de todos los ciudadanos: representantes del gobierno y de sectores, organizaciones o asociaciones directamente involucrados en los temas que se discutan, lo cual complementa la actitud de un pueblo que ya no está dispuesto a ser un objeto marginal, prescindible del sistema, sino aspira a ser actor esencial, con derecho a una vida libre y digna, y el centro mismo de una nueva democracia global.
7. Transformar la política exterior mexicana hacia las grandes potencias en una relación de respeto hacia las diferencias y asimetrías, partiendo del principio de la reciprocidad y no del de la máxima ganancia.
8. El Senado de la República debe participar en la gestación y negociación de los acuerdos internacionales y evitar que lleguen a su Pleno, documentos de innegable trascendencia para la economía del país cuando éstos ya han sido cerrados en su fase de negociación y que, por su naturaleza altamente técnica, debiera tener el tiempo y la presencia suficientes para que el órgano legislativo dé sus observaciones y los apruebe o rechace.
9. Asimismo, el Senado de la República debe examinar con todo cuidado y públicamente, los nombramientos de Embajadores y Cónsules Generales que le propone el Ejecutivo, pero no como un sello automático de ratificación sino como un aval de calificación y de idoneidad.

1.2. Desarrollo económico

1. Solución justa y creativa de los conflictos entre trabajadores y empresarios.
2. Condicionar la globalidad a los objetivos del proyecto nacional de nuestro país con objeto de que sirva al desarrollo y extender esta visión entre la comunidad internacional.
3. Reorientar y reformular las estrategias de desarrollo económico a fin de superar los rezagos endémicos de los salarios apoyando a las pequeñas y medianas empresas (PYMES) por su capacidad de generar empleo productivo y ahorro interno, aumentar los ingresos, poder ser subsidiarias de las grandes empresas, ser adaptables a las nuevas exigencias dada su estructura interna y tener mejores posibilidades de enfrentar la crisis.
4. Retomar las buenas experiencias asiáticas, por lo que toca al sector maquilador con objeto de aplicarlas en México tanto como se pueda.
5. Fomentar la educación pública y gratuita, es impensable que este derecho se niegue al pueblo mexicano en aras de la adopción de políticas neoliberales.
6. Generar un acuerdo con el capital y empresarios mexicanos a fin de impulsar un desarrollo autosustentado, estable y con equidad social.
7. Fortalecer la estructura productiva y el mercado interno del país. Esto implica una alta tasa de ahorro e inversión, dinamización del crédito, apoyos especiales al campo y a las unidades de producción de menor tamaño, expansión de la oferta de bienes y servicios de consumo generalizado, una mejor distribución del ingreso y un renovado compromiso con la Nación.
8. Alcanzar el equilibrio externo en la cuenta corriente, en un entorno dinámico de mayor exportación nacional, sustitución de importaciones, integración del aparato productivo, preservación de mercados locales para dar viabilidad a productores de escala reducida, y aliento a las respuestas civiles colectivas de autogestión económica. En una segunda etapa, será necesario alcanzar en dicha cuenta un superávit que permita la paulatina amortización de la deuda externa.
9. Modificar la política cambiaria a fin de que el peso se ubique siempre en torno a su paridad real de poder adquisitivo y no en una paridad de

mercado irreal que se ajuste abruptamente con efectos críticos. Un tipo de cambio real tiende a equilibrar el comercio externo y da seguridad a las inversiones locales, que ahora no pueden planear su mercado con un tipo de cambio errático y anormal que tiende a bajar la inflación subsidiando monetariamente las importaciones en desmedro de los productores locales. Con este enfoque, es desde luego impropio otorgar al Banco de México la autonomía para el manejo cambiario.

10. Apoyar a las empresas locales y nacionales a través de las compras gubernamentales, en lugar de continuar abriendo indiscriminadamente este mercado con objeto de lograr eficiencia y transparencia.
11. Los países en desarrollo como México deben preservar la autoridad para decidir sus prioridades nacionales y no tener que negociar y ceder a disciplinas multilaterales leoninas que constituyan la introducción de conceptos como el de "trato nacional" a firmas extranjeras.

1.3. Paz y seguridad

1. Denuncia inmediata del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).
2. Promover el diálogo político entre el norte (industrializado) y sur (vías de desarrollo) que permita superar los obstáculos al desarrollo a la reorientación de la economía mundial y a la toma de decisiones en materia de paz y seguridad.

1.4. Cooperación para el desarrollo

1. Transformar la Cumbre Iberoamericana en una relación privilegiada con la Unión Europea, consolidando a España y Portugal como puentes estratégicos.
2. Construir puentes sólidos hacia Japón y la Cuenca del Pacífico.
3. Planear una apertura inteligente hacia el extranjero y desarrollar un potencial científico y tecnológico propio, teniendo en cuenta la urgencia de reconstruir y actualizar el proyecto nacional de México.
4. Promover la reestructuración y el fortalecimiento de la ONU y los bloques regionales con enfoques multilaterales ante los retos que plantea la globalización.

5. Fomentar la creación de un Consejo de Seguridad Económica cuya tarea inmediata será analizar las propuestas del G7 y compaginarlas con los siete países más poblados (Rusia, China, India, Indonesia, Brasil, México y Nigeria) y siete que representen a países más pequeños (dos europeos, dos de América Latina, dos de Asia y uno de Oceanía) para analizar la sustentabilidad del desarrollo, la disminución de la desigualdad y la estabilidad financiera. Habría que analizar qué relación guardaría el nuevo organismo con el actual Consejo Económico y Social.

En el ámbito de los organismos internacionales como la ONU, OMC, FMI y el Banco Mundial (BM) principalmente, es preciso impulsar su reestructuración, democratización y dinamización con el máximo empeño para posicionar estas acciones como el gran elemento de equilibrio en la globalización, como la contraparte social que racionalice la mundialización corporativa con políticas, normas, instrumentos e instituciones acordes a la situación actual y futura previsible.

2. Relación de México con los Estados Unidos de América y Canadá. Protección de los derechos humanos, sociales y laborales de los mexicanos en el exterior

2. 1. Relación México-Estados Unidos

1. Reconstruir la relación con Estados Unidos, con base en los principios de la democracia (nacional/internacional), y a partir de ahí, emprender una diversificación efectiva y bien jerarquizada de nuestras relaciones con el mundo.
2. Instrumentar en la Ley el derecho al voto en el extranjero para que los inmigrantes incidan más puntual y visiblemente en la sociedad civil y el Estado mexicanos, lo cual significaría el reconocimiento político del Estado a la contribución económica y cultural de los emigrantes a la sociedad mexicana.

2.2. Protección de los derechos humanos, sociales y laborales de los mexicanos en el exterior

1. Exigir que los países de todo el Continente Americano, y del mundo en general, se adhieran a la Convención que aprobó en diciembre de 1990 la Asamblea General de las Naciones Unidas en pro de la defensa de los trabajadores migratorios y de sus familias, mediante la firma y/o ratificación de la misma.
2. Exigir a los gobiernos de los países signatarios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte una urgente renegociación del mismo, en la cual se incluya una agenda social donde se considere prioritaria la cuestión de la migración laboral y en función de que se respeten los derechos de los trabajadores migratorios.
3. Exigir a los gobiernos de los países que aprobaron en la Cumbre de las Américas (julio de 1994) la creación del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), para el año 2005, que en las negociaciones del mismo se incluya la dimensión migratoria dentro de acuerdos laborales como parte de una agenda social más amplia.
4. Exigir que los gobiernos de los países del Cono Sur y del Pacto Andino, en cuyos acuerdos de formalización de integración regional se incluyó la dimensión migratoria, hagan un esfuerzo para eliminar las trabas que hasta ahora han existido en la instrumentación de mecanismos de libre circulación del trabajo.
5. Exigir a los gobiernos de los países del Continente establecer normas de respeto y protección al libre tránsito de las personas, en especial de los trabajadores, y garantizar todos sus derechos.
6. Exigir asimismo la creación de comisiones bilaterales o multilaterales sobre la violencia en las fronteras de los países afectados, con la participación efectiva de Organizaciones No Gubernamentales de derechos humanos, como autoridad competente para investigar la violación de derechos en dichas zonas.
7. Exigir la desmilitarización de las fronteras, en particular la de Estados Unidos-México, las cuales se han venido reforzando bajo el pretexto de detener la migración indocumentada y el narcotráfico.
8. Exigir la elaboración de políticas que limiten el uso de la fuerza por parte de los agentes de inmigración, de patrullas fronterizas y otras instancias policíacas y militares.

9. Exigir al gobierno de los Estados Unidos la derogación o modificación de las leyes de inmigración, antiterrorismo y la que elimina servicios a las personas de escasos recursos, aprobadas en 1996, porque criminalizan la fuerza laboral migrante, haciéndola sujeta a mayor explotación, discriminación y violencia en contra de ella.
10. Exigir al gobierno de Estados Unidos la proclamación de una amnistía general a los trabajadores que se encuentran indocumentados en ese país.
11. Exigir a dicho gobierno la derogación de las estipulaciones denominadas "Sanciones a los Patrones", adoptadas desde 1986 en el Acta de Control y Reformas a la Inmigración (Ley Simpson-Rodino), las cuales prohíben a los patrones contratar trabajadores indocumentados y requieren que aquellos verifiquen que los nuevos contratados tengan autorización para laborar en los Estados Unidos.
12. Apoyar el desarrollo regional de las zonas de expulsión de mano de obra, por medio de una política de inversiones crecientes, tanto públicas como privadas, destinadas a proyectos de desarrollo sustentable, con tecnologías apropiadas y que contribuyan a la recuperación del ambiente y el mejor aprovechamiento de los recursos renovables y no renovables.
13. Apoyar una mejor canalización de las remesas de los trabajadores inmigrantes, con la suma de otros recursos públicos y privados, para el mejor desarrollo de infraestructura y proyectos productivos en las comunidades y las regiones expulsoras de mano de obra.
14. Los trabajadores migrantes, con independencia de su estado migratorio, deben gozar de los mismos derechos laborales, sociales y de educación pública gratuita (incluyendo la universitaria), respecto de los ciudadanos de los países receptores.
15. Impulsar una red de Organizaciones No Gubernamentales, sociales y políticas a nivel continental y redes regionales para la defensa de los derechos de estos trabajadores inmigrantes.
16. Tener como prioridad fundamental la defensa de los derechos de los mexicanos en el exterior y emprender una acción enérgica de protección de los migrantes mexicanos en todos los ámbitos.

17. Exigir al gobierno federal que eleve su voz en todos los ámbitos internacionales para que se proteja la integridad de nuestros hermanos que por pobreza, miseria y otros factores se ven obligados a emigrar a Estados Unidos.
18. Rechazar acciones del gobierno norteamericano como la "Operación guardián", pues desde su instrumentación se ha intensificado la violación de los derechos humanos de nuestros connacionales por parte de la policía migratoria de los Estados Unidos.
19. Impugnar las campañas xenófobas generadas en la sociedad norteamericana en contra de nuestros connacionales pues resulta inaceptable su carácter racista y la utilización de armas de fuego para evitar la entrada de emigrantes indocumentados.
20. Considerar la migración de trabajadores no como un fenómeno individual sino social y, fundamentalmente, como uno de los factores que favorecen la internacionalización económica.
21. Plantear una nueva explicación acerca del fenómeno migratorio, que se aleje de aquellos supuestos que plantean a la pobreza como el elemento determinante de los flujos migratorios, pues las inversiones extranjeras directas se encuentran vinculadas directamente al fenómeno.
22. El Programa Bracero, instrumentado entre 1946 y 1964, debe ser tomado en cuenta cuando se trata de hacer propuestas para enfrentar el fenómeno migratorio hacia los Estados Unidos pues México promovió la protección de los derechos de sus trabajadores.
23. En el corto plazo se requiere iniciar una verdadera política de acercamiento con el gobierno de EUA, es decir, con sus Departamentos de Trabajo y Agricultura tomando acuerdos concretos.
24. Promover y exigir al gobierno norteamericano que cumpla los acuerdos ya existentes en la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

3. México, América Latina y El Caribe, diálogo Norte-Sur y cooperación Sur-Sur

3.1. América Latina y El Caribe

1. Recuperar la vinculación política y cultural que nos ha ligado tradicionalmente con América Latina y el Caribe.
2. Mantener con firmeza la iniciativa de integración de la Comunidad Latinoamericana de Naciones y promoverla con prioridad, en especial en los ámbitos político, económico y cultural dado que existe una confluencia natural de intereses y similitudes, buscando con esta región una rápida integración en todos los demás órdenes.
3. México debe incidir, ahora, en un mayor esfuerzo conjunto -público y privado- en varias áreas de la economía latinoamericana: licitaciones petroleras, obras públicas, coinversiones, alianzas estratégicas entre otras.
4. Luego de mejorar el trato en la frontera sur, apoyemos la construcción de una autopista centroamericana pues será una arteria para la venta de nuestros productos con el consiguiente beneficio para una zona altamente deprimida del sureste mexicano.
5. Contemplar un vínculo específico entre las tres potencias regionales del continente: Argentina, Brasil y México, a fin de hacer un frente común de negociación con los otros centros de poder del mundo pues con ellos nos une mucho más que lo que la geografía nos separa.

3.2. Diálogo Norte-Sur

1. Se hace evidente la urgencia de rescatar y renovar el diálogo político entre países empobrecidos y países enriquecidos. México, con interés soberano, debe reintegrarse como valioso interlocutor que es en el Bando Sur al que por nuestra sustanciosa realidad pertenecemos. Todo esfuerzo posible en éste ámbito deberá hacerse para restaurar lo nacional sobre lo global, la cooperación sobre la depredación, y la sensatez sobre la irracionalidad.
2. Introducir en la OMC una cláusula social que, reconociendo las asimetrías en el grado de desarrollo de las diferentes regiones y países, permita aplicar medidas selectivas a favor del sector agropecuario y el área social para disminuir, en vez de aumentar, las disparidades y hacer un uso racional de los recursos naturales y humanos del planeta.

3. Es necesario buscar una mayor unidad de los países del Sur para incidir con mayor peso y eficiencia en los organismos multilaterales y contrarrestar el que siete u ocho naciones decidan por todos.

3.3. Cooperación Sur-Sur

1. Hacer de México un actor y no una víctima de la globalización; restituir su potencial para jugar un papel importante en la edificación de un orden mundial en verdad nuevo, justo, democrático, pacífico.
2. Priorizar nuestras relaciones con América Latina, en especial con los países de Centroamérica, El Caribe y Mercosur.
3. Ampliar la plataforma latinoamericana hacia otras regiones del Sur.
4. Construir una base tricontinental con: Brasil en América, Sudáfrica en África y China en Asia.
5. Corresponde a nuestro interés estratégico de soberanía retomar la iniciativa en el Grupo de los Quince, impulsando específicamente la concertación política al lado de países que son los más similares al nuestro en desarrollo y aspiraciones.

4. México y los organismos financieros internacionales

1. Luchar para que prive lo productivo sobre lo especulativo y para que las responsabilidades de los organismos financieros internacionales deriven en beneficios equitativos en todas naciones.
2. Incidir en la reforma del Sistema Monetario y Financiero Internacional rescatando y actualizando las propuestas originales de las negociaciones previas a Bretton Woods con objeto de canalizar la creciente liquidez internacional hacia una expansión racional y equitativa de la producción y el comercio, así como disminuir la especulación financiera bajo un enfoque regional que permita reducir las desigualdades y fortalecer la democracia y los derechos humanos, lo cual daría al mundo un orden y una estabilidad monetaria urgentes ante el desorden y la inestabilidad prevalecientes.

4.1. Fondo Monetario Internacional

1. México debe saldar sus adeudos y librarse de sus condicionalidades actuales.
2. Observar recomendaciones positivas de disciplina monetaria y orden crediticio pero no las que obstaculicen nuestro sano desarrollo.

4.2. Banco Mundial

Impulsar un Banco Mundial que funcione como verdadero banco de bancos centrales que pueda crearse a partir del actual Banco Internacional de Compensaciones o Banco de Pagos Internacionales, con sus funciones actuales de coordinación y cámara de compensación, pero además de emisor confiable de una moneda mundial estable que sirva como medio internacional de pagos, moneda de referencia, activo de reservas y que sustituya a todas las monedas nacionales o regionales en circulación fuera de sus fronteras naturales.

5. Tratados de libre comercio y acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones

5.1. Tratados de Libre Comercio

1. Buscar una inserción de México en la economía mundial en beneficio de nuestro pueblo, negociando con una visión clara para el reconocimiento de asimetrías en el desarrollo y estableciendo mecanismos compensatorios que las reduzcan.
2. No firmar tratados de libre comercio si no hay previamente negociaciones equitativas y si no han sido consultados todos los sectores involucrados.
3. Revisar los acuerdos y tratados internacionales firmados por México a fin de limar las aristas más filosas y modificar los aspectos negativos que evitan que dichos convenios cumplan su función de activar sanamente las interrelaciones económicas y los convierten en elementos adversos al desarrollo equilibrado.
4. Empezar una amplia revisión de los tratados de libre comercio suscritos con América del Norte y la Unión Europea, con el propósito de mejorarlos e incluir a un número más amplio de mexicanos y de agentes económicos que amplíen más sus beneficios en bien de más mexicanos.

5. Poner en práctica mecanismos de aplicación inmediata que fomenten la creación de denominaciones de origen, en el marco del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) y del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUE), para aguacate, guacamole, flor de zempaxúchitl, mezcal, chicle y otros productos.
6. Evitar la discrecionalidad con que los funcionarios mexicanos tratan los aranceles y aranceles-cupo, en el marco de los tratados comerciales firmados por el gobierno de nuestro país. Estos instrumentos de política son los elementos centrales de dichos acuerdos y no es correcto que no se respeten, desperdiciando, además, la oportunidad de ingresar recursos al erario federal.
7. Trabajar para que en las más diversas negociaciones, tanto bilaterales, como regionales y multilaterales, no se continúe excluyendo a los sectores productivos del país ni a los gobiernos estatales. Es necesario que se lleven los estudios de impacto y las consultas públicas que el gobierno federal no se ha preocupado por realizar región por región, estado por estado y sector por sector.
8. Promover que las empresas e instituciones de los países industrializados confieran incentivos destinados a fomentar y propiciar la transferencia de tecnología a los países menos adelantados, así como ofrecer flexibilidad para que estos países disminuyan la apertura de sus sectores estratégicos, liberalicen menos tipos de transacciones e incrementen progresivamente el acceso a sus mercados.
9. Erradicar la discrecionalidad que durante diversas negociaciones se ha dado al Poder Ejecutivo a fin de que pueda modificar el contenido de acuerdos internacionales en materias que repercuten sustancialmente en el desarrollo económico de nuestro país.

5.1.1. Tratado de Libre Comercio de América del Norte

1. Será imprescindible incluir acuerdos migratorios que garanticen el respeto absoluto a los derechos de los migrantes.
2. Se requiere establecer controles y aranceles compensatorios a la importación de granos proveniente de Estados Unidos, Canadá y otros países.

3. Es preciso que una comisión plural de legisladores dialogue con las autoridades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) para exigir la inmediata suspensión de las importaciones de granos con arancel cero.
4. Es imperativo que los agricultores participen en los comités que deciden los cupos de importación.
5. Es indispensable que la SECOFI abandone su dañina política de importación de granos en los momentos en que se levantan las cosechas pues existe el peligro de esa Secretaría aproveche la situación de sequía que afectó a varios del norte y noroeste para autorizar cupos de importaciones mayores a los previamente acordados.
6. Estimamos inaceptable que con una tasa de inflación real del orden del 20%, la disminución en el precio en términos absolutos del maíz signifique una caída superior al 30% en términos de los ingresos efectivos de los productores.
7. Se debe restablecer una entidad pública nacional reguladora de precios de granos a fin de evitar una situación como la que hoy se vive, en la que los costos de producción son substancialmente superiores a los precios a los que están siendo comercializados.
8. Instrumentar una política integral, la defensa de los productores de granos y de los ganaderos y protegerlos de las eventualidades que puedan generarse como el embargo por efecto de la cartera vencida.
9. Renegociación del TLCAN para excluir de él los granos básicos y cancelar su importación con arancel cero eliminando el denominado arancel cuota.
10. Mientras tanto, debe haber respeto irrestricto por la SECOFI de las cuotas de importación estableciendo aranceles compensatorios a los montos que excedan el "arancel cuota".

5.2. Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea

1. Que el nuevo Congreso de la Unión, en particular su representación senatorial, en un acto de patriotismo y de cumplimiento de sus deberes constitucionales, promueva la revisión del TLCUE que contraviene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Que el Senado convoque a una amplia discusión y audiencias públicas con todos los sectores de la población de las que seguramente surgirá la necesidad de renegociar ciertos temas fundamentales de acuerdo al interés nacional.
3. Establecer reservas legales y constitucionales en todas aquellas disposiciones del Acuerdo que otorgan poderes supraconstitucionales al Consejo Conjunto. Se requiere de una Declaración Vinculante que forme parte del Acuerdo y establezca que los representantes gubernamentales tienen poderes para negociar, pero que el resultado de dichas negociaciones solo tendrá vigencia si es ratificado por el Senado de la República.
4. Incluir una cláusula que precise que todos los acuerdos internacionales a los que se hace referencia en este acuerdo y que por ello forman parte de él, están limitados en su ámbito de aplicación por las cláusulas de reservas y excepciones con los que nuestro país se adhirió a ellos.
5. Con una nueva política económica, justa y equitativa, aunada a la renegociación de cláusulas de tratados comerciales que violan el interés nacional, se podrá dar plena vigencia a los derechos humanos y los derechos sociales del pueblo mexicano, preservando la soberanía nacional, la independencia y la integridad de la República.

5.3. Acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones

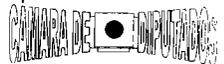
1. Realizar una evaluación pública, amplia y plural sobre las negociaciones de liberalización de inversiones antes de aprobar precipitada e irreflexivamente acuerdos lesivos para la soberanía nacional. - Demandamos que en dicha evaluación se dé cuenta de los resultados nocivos para el interés nacional que han provocado los Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) toda vez que implican privilegios para el capital extranjero, antes que para el nacional, y van en contra de los sanos postulados de la reforma del sistema financiero internacional y de la regulación y control de capital especulativo mencionados en diversos foros internacionales.

2. Que todo acuerdo de inversiones incluya estudios de impacto en los ámbitos regional, económico-financiero, industrial, ambiental y laboral y dichos estudios de difundan.
3. Cambiar de manera profunda los actuales términos de inversión que ya han sido negociados con objeto de incorporar una Agenda Social, un Código de Conducta y Regulación para la Inversión Extranjera y un Plan para Reconocer Asimetrías y Establecer Reservas Legales, pertinentes para salvaguardar la soberanía e independencia nacionales y subordinar la inversión extranjera al orden jurídico nacional y al interés superior del pueblo de México.
4. Demandamos la inclusión del derecho a imponer requisitos de desempeño, sobre todo de la parte débil, es decir nuestro país, considerando que son fundamentales para orientar la inversión extranjera a las necesidades del país y permiten garantizar de manera más efectiva resultados positivos en términos de empleo, protección ambiental, desarrollo regional, capacitación laboral, transferencia de tecnología y manejo sano de divisas.
5. Que el gobierno mexicano no continúe negociaciones unilaterales en materia de inversión, en tanto no se definan las reglas en su ámbito multilateral, preferentemente en el seno de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
6. No acelerar la aprobación de APPRIs considerando que estamos cediendo fácilmente en cuestiones que aún están en debate en los organismos internacionales y en los procesos de integración.
7. Exhortamos respetuosamente a los partidos políticos y a sus grupos parlamentarios, a seguir en defensa del interés nacional rechazando APPRIs con cualquier país, como lo ha hecho en otras ocasiones al discutir este tipo de acuerdos, y pronunciarse por la defensa de la soberanía nacional y del ordenamiento jurídico de México en tanto no se vuelvan hacia lo humano.
8. El respeto y la aplicación del sistema legal mexicano es uno de los elementos constitutivos de nuestra soberanía, autodeterminación e independencia, por ende, son irrenunciables y, tal como lo establece el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los acuerdos y tratados internacionales que no estén de acuerdo

con sus disposiciones son nulos de pleno derecho y, en consecuencia, no deben ser ratificados por el Senado de la República.

9. Recuperar el poder de decisión para las autoridades locales y su capacidad de elaborar leyes y políticas públicas que estén de acuerdo a su realidad proponiendo alternativas que surjan de la participación y la consulta con los sectores productivos y populares promovidos por los congresos locales.

IMPRESO Y DISEÑO EN LOS
TALLERES GRÁFICOS
DE LA



AV. CONGRESO DE LA UNIÓN 64; COL. EL PARQUE;
DELEG. VENUSTIANO CARRANZA; 15063 MÉXICO, D.F.;
TELÉFONOS: 5628-1393 (DÍO.) Y COM: 5628-1300 EXT. 3087

MÉXICO NECESITA UN NUEVO RUMBO DE NACIÓN. La crisis que ha sufrido en los últimos 20 años y que ha alcanzado a todas las esferas de la vida nacional, desde la estabilidad macroeconómica y su reflejo en las condiciones de vida de la población, hasta la estabilidad interna y la forma de insertarnos en un mundo global, nos ponen frente al reto de imaginar y construir, junto con los diversos sectores de la población, una alternativa viable de desarrollo.

Se trata de un proyecto que al tiempo que atienda los saldos negativos que han dejado las últimas administraciones federales, recupere las diversas demandas y experiencias de vida de la población como guía para revalorar las prioridades del gobierno, los instrumentos, los criterios y los saberes que determinan la relación con los gobernados.

La colección México: Nuevo Rumbo de Nación es un esfuerzo por difundir el pensamiento de un amplio sector de la población mexicana, sus inquietudes y sus propuestas para diseñar políticas públicas acordes a las necesidades de este país, con la convicción de que es indispensable poner nuestro grano de arena para construir un nuevo México, un México de todos, un país de esperanza.

Esta colección se compone de siete libros, con los siguientes títulos: *Política económica alternativa y proyecto de nación*, *Desarrollo rural, recursos naturales y pesca*, *Maquiladoras: ¿una propuesta viable?*, *Salud y seguridad social*, *Los jóvenes y las políticas públicas*, *Cultura y democracia* y *México: nuevo rumbo de nación*.



H. Cámara de Diputados / LVIII Legislatura
Congreso de la Unión