

# **PROYECTO ALTERNATIVO DE NACIÓN**

## **10 Puntos para lograr el renacimiento de México**

(Documento a discusión)

\* Esta propuesta fue elaborada por una comisión integrada por Arnaldo Córdova, Enrique González Pedrero, Luis Javier Garrido, José María Pérez Gay, Víctor Flores Olea, Lorenzo Meyer, Rogelio Ramírez de la O, Adolfo Hellmund, Juan José Paullada, Octavio Romero Oropeza, Luis Linares Zapata, Ignacio Marván Laborde, Julio Scherer Ibarra, Jaime Cárdenas, Luciano Concheiro, Héctor Díaz Polanco, Elena Poniatowska, Laura Esquivel, Víctor Manuel Toledo, Cristina Barros, Víctor Suárez, Bolívar Echeverría, Armando Bartra, Jesusa Rodríguez, José Eduardo Beltrán, Agustín Díaz Lastra, Antonio Gershenson, Claudia Sheinbaum Pardo, Asa Cristina Laurell, Raquel Sosa Elízaga, Martha Pérez Bejarano, Bertha Elena Luján Uranga, Irma Eréndira Sandoval y Jesús Ramírez Cuevas.

## **INDICE**

<b>1. Promover la revolución de las conciencias y un pensamiento crítico</b>	<b>3</b>
<b>2. El Estado al servicio del pueblo y de la nación</b>	<b>23</b>
<b>3. Democratizar el acceso a los medios de comunicación</b>	<b>46</b>
<b>4. Por una ética republicana y el combate a la corrupción</b>	<b>58</b>
<b>5. Crear una nueva economía</b>	<b>82</b>
<b>6. Combatir los monopolios</b>	<b>104</b>
<b>7. Abolir los privilegios fiscales para redistribuir la riqueza con justicia</b>	<b>118</b>
<b>8. El sector energético, palanca del desarrollo nacional</b>	<b>151</b>
<b>9. El campo y la soberanía alimentaria</b>	<b>180</b>
<b>10. Estado de Bienestar y el derecho a la felicidad</b>	<b>204</b>

## **Capítulo 1**

### **Promover la Revolución de las conciencias y un pensamiento crítico**

Frente a la degradación de la sociedad, el desmantelamiento de las instituciones públicas, la destrucción de la naturaleza, la desigualdad, la corrupción, la deshumanización, la concentración del poder y de la riqueza, es imprescindible e impostergable un profundo cambio político, económico, social, cultural y, sobre todo, moral, ético.

Alcanzar el crecimiento económico, la democracia, el desarrollo y el bienestar, sólo será posible con una revolución de las conciencias sustentada en la cultura del pueblo mexicano, en su vocación de trabajo y en su generosidad; con valores sociales como la solidaridad, el respeto a la diversidad, el sentido de comunidad, el amor al prójimo y a la naturaleza y la protección del medio ambiente, que impidan el predominio del dinero, del engaño, de la corrupción y del afán de lucro, sobre la dignidad, la moral y el bien común.

#### **Superar la crisis moral**

La actual crisis de valores tiene su origen en los principios neoliberales de la oligarquía que justifican el individualismo, la desigualdad social, el abuso de poder y la antidemocracia. Esa minoría que domina la economía y el poder, impone sus concepciones y sus intereses, por encima del interés público, de las necesidades y del bienestar de la mayoría de la sociedad.

#### **Una nueva forma de vida**

Impulsaremos una forma de vida donde cada mujer y cada hombre —sin importar condición social, étnica, creencias o preferencias sexuales— valga por su trabajo, sus acciones solidarias, su fraternidad, su lealtad a las normas de convivencia y sus aportes al bienestar de la sociedad; una sociedad en la que prevalezcan la dignidad, el honor, la ética y la búsqueda de la felicidad. Un país donde la virtud sea el hábito de hacer el bien, en el que la mayor satisfacción de cada uno sea el bienestar de todos, y donde se recupere el espíritu de servicio a la comunidad.

#### **Recobrar el sentido de comunidad**

Esa es la piedra angular de este proyecto. Hay que colocar a la comunidad y a la vida comunitaria en el centro de la nueva sociedad. Recuperar los valores de las comunidades rurales y urbanas que aún existen y resisten por todos los rincones del país, y que forman parte de la idiosincrasia nacional. Superar el individualismo y el egoísmo, mediante el ejercicio crítico frente al poder, la violencia de la desigualdad, la ignorancia y el oscurantismo.

#### **Impulsar una ética política**

La vida pública ha sido corrompida por la subordinación de los políticos a los intereses del mercado y de los potentados. La corrupción, la demagogia, el corporativismo, el clientelismo, el paternalismo y el autoritarismo, son prácticas perversas de la política.

La ética política demanda la participación del pueblo en los asuntos públicos y el cumplimiento de la obligación de actuar en función de los intereses de los ciudadanos por parte de los servidores públicos. La sociedad debe adoptar una actitud conjunta contra la injusticia, el racismo, el sexismo, la opresión, la desigualdad y la corrupción que forman parte del sistema de dominación. Y entender la justicia como un bien colectivo, como equidad de trato hacia todos y deberes comunes para eliminar cualquier tipo de opresión.

### **Crear instituciones de participación**

La democracia efectiva es el poder del pueblo. El espíritu republicano nace de la convicción de que el interés público corresponde al interés general. La comunidad democrática proviene de la intervención de los ciudadanos en la vida pública. La recuperación ciudadana de las instituciones implica la ampliación de la democracia representativa, comunitaria y participativa: con elecciones limpias, rendición de cuentas de partidos, gobernantes y representantes populares; creando figuras electorales ciudadanas y de participación social en la decisión y ejecución de planes y programas de gobierno; con el reconocimiento y respeto de la democracia comunitaria que se practica en pueblos y comunidades indígenas; y con la instauración de mecanismos de consulta y participación ciudadana.

### **Promover una cultura democrática**

Una conciencia de la responsabilidad entre ciudadanas y ciudadanos, implica aceptar la pluralidad, entender que todos tenemos los mismos derechos y reconocer la desigualdad de oportunidades que actualmente impera y, por tanto, la necesidad de la equidad. Hacerse cargo de las tareas públicas, proponer, vigilar y participar en las decisiones de gobierno. La cultura democrática se construye en el ejercicio de los derechos, en la convicción de que el Estado somos todos. Esta cultura democrática también implica el diálogo y la acción de los ciudadanos hacia un fin común, la solidaridad de todos, el respeto y la ayuda mutua de los diferentes, así como la existencia de un Estado plural y justo.

### **Impulsar una visión integral de los derechos humanos**

Los derechos y las garantías individuales deben ser firmemente asegurados, junto con los derechos colectivos económicos, sociales y culturales. En esto consiste el enorme poder moral de los derechos humanos, hoy negados en la práctica en México. Las libertades civiles y políticas sólo pueden ejercerse a plenitud si se cumplen el derecho al bienestar, a la educación, a la seguridad social, a la propia identidad y a las condiciones de vida que hacen la felicidad de los hombres en sociedad. Es un imperativo ético incorporar plenamente los derechos humanos a la Constitución y hacerlos cumplir. Para ser completamente libre, una persona requiere satisfacer sus necesidades más elementales de sobrevivencia (alimentación, vestido, salud, habitación, seguridad de vida) y de convivencia.

## **Diversidad biológica y cultural**

México es uno de los tres países con mayor diversidad cultural y biológica del mundo. El corazón de esta doble riqueza, herencia milenaria, está en los pueblos indígenas y en las comunidades agrarias, en sus relaciones con la naturaleza y en la vida comunitaria. El colonialismo cultural ha negado la diversidad, imponiendo una visión nacional única y excluyente, de la misma forma que los modelos agroindustriales acaban con la enorme variedad de recursos de la naturaleza y con el modo de vida campesino. Un México pluricultural y biodiverso implica crear nuevas condiciones democráticas, de igualdad y equidad para los pueblos originarios, no sólo culturales sino también económicas, políticas y sociales, así como formas de producir que conserven la riqueza biológica. La autonomía indígena es una forma concreta de ejercer el derecho a la autodeterminación en el marco de la unidad nacional, potestad reconocida por las leyes internacionales.

## **Por una modernidad alternativa**

Nuestro proyecto está inscrito en el contexto planetario. Hoy se vive una crisis de la civilización industrial, del capitalismo tardío, materialista y tecnocrático. El destino de la nación no está aislado de lo que ocurre en el mundo. El reto político del país es también un dilema civilizatorio: o seguir alimentando una modernización que explota, margina y enajena a la ciudadanía; que vuelve al mundo un lugar de mayor degradación; que es una amenaza ecológica; que concentra los capitales y pone a la política al servicio de las élites; o, por el contrario, una modernidad alternativa basada en el equilibrio ecológico; el uso democrático y racional del agua; la energía limpia, la biodiversidad, la tecnología y los conocimientos científicos, el control social del mercado y de los poderes políticos, la democracia participativa y la recuperación de la cultura en tanto riqueza diversa y factor dinámico de nuestra historia. Esto supone reconocer la necesidad de descolonizar el pensamiento. Asumimos como referentes las visiones basadas en el “buen vivir” y las valiosas innovaciones culturales, morales, políticas e ideológicas nutridas en la vida de nuestros pueblos originarios y afroamericanos. En consonancia, la transformación que proponemos representa un cambio democrático del poder político y la reconstrucción del poder social.

## **El nuevo espacio de lo público**

Hay que detener la mercantilización de los espacios públicos y convertirlos en centros de la vida democrática. Frente a la apropiación privada de todas las esferas de la vida (la salud, la educación, la ciencia, la cultura, el ocio...), promovemos la creación y ampliación constante del espacio de lo público (lo que es bueno para todos y el espacio común de todos), para que se constituya en lugares, ámbitos, dimensiones, en donde confluir, habitar, dialogar y convivir los unos con los otros. Un espacio de la diversidad y la pluralidad cultural.

## **Crisis de valores**

Es difícil exagerar la importancia que, para la actual coyuntura que vive el país, revisten los valores. La crisis que vivimos no es sólo económica: tiene que ver también con la pérdida de principios fundamentales, y su sustitución por otros que provocan o incrementan la descomposición y la desorganización de la sociedad. El desbarajuste de

las normas se expresa como una crisis moral profunda. A esta dimensión de nuestra problemática se la puede denominar la crisis de valores.

Esta situación sólo puede explicarse en el marco de la vorágine social, económica y política que vive el país en los últimos tiempos. Es debido a estos cambios que los principios y normas que nos eran familiares se están sacudiendo, pues, como lo ha advertido el maestro Adolfo Sánchez Vázquez, la realidad moral no consiste en un conjunto de patrones de comportamiento universales e inalterables, sino que aquella varía con los cambios históricos. Asimismo, existe una “variedad de morales” consideradas a lo largo del tiempo, en la medida en que las representaciones y prácticas morales “se suceden y desplazan unas a otras”; y en el seno mismo de sociedades complejas como las actuales compiten concepciones morales diferentes y opuestas. Una verdadera batalla entre concepciones morales contrapuestas, que se corresponden con visiones diversas de cómo deben conducirse los asuntos de la sociedad y hacia qué metas, tiene lugar en nuestro país. La tarea de la ética en la sociedad mexicana actual es entender a qué condiciones concretas conciernen los modelos morales en pugna y, en particular, cómo en los últimos lustros una minoría imbuida de los principios neoliberales, poderosa económicamente y enquistada en el poder, intenta hacer aceptable las ideas, los sentimientos, las reglas y los valores que derivan de sus prácticas y modo de vida y, al mismo tiempo, intenta desplazar todas aquellas tradiciones y valores populares que se le oponen.

¿A qué se debe, de dónde surge la moral de la minoría que intenta imponer a toda la sociedad? El imperio de un sistema que no valora lo humano, sino el beneficio, no es un fenómeno espontáneo ni es el fruto de ninguna ley natural o social. El deterioro moral que sufrimos encuentra su raíz en los procesos socioeconómicos que han tenido lugar en las últimas décadas. Nos referimos a la instauración de un régimen socioeconómico y al sistema político que lo acompaña: el neoliberalismo. Este orden no es sólo económico y político, sino también cultural, y por esa vía procura que prevalezcan ciertos valores, cierta visión del mundo, cierta moral. A ésta se asocia una especie de religión del dinero y de la ganancia fácil, una dura actitud de acendrado egoísmo que no muestra el menor interés por la comunidad, que se desentiende de los que no tienen poder político ni dinero, ni forman parte de la propia elite.

De su práctica extrae el sector dominante sus normas, sus principios, sus reglas morales. Una moral de la pequeña elite dominante, misma que ha ido pugnando por imponer sus valores y sus fines al resto de la sociedad, particularmente en último cuarto de siglo. En diferentes medidas, esta moral oligárquica ha ido permeando en algunos sectores de las clases medias acomodadas, en los medios masivos de comunicación (particularmente los electrónicos), brega por penetrar profundamente en las aulas y ha llegado hasta el corazón de algunos ambientes religiosos. Como una mancha en expansión, como un cáncer, amenaza con diseminarse por todo el tejido social.

Las elites devotas del nuevo Dios de la globalización de los negocios, entre las que destaca la oligarquía mexicana, se han deslumbrado tanto por el mercado que han quedado ciegas para ver la realidad que está más allá de sus particulares intereses. Pero aún en este terreno, esto es, la creencia en el carácter sagrado e inevitable del mercado como alfa y omega de toda vida humana, hay un doblez: los grupos que conforman la oligarquía económico-política pregonan y creen en la magia del mercado, fingen al sostener que éste no debe ser perturbado por la intervención del Estado, por la acción

pública, sobre todo si ésta se orienta a modificar situaciones injustas y favorecer a las mayorías. Este es un ejemplo de la hipocresía que esconde sus verdaderos valores pues, bien vistas las cosas, en realidad creen todavía con más vehemencia —aquí sí con franco fundamentalismo— que el Estado tiene un papel fundamental. Sólo que en la única acción del Estado en que creen, es aquella en que éste trabaja afanosamente para favorecerlos.

Se trata de una moral de doble rasero. Según uno de ellos, se insiste en el supuesto alejamiento del Estado de la actividad privada, particularmente de los negocios, lo que reclama “desregulaciones” de todo tipo, buscando ocultar que las mentadas desregulaciones son de suyo un tipo de regulación estatal, sólo que casi siempre a favor de un sector y en perjuicio de los demás. Pero cuando las desregulaciones y otras medidas estatales que promueven en su provecho conducen a situaciones de crisis, con graves consecuencias para las mayorías, se muestra la otra cara de sus reglas de conducta. En estos casos, confían especialmente en el Estado para recomponer las cosas, recoger las ruinas que ellos mismos produjeron e incluso para volver a crear las condiciones en las que las “leyes” supuestamente naturales del mercado imponen normas que les permiten seguir enriqueciéndose. El pensamiento neoliberal reduce las facultades del Estado a garantizar los negocios de una minoría y a dar seguridad jurídica a sus inversiones. Considera como un hecho natural la desigualdad y la pobreza.

Asumimos un enfoque ético completamente distinto. Nunca ha habido, ni habrá, mercados que se “auto regulen”; pero, siempre que se permita, habrá un grupo de interés dispuesto a construir todo un andamiaje supuestamente económico, y sus referentes morales: la supuesta neutralidad del mercado y su nunca probada capacidad de dar a cada uno lo suyo, y otros tópicos por el estilo, mientras veladamente la maquinaria política-estatal trabaja para esa minoría. No es que la sociedad se divida entre los que quieren que el mercado siga su cauce “natural” y los que, en cambio, quieren que el Estado intervenga para regular, sino que no hay mercado natural alguno, sino un sistema de exacción de la riqueza que depende para su funcionamiento (en un sentido u otro) de la intervención política, fundado en principios y presupuestos morales en el más estricto sentido. Y esos valores son de un signo moral. Es decir, la economía no depende de mecanismos naturales de la sociedad, sino que arranca de un entramado ético que la orienta y la hace funcionar, sea para la mayoría, sea para ínfimas minorías.

Así, la visión de la “economía de libre mercado” que se ha instaurado en el país —a la que subyace una moral del más porfiado egoísmo— responde a principios, reglas y metas que pueden ser calificados, desde el punto de vista de una ética de la mayoría, de antivalores sociales que se presentan y se imponen como los valores generales e inevitables. Esa visión oligárquica debe ser sustituida por una moral que ponga en el centro del interés público el pleno desarrollo de las capacidades humanas y el bienestar de todos los ciudadanos.

Pero el empeño de que las cosas deben funcionar según su particular visión del mundo, provoca en la oligarquía un gradual autismo, un peligroso ensimismamiento. Y con ese extravío, ese alejamiento del país real que se confunde con los pequeños guetos de opulencia y derroche en que se mueve, conduce a México por una senda que, llevada hasta sus últimas consecuencias, supondría una especie de demolición nacional, pues implica abandonar todos los principios y atributos culturales, laboriosamente contruidos durante siglos, que dan sentido a la vida de las personas, un mínimo de

cohesión a la sociedad y le permite funcionar como tal.

Bajo el dominio y control de estas elites, el Estado está abandonando sus responsabilidades y funciones elementales frente a la colectividad nacional, su espesor moral, para convertirse en un mero administrador de los intereses de un pequeño grupo. Por su parte, los sucesivos gobiernos priistas y panistas, cada vez más alejados de una ética de servicio al interés general, de defensa de los intereses nacionales, de resguardo del patrimonio cultural construido por muchas generaciones y de preocupación por el bienestar de cada uno de los ciudadanos —que ha caracterizado a la sociedad mexicana en los mejores momentos de su historia—, no han hecho otra cosa que empobrecer al país y hacerlo cada vez más dependiente. En el concierto mundial, el país ha sido achicado en términos económicos, políticos y morales. Concomitantemente, en esferas fundamentales los mexicanos no sólo no hemos ampliado nuestras libertades y derechos, sino que éstos se han visto cada vez más disminuidos (por ejemplo, en libertad de expresión y derecho a la información), mientras se llevan a cabo otros recortes (como es el caso de los derechos laborales).

Debido a todo ello, fundamentalmente, millones de mexicanos han quedado en el abandono, mientras a las nuevas generaciones no se les ofrecen opciones de vida sino la precariedad y la más cruel incertidumbre. A la oligarquía nada parece importarles. No es sólo que no se está atendiendo adecuadamente a los empobrecidos que ya fueron creados por la maquinaria del capitalismo salvaje, sino que no se cesan de promover las condiciones para que millones queden sin empleo y sustento digno, sin educación que les garantice condiciones para reproducirse y labrarse un futuro..., mientras se abren anchas avenidas para la depredación de nuestros recursos y el saqueo de la riqueza pública por parte de un capitalismo rapaz.

De seguir por ese rumbo, el porvenir del país sería cancelado a cambio del enriquecimiento desmedido, casi demencial, de un pequeño grupo. Tiene razón Ignacio Ramonet cuando reflexiona que “con el auge de la globalización económica, salimos del capitalismo industrial para adentrarnos en una era de capitalismo salvaje cuya dinámica profunda es la desocialización, la destrucción del contrato social. Por eso se están respetando tan poco los conceptos [morales] de solidaridad y de justicia social”. Y esa moral de la minoría desocializadora es la que se proclama por todos los medios como el modelo de lo que, según sus ideólogos, denominan “vida buena”. Para nosotros, por el contrario, la vida buena o el “buen vivir” están íntimamente asociados a la socialización permanente que se sustenta en la justicia y la solidaridad.

Así, pues, en el México actual anidan dos sistemas morales principales. El ya descrito, que promueve una minoría de enriquecidos hasta el hartazgo, con sus antivalores; y el que todavía orienta las ideas, los sentimientos y los fines de la mayoría del pueblo mexicano, de la resistencia cultural al sistema dominante. Parafraseando al poeta Ramón López Velarde: “El niño Dios nos escrituró un establo/ y la moral oligárquica el diablo”. Por fortuna, la moral oligárquica no ha conseguido ahogar la moral popular que tiene profundas raíces en nuestra historia. En el pueblo mexicano, especialmente en los de abajo, en sus bases populares rurales y urbanas, en sus comunidades y pueblos indígenas, en sus trabajadores, así como en las clases medias sensibles y responsables, en sus intelectuales y académicos comprometidos y honrados, en los ciudadanos que apoyan las causas sociales y democráticas, anidan muchos valores que son fundamentales para impulsar e inspirar los grandes cambios que necesita el país. Esa

reserva, que no ha podido ser desgastada por la ética del egoísmo y el afán de lucro, hay que acogerla como materia prima preciosa para la regeneración de la vida pública de México. Estamos convencidos de que la inmensa mayoría de los mexicanos, no cultiva el odio, el individualismo o la codicia como modo de vida, sino que aún conserva el sentido de comunidad, de solidaridad, de respeto, de tolerancia y amor por el prójimo.

Por ello se requiere impulsar en el país un nuevo estilo de vida, de acuerdo con el cual la mujer y el hombre —sin importar edad, creencias o preferencias— valgan por su trabajo, sus acciones solidarias, su fraternidad, su lealtad a las normas de convivencia, sus aportes al bienestar de la sociedad, y no por la posesión de dinero o por la concentración de poder. Una sociedad en donde primen la dignidad, el honor y los principios, y la felicidad no consista en acumular riqueza, bienes materiales o privilegios, como sea y a costa de lo que sea. Un país en donde la mayor fortuna de cada uno sea el bienestar de todos; en donde la más alta satisfacción consista en estar bien con uno mismo, con nuestras conciencias, en la misma medida en que se está bien con los demás, con la diversidad de prójimos, mediante la convivencia y el espíritu de servicio a la comunidad.

### **Diversidad cultural y derechos de los pueblos**

Una de las grandes novedades de nuestra época radica en la reflexión constante y reformulación de temas de gran actualidad vinculados al renacimiento de las identidades: desde la pluralidad, la igualdad, la justicia y la libertad, hasta cuestiones relativas a la sustentabilidad medioambiental, los recursos naturales, la territorialidad, el patrimonio cultural, la equidad de género, la participación popular, el pluralismo jurídico, la paridad lingüística y las formas de gobierno en las sociedades cultural y étnicamente diversas, como es el caso particularmente de México.

Impactadas por estas tendencias, diversas organizaciones internacionales han elaborado y aprobado documentos importantes sobre diversidad cultural, patrimonio cultural y derechos socioculturales específicos que habrían sido impensables en etapas anteriores. Ejemplos notables son las convenciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) “Para la salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial”, de 2003, y sobre “La protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales”, de 2005; así como la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas”, aprobada en 2007. Este bloque de principios y derechos debe ser incluido en nuestra carta magna y ser una plataforma medular de la nueva sociedad y el nuevo país que queremos construir. A diferencia de otras naciones, en materia de reconocimiento de la diversidad, en México no sólo nos hemos quedado empantanados, a raíz de las fallidas reformas que tenían como fin la incorporación en la Constitución de los “Acuerdos de San Andrés”, sino que en varios aspectos hemos retrocedido.

Requerimos superar el esquema de hegemonía cultural, inclinada durante dos siglos hacia la homogenización mediante la imposición de una única concepción del mundo, que choca con los pilares axiológicos del pluralismo que permitirían el despliegue de toda la riqueza cultural propia del país.

En la “Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las

expresiones culturales” (2005), la UNESCO ha establecido que la diversidad cultural “se refiere a la multiplicidad de formas en que se expresan las culturas de los grupos y sociedades”, entendiendo que estas expresiones, como norma, no constituyen unidades estáticas ni aisladas unas de otras, sino que “se transmiten dentro y entre los grupos y las sociedades”. Habría que agregar que la diversidad no se presenta como un conjunto de culturas en perfecto equilibrio, sino como un entramado dinámico de tensiones, presiones mutuas, fricciones y, a veces, conflictos entre valores y estilos de vida.

En ese horizonte, lo cultural no se reduce a las llamadas “bellas artes” o a las actividades e iniciativas de pequeñas élites privilegiadas. Más bien, de acuerdo con la “Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural” (2001), en la comunidad internacional se afirma el consenso de que “la cultura debe ser considerada como el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social” y que ella abarca de manera fundamental “los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias”.

En tal sentido, las actuales sociedades humanas están marcadamente caracterizadas por su diversidad cultural. De hecho, humanidad y diversidad parecen ir de la mano, y no hay visos de que ello vaya a cambiar esencialmente en el horizonte predecible. Esta variedad de condiciones culturales, constituidas por una multitud de etnias y pueblos, totalizan una enorme riqueza en forma de sistemas de organización social, lenguas, símbolos, creencias y saberes tradicionales, a las que se suman constantes innovaciones de todo tipo.

La Constitución política expresa (artículo 2) que la nación mexicana “tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”. Esta declaración de principios es el reflejo de una realidad sociocultural cuyo reconocimiento fue largamente aplazado. Recién a principios de los noventa del siglo pasado, bajo una fuerte presión de los pueblos, finalmente la pluralidad de raíz fue incluida en la carta magna. Sin embargo, este reconocimiento ha sido sólo formal y sin efecto práctico. Con independencia de ello, históricamente la diversidad cultural de México está asociada de modo señalado (aunque no exclusivamente) con la presencia de los conglomerados indígenas que se extienden por casi toda la geografía del país.

Prácticamente sin descanso, las políticas públicas aplicadas en el país han golpeado despiadadamente a las comunidades y pueblos, indígenas y no indígenas. Esas políticas son en gran medida responsables de la trayectoria descendente (incluso demográfica) que sufrieron durante décadas los pueblos y comunidades. El indigenismo convencional debe ser considerado pieza maestra de las diversas fuerzas de todo tipo (desde las socioeconómicas y culturales hasta las políticas) que se conjugaron para buscar la disolución de los pueblos como tales.

¿De qué indigenismo estamos hablando? Conviene aclarar que aquí no nos referimos a la noción de sentido común que aplica el calificativo de “indigenista” a las ideas, sentimientos y prácticas que manifiestan aprecio hacia los grupos indígenas y sus expresiones socioculturales. Aplicada a ciertos comportamientos y actitudes, puede resultar válida. Pero la noción teórico-política que utilizamos aquí tiene otro sentido y alude, en rigor, a posiciones y procesos muy diferentes. Se refiere a un conjunto de propuestas teóricas y a las prácticas consecuentes que fundan las políticas de los

Estados latinoamericanos, en especial durante el siglo XX. A ese enfoque se le denomina integracionismo, dado que su propósito es “integrar” a los pueblos indígenas en la “cultura nacional”, mediante la disgregación de sus sistemas sociales y el despojo de sus recursos. Así considerado, el indigenismo integracionista es todo, menos favorable a la preservación y el florecimiento de los pueblos autóctonos y otras comunidades.

Tales políticas son el reflejo, y en varios sentidos la causa, de la heterogeneidad étnica no resuelta. Los indigenismos estatales que han padecido, y padecen aún, nuestros pueblos, implican políticas concebidas por los no indios, para ser aplicadas a los otros.

La consulta y el “consentimiento previo” a los diversos pueblos jamás han sido practicados por esos gobiernos. Aunque varios instrumentos internacionales (incluyendo el Convenio 169 de la OIT y la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas de la ONU) contienen la norma de la consulta y el consentimiento de los pueblos, los sucesivos gobiernos han hecho caso omiso de ello (no obstante que sus representaciones ante los organismos internacionales han suscrito y celebrado dichos documentos con gran alharaca). Las políticas de los gobiernos priistas y panistas no han resuelto con justicia las cuestiones que implica la diversidad y, en cambio, han sido extremadamente homogeneizadoras y destructoras de culturas. Dada esta dolorosa experiencia, afirmamos que dichas políticas no son la solución a los problemas que hoy sufren nuestros pueblos y comunidades; más bien, aquéllas son parte de los problemas a encarar.

La promesa original de los gobiernos postrevolucionarios fue, según sus ideólogos, procurar “la integración del indio a la sociedad nacional, con todo y su bagaje cultural”. El balance es completamente diferente. Ninguno de los resultados del integracionismo —aplicado hasta hoy, aunque ahora se disfraza de “multiculturalismo”— avala la meta inicial de respetar las especificidades socioculturales. Al contrario, ha dejado a su paso una trágica estela de disolución cultural, destrucción de identidades, miseria social, despojos, opresión política y conflictos cada vez más agudos.

No es sorprendente entonces que el autonomismo indígena y no indígena se perfilara en los años noventa del siglo XX, como una fuerte reacción frente a la política oficial. Contrario a ésta, el autonomismo rechaza las visiones evolucionistas que conciben a los pueblos indígenas como “reminiscencias” o “restos” del pasado incrustados en el presente. Con la autonomía se afirma el derecho de los pueblos no sólo a existir, sino a autodeterminarse; y se replantea su voluntad de ser parte de la nación en nuevas condiciones democráticas y de igualdad.

El principal fundamento de la autonomía es, en efecto, el derecho de los pueblos a la autodeterminación o libre determinación, una potestad que es reconocida ampliamente por los instrumentos internacionales. La autonomía es una forma de ejercicio concreto de este último derecho: un sistema por medio del cual los grupos socioculturales ejercen el derecho a la autodeterminación en el marco de la unidad nacional.

La autonomía sintetiza y articula políticamente las reivindicaciones que plantean los pueblos indígenas y, en tal virtud, puede decirse que en la actualidad es su demanda central. La autonomía la conciben como un acuerdo encaminado a redimensionar la nación, a partir de nuevas relaciones entre los pueblos y los demás sectores

socioculturales; igualmente, contiene las líneas maestras de los vínculos deseados entre etnias y Estado, como ordenación para cambiar aspectos básicos de la política, la economía y la cultura del país en un sentido democrático, tolerante e incluyente. Así entendida, la autonomía es una pieza clave de la construcción de la democracia.

La autonomía busca ir más allá de la igualdad formal que proclamaron las políticas integracionistas. En las sociedades concretas, la desigualdad que padecen las etnias se expresa como una asimetría negativa. La autonomía no propone instituir una simetría ficticia o igualdad meramente formal (como ha sido la usanza liberal en Latinoamérica), sino poner en operación un conjunto de nuevas relaciones para configurar una asimetría positiva que, precisamente por sus efectos, establece los requisitos para el logro de la igualdad real. La experiencia histórica muestra que la igualdad formal entre desiguales sólo profundiza la desigualdad. Para alcanzar la igualdad entre desiguales es preciso que, durante una fase determinada, los menos favorecidos reciban no igual, sino más: reconocimiento de derechos específicos, más garantías, más apoyos, más recursos, etcétera. El espíritu de la autonomía supone poner en práctica la solidaridad y la fraternidad que han estado prácticamente excluidas de la vida nacional.

La autonomía amplía la plataforma de derechos, incorporando el vasto campo de los derechos colectivos, los cuales deben armonizarse con el ejercicio de los derechos individuales. Deben hacerse efectivos los derechos individuales, sin el individualismo exacerbado que se ha extendido. El referente primario de los derechos colectivos es la colectividad misma. El derecho colectivo por excelencia es el derecho a la autodeterminación. Este es un derecho que sólo puede ser ejercido colectivamente por una comunidad, pueblo o nacionalidad. No es sorprendente, por tanto, que del derecho a la autodeterminación se desprendan los demás derechos colectivos consideramos fundamentales, como lo hace la ONU en su Declaración de 2007: derechos territoriales, culturales, a los recursos, a las instituciones propias en la esfera económica, a la participación política, etcétera. La CEPAL, por su parte, ha recordado que las “normas internacionales básicas relativas a los derechos colectivos de los pueblos indígenas responden a las siguientes categorías:

“i) derecho a la no discriminación; ii) derecho a la integridad cultural; iii) derechos de propiedad, uso, control y acceso a las tierras y los recursos; iv) derecho al desarrollo y bienestar social, y v) derechos de participación política, consentimiento libre, previo e informado”.

Para abordar con provecho el tema de la diversidad cultural se requiere partir de dos consideraciones fundamentales:

La primera es que el llamado proceso de globalización no provoca homogeneización sociocultural; por el contrario, estimula la cohesión étnica (como respuesta a las presiones individualizadoras), la lucha por las identidades y las demandas de respeto a las particularidades. La universalización, hoy, no es equivalente de uniformidad identitaria, sino de pluralidad. Por lo tanto, es un error esperar que la globalización resuelva por sí sola los problemas que la diversidad trae consigo. Para encontrar soluciones se requieren medidas políticas que impliquen ciertos cambios de fondo.

La segunda reflexión es que la diversidad no es un hecho pasajero, un epifenómeno: se trata, más bien, de una condición inherente a las sociedades humanas. En tal sentido, si

se trata de construir sociedades justas y estables, la política inteligente no consiste en pretender aniquilar o disolver las identidades sino en buscar las fórmulas de justicia e igualdad que permitan acomodarlas en las estructuras sociopolíticas nacionales. Por todo ello se deben descartar las viejas y nuevas vías que buscan eliminar a las culturas que se apartan de los patrones dominantes. Y esto debe expresarse en la práctica, no sólo en el discurso. En México, desde la crisis de fines de los sesenta, cada sexenio se anuncia un cambio de enfoque y, en los hechos, se vuelven a aplicar las mismas políticas. Es necesario tomar en serio la urgencia de efectuar reformas audaces para abrir espacio a la diversidad e instaurar nuestro propio régimen de autonomía, acorde con lo mejor de nuestras raíces históricas historia y nuestras necesidades como país.

Pero se deben evitar enfoques meramente culturalistas. Las reformas de fondo para crear la plataforma básica de una sociedad más igualitaria y justa, deben enfrentar, simultáneamente, las dos dimensiones de la desigualdad: la socioeconómica y la sociocultural. En consonancia con lo indicado hay que desplegar también, simultáneamente, dos políticas interrelacionadas: la política de la redistribución (orientada a procurar la equidad social y económica) y la política del reconocimiento (que introduce la igualdad entre culturas, visiones y preferencias socioculturales).

Atender a la dimensión sociocultural mediante una consecuente política de reconocimiento, supone asumir todas las medidas pertinentes para procurar la igualdad entre los componentes identitarios de la sociedad nacional. La experiencia mundial acumulada demuestra que el logro de la igualdad sociocultural implica, a su vez, alcanzar algún género de arreglo autónomico. Los enfoques que están detrás de las políticas tradicionales aplicadas en el país, no alcanzan a captar los resortes de la identidad. Del mismo modo que el reconocimiento cultural sin política de igualdad social carece de eficacia, la política enfilada hacia programas asistencialistas, como pretendido sustituto de la política de reconocimiento, es palmariamente equivocada y racista.

### **Dimensión global, naturaleza y crisis de civilización**

Como nunca antes en la historia, las naciones y los pueblos se hallan indisolublemente ligados entre sí y con la naturaleza. La realidad del siglo XXI es la de la globalización y la integración a escala planetaria tanto de los diferentes ámbitos sociales como de éstos con el mundo natural del cual dependen. Por todo ello estamos obligados a inscribir nuestro proyecto en el contexto planetario o global. Hoy se vive una crisis de la civilización industrial, del capitalismo tardío, materialista y tecnocrático, y toda propuesta alternativa de escala nacional debe cuidar no contribuir con esa crisis general o global, sino todo lo contrario.

La actual contienda política de México debe ubicarse en ese contexto, pues el destino de la nación no puede concebirse aislado de los procesos globales que hoy ocurren en el mundo. El dilema político del país es también un dilema civilizatorio: o se sigue alimentando una modernidad que explota, margina y enajena a los ciudadanos, que vuelve al mundo un espacio de mayor riesgo, que incrementa la amenaza ecológica y que aumenta la descomunal concentración de capital y pone a la política al servicio de las élites, o se avanza hacia una modernidad alternativa basada en la restauración

ecológica, el uso democrático del agua, la energía, la biodiversidad, la tecnología y los conocimientos científicos, la disminución del riesgo, el control social del mercado y de los poderes políticos, la democracia participativa y la recuperación de la cultura en tanto riqueza diversa y la historia.

### **El concepto del *buen vivir***

Hoy, todo proyecto alternativo, y más si se trata de un país latinoamericano, debe reconocer la necesidad de descolonizar el pensamiento. Ello significa cuestionar los conceptos de modernidad y desarrollo, dos de los puntales sobre los que descansa la globalización depredadora dominada por el capitalismo salvaje. El desarrollo descansa sobre la idea del crecimiento económico descontrolado, la explotación impía de los recursos naturales y del trabajo, la lógica del mercado sin control y la búsqueda de la satisfacción materialista de los individuos, por encima de todo.

Después de la segunda guerra mundial, los ideólogos de los países centrales nos inventaron a los latinoamericanos, africanos y asiáticos una identidad “subdesarrollada”, la cual nos condena a imitar, ciegamente y sin matices, los modelos de los países industrializados. El llamado desarrollo crea individuos “racionalistas” y consumistas, no atados a lugar ni a comunidad; familias y comunidades sin poder de decisión, en sociedades donde la naturaleza está separada de la cultura, y la economía de la sociedad y de la naturaleza; en donde el que “sabe” es el experto y donde no existen ni sabidurías ni culturas populares. Ese desarrollo ha creado sociedades basadas en el despilfarro de energía, la mercantilización de la vida y de la sociedad, el uso perverso de la ciencia y de la tecnología, el sobreconsumo, la sujeción de la política al capital corporativo, y una democracia representativa inoperante y cínica.

Frente a lo anterior, en varias naciones latinoamericanas, en las que la voluntad popular ha llevado al poder a gobiernos progresistas, han comenzado a implantarse programas y proyectos políticos basados en nuevas concepciones. Es el caso de países como Ecuador y Bolivia, donde han quedado establecidos en sus respectivas constituciones, visiones basadas en la idea del “buen vivir” (mejor conocida como “Sumak Kawsay”, en la lengua aimara). Estas innovaciones culturales, morales, políticas e ideológicas han sido fundamentalmente nutridas por las cosmovisiones de los pueblos indígenas y afroamericanos cuya presencia política ha sido creciente y decisiva.

Es aconsejable explorar las construcciones, pensamientos y significados prácticos del concepto del “buen vivir” entre nuestros pueblos indígenas con la idea de enriquecer nuestras perspectivas y encaminarnos hacia objetivos basados en la propia cultura y la historia profunda de México.

### **Construcción del poder social**

Una de las innovaciones de las nuevas corrientes del pensamiento crítico, es el reconocer que no basta tomar el poder político; que también es necesario construir el poder social. Es decir, se debe actuar, sincrónicamente, sobre dos escenarios. Y este “juego de dos pistas”, que se complementan, eleva la potencia política en varios órdenes, y hace de los tiempos “no electorales” tiempos vivos y llenos de creación.

El mundo se entiende mejor cuando lo vemos como una contienda permanente entre tres poderes: el político (partidos y estados), el económico (empresas, corporaciones y mercados) y el social (comunidades, cooperativas, sindicatos, barrios, gremios). La derecha e incluso algunas corrientes atrasadas de la izquierda, tienden a ignorar o soslayar la tercera fuente de poder (perteneciente a lo civil o ciudadano). Ya desde hace más de cuatro décadas la crítica eco-política se orientó a develar el carácter perverso tanto del “comunismo” real (la predominancia del poder político como dominación autoritaria) como del “capitalismo” (la del poder económico fundado en la explotación y la alienación) en detrimento del poder civil o ciudadano, y a mostrarlos como dos variantes del mismo modelo civilizatorio industrial, hoy en crisis.

La fuerza de la sociedad civil tiende a mantener bajo el control social a la política y la economía. Dar lugar a una sociedad más justa y democrática es construir el poder social, ese que ha sido devastado tanto por el poder económico como por el político; con la agravante de que, en la era neoliberal, el poder económico subordina cada vez más al político. Como expresión grotesca de esto último, es cada vez más frecuente que ricos empresarios actúen como el verdadero poder, sin mediar elección democrática alguna, o que incluso se conviertan en presidentes.

### **El Nuevo Espacio de lo Público**

Frente al capitalismo como sistema general de privatización y mercantilización de todos los ámbitos de la vida, promovemos la creación y ampliación constante de un Nuevo Espacio de lo Público (lo que es bueno para todos; lo que es común a todos) que, en sus diferentes facetas y dimensiones, se constituya en lugar, ámbito, dimensión, ethos, en el que podamos confluir, habitar, dialogar y convivir los unos con los otros.

Un nuevo espacio que se caracterice por el acceso universal, sin la imposición de requisitos de solvencia económica, de formación académica, de condición de género o racial, de idioma o edad, de inclinación sexual, moral o política. Un nuevo espacio en que cristalice la propuesta zapatista y altermundista: un mundo en donde quepan todos los mundos.

Es obligación del Estado y de la sociedad proporcionar a los individuos, comunidades o colectivos, los instrumentos, los saberes, las competencias y habilidades requeridas. Nadie ha de quedar excluido del nuevo espacio de lo público por haber carecido de la oportunidad de allegarse los elementos necesarios y suficientes para la participación.

Pero este nuevo y creciente ámbito de la vida social se definirá también por el carácter social, no privatizable o patrimonizable, de su gestión. El nuevo espacio será político, pero no será reducible a la política ni mucho menos a lo estatal. Se trata de la realización actualizada, al día de hoy y del futuro, de la comunidad de los hombres y mujeres autogobernándose que nuestro país descubrió en las jornadas posteriores al terremoto de 1985 y en infinidad de luchas previas en que las comunidades e individuos defendieron su autonomía frente al afán de cooptación por el sistema de partido de Estado. Se trata de la materialización, múltiple y compleja, de la noción y la realidad de la sociedad civil, que logró transformar vertiginosamente la sociabilidad de México a lo largo del último cuarto de siglo. Pero ya no únicamente en su realización urbana, occidental y esencialmente masculina, sino la civilidad diversa, multicultural,

plurilingüística, pluritemporal, multihistórica y plurisexual que los mexicanos de abajo hemos venido construyendo como el ámbito donde vivimos y queremos vivir nuestra vida cotidiana. Allí tendrán cabida tanto las identidades de vieja raigambre como las nuevas identificaciones posmodernas. Todas las identidades serán respetadas.

El nuevo espacio de lo público debe vivirse como una experiencia cotidiana y continua de enriquecimiento espiritual, vital, y cada vez más, progresivamente, de mejoramiento material y espiritual. El bien esencial, el mediador común de todos los que interactúen en el espacio público, será el reconocimiento. En el ámbito de esa nueva socialidad confluiremos para debatir e inventar nuevas formas de dar sentido a nuestras existencias. “Por la alegría hemos luchado, que la tristeza jamás sea unida a nuestros nombres”, dijo el periodista Julios Fucik, asesinado por el nazismo. Para hacer realidad su dicho es que la sociedad debe construir los nuevos ámbitos del confluir de todos sus miembros.

En suma, como lo ha compendiado Aram Aharonian, “la lucha por la democratización pasa por la reconstrucción del espacio público, que fuera privatizado y vaciado durante décadas en la ofensiva neoliberal. Este debe ser una invitación a la integración y no un palco para la competencia comercial o política entre países o grupos de países y grandes empresas. El espacio público es aquel que reúne a los medios estatales, regionales, educativos, universitarios, legislativos y comunitarios, y que apuesta no a la formación de consumidores o borregos [...], sino que contribuye a la formación de una ciudadanía y una identidad común latinoamericana”.

### **Propuestas y acciones**

**1.- Recobrar plenamente el sentido de comunidad** (familiar, nacional, regional, local, barrial, etcétera) que se ha debilitado, aunque no perdido, conforme se desarrollan y expanden los principios neoliberales en todos los ámbitos de la vida social y personal.

Esto **implica una profunda reforma cultural y moral**. Frente al individualismo que promueve el sistema liberal (con todos sus instrumentos económicos, sociales, ideológicos, mediáticos) debemos impulsar un vasto proyecto de construcción de comunidad. De allí debe surgir un nuevo sujeto social, libre de las deformaciones y desviaciones a que ha conducido la prolongada influencia de visiones y prácticas fundadas en un liberalismo individualizador y sin sentido de lo colectivo. El rescate de lo colectivo frente a la individualización extrema de la sociedad es piedra angular de este proyecto. Hay que poner a la comunidad y la vida comunitaria en el centro de la nueva sociedad. El concurso de los intelectuales para llevar a buen puerto estas metas es fundamental. Pocos fenómenos han sido más dañinos para el país que el esfuerzo realizado desde los diversos gobiernos, especialmente en los últimos lustros, con el fin de domesticar y mercantilizar el pensamiento y el arte. En esa dirección, es indispensable que lo mejor del pensamiento y la creación, en su amplia gama, desarrollen al máximo el sentido de responsabilidad y solidaridad con los grandes problemas nacionales y los procesos de cambios que requiere México. Todo ello en el entendido de que, en verdad, el talante intelectual requiere siempre el ejercicio crítico, frente al poder, la ignorancia y el oscurantismo.

**2.- Restaurar la ética política.** Parte fundamental del oscuro panorama que vivimos

radica en que las estructuras del Estado (desde el nivel local hasta el federal, entre sus representantes electos como entre sus fuerzas del orden) y de los partidos políticos (desde la derecha hasta sectores de la izquierda) han sido igualmente infiltradas por la corrupción de todo tipo. Desde el habitual operar a espaldas del pueblo, en lo “oscuro” (como si lo político no fuera sinónimo de lo público o a la vista de todos los ciudadanos), hasta el aumento desmedido de los salarios decididos por los mismos que lo cobran; o la recepción, siempre encubierta, de dineros que proceden de poderes fácticos o de organizaciones oscuras, lo cierto es que el Estado y los partidos tienen ganado a pulso el epíteto popular de corruptos (habiendo como siempre excepciones de heroico testimonio, siempre en minoría). El uso de la propaganda televisiva y de la prensa escrita, igualmente constituyendo monopolios ligados a grandes recursos económicos, imposibilitan una vida democrática y forman parte de una corrupción estructural de las elites económicas y del poder efectivo.

**3.- Ante la ausencia de una ética política, es necesario lanzar una cruzada de regeneración moral** que obligue a los políticos, a los representantes, a asumir su responsabilidad para con el pueblo, en especial con los más oprimidos y empobrecidos. Se debe enseñar ética, teórica y práctica, en las escuelas, desde el nivel básico. Una ética que también se enseñe en los partidos políticos, en los comités de base, en las organizaciones populares, en todos los ámbitos de la vida social. Si la corrupción continúa su curso, contaminando no sólo las instituciones políticas sino todos los espacios sociales, acabará por contagiar a todo el pueblo y, al llegar a cierto punto, no habrá ya salvación posible. Es necesario que esta cruzada ética atraviese toda la sociedad, desde abajo hacia arriba, partiendo del ejemplo de los movimientos populares, dirigentes todavía sanos en los partidos y funcionarios del Estado.

**4.- Crear instituciones de participación.** El cambio ético, teórico y práctico, habrá de realizarse también a través de la política y de la democracia. La democracia representativa es un sistema de instituciones de legitimidad en el ejercicio del poder, delegado a los representantes elegidos por el pueblo. Se trata de mecanismos históricamente creados para que los representantes cumplan con las propuestas de la ciudadanía que nace de sus necesidades cotidianas.

Para que el ejercicio de la representación se legitime deben cumplirse entonces objetivamente con ciertos requisitos: ser elegido en comicios libres, públicos y equitativos por parte de todos los ciudadanos involucrados en la correspondiente jurisdicción. Nuestra meta debe ser que, además de exigencias procedimentales objetivas, todos los ciudadanos y los electos asuman principios éticos que inclinen a los miembros de la comunidad política a cumplir con sus deberes por convicción, y no sólo por acatar la legalidad. La legitimidad (objetiva en las instituciones y subjetiva en la convicción) garantiza la fuerza del ejercicio democrático del poder delegado de los representantes.

Pero la representación, necesaria por un principio de factibilidad y otras razones, no es sin embargo la esencia de la democracia ni su fundamento. La representación es una forma necesaria pero derivada de su sustancia y fundamento: la participación. Debido a la participación de los ciudadanos se constituye la comunidad política desde la base. Si nadie participa (y con temor permanece en su hogar) la política desaparece. Las tiranías crean el terror para inmovilizar a los ciudadanos e impedir que participen. De la desmovilización de los ciudadanos se alimentan las dictaduras. Por el contrario, la

participación del ciudadano crea y constituye la comunidad democrática. La participación en la comunidad hace a ésta activa, fuerte, eficaz. Una comunidad de ciudadanos participantes tiene real poder político.

La elección de los representantes es una de las posibles actividades participativas de los ciudadanos; no la única ni la más importante (como insiste cierto liberalismo). La elección de los representantes es como una de las cimas de la participación en una cordillera social de miles de montes y pequeños picos. Bien entendida, la participación debe ser diaria, activa, siempre presente, organizada desde la base, y capaz que descubrir las necesidades de la población y proponer a la representación su satisfacción.

Pero, sobre todo, la participación es fiscalizadora, vigila y corrige a la representación cuando ésta no observa las propuestas (que son las necesidades no satisfechas) de la comunidad participativa. La comunidad política es el sujeto continuo en el tiempo, y activo cotidianamente, de la democracia participativa. Ser sujeto de la democracia participativa es un derecho inalienable y el fundamento de todo el orden político. Y para hacerlo posible se deben acordar y establecer mecanismos eficaces.

Dado que lo anterior configura un principio básico de moral política, es tarea urgente institucionalizar la participación para que la comunidad política proponga los contenidos, fiscalice e intervenga en las acciones de las instituciones representativas. Hay entonces dos tipos de instituciones diferentes. Las de la democracia representativa que, a falta de control por la soberanía popular, pueden corromperse —y de hecho en México están en franca descomposición. Y las instituciones, aun por crearse, de la democracia participativa que en todos los niveles del orden político para que sirvan de contrapeso, vigilen y sancionen a la representación cuando no cumple con sus obligaciones. Comprendiendo desde el ámbito comunitario en la base (donde se ejerce la democracia directa) y el nivel delegacional o municipal, hasta los órdenes de estatales y federales, la democracia participativa debe dotarse de nuevos tipos de institucionalidad para ejercer la indicada doble función: proponer las demandas y vigilar con el objeto de corregir las desviaciones. Su accionar frente a la representación debe ser cotidiano y permanente, no sólo en el acto puntual (una vez cada tantos años) de la elección de los representantes. Así, y de modo mucho más eficaz que a través de la reelección, los representantes estarían siempre evaluados por los ciudadanos y las comunidades que constituyan.

**5.- Promover la cultura democrática.** La democracia participativa implica el desarrollo de una cultura democrática que ha sido bloqueada por las prácticas corruptas del sistema de representación vigente. En el marco de una nueva cultura democrática debe modificarse la costumbre de actuar sólo en los procesos electorales, lo que induce a la desmovilización popular durante los largos intervalos entre elecciones. Esta especie de suspensión de la vida ciudadana es, en buena medida, lo que garantiza que se realicen, una y otra vez, comicios más o menos fraudulentos, efectuados con injusticias y desigualdades en la financiación y muchos otros vicios que tienen precisamente el efecto de corromper el único acto participativo que le dejan a la comunidad política. Ese es el círculo vicioso en que actualmente nos movemos.

De este modo, ocurre que la opinión pública que tradicionalmente debían tomar como referencia los representantes para formar su juicio político, ha sido ya igualmente corrompida. La “opinión” público-política, de la misma manera que la representación

política, usurpa el lugar de la ciudadanía y del debate público democrático, y se impone como una mercancía mediante las argucias de la propaganda.

Una cultura democrática participativa permitiría actualizar cotidianamente en los comités de barrio, de aldea, de base y comunitarios en general, la conciencia responsable de todos los ciudadanos, que se hacen cargo de las tareas locales, y de allí a todos los niveles de organización política. Asumir dichas responsabilidades no significa siempre ejecutarlas (aunque sí es posible a nivel barrial o comunitario), pero sí estar atentos a proponer lo necesario y, además, a vigilar y corregir. La cultura democrática, en suma, se construye con la participación y el involucramiento del ciudadano en primera persona, en la convicción de que (invirtiendo la expresión del monarca francés absoluto): “El Estado somos todos” y de que la política es asunto de todos y no sólo de los políticos profesionales, los que nos perjudica, como en el presente.

**6.- Impulsar una visión integral de los Derechos Humanos.** Los derechos humanos son integrales e interdependientes. A menudo se destaca que los principios y valores que sustentan a los derechos humanos —tal y como fueron codificados y acordados de la ONU por los Estados nacionales en 1948, y ampliados y enriquecidos hasta hoy— tienen la inestimable cualidad de ser universales. Pero el sentido original de su universalidad queda precisamente menoscabado, cuando no anulado, en todos los casos en que se pretende atenderlos y aplicarlos con un sesgo que implica énfasis interesados en algunos de sus componentes. Esto sucede muy frecuentemente cuando se quiere reducir estos derechos prácticamente a la vertiente que se ocupa de los derechos y garantías individuales, despreciando o dejando de lado el ancho campo relativo a los derechos económicos y sociales, así como los que corresponden al plano cultural y colectivo. Al procederse de este modo, el espíritu y el enorme poder moral de los derechos humanos se desintegran y, en la práctica, pierden su universalidad para pasar a ser la visión particular de un grupo, de un enfoque cultural o de un Estado. Ocurre a menudo que la perspectiva particular así asumida, con su moral individualista subyacente, se proclama como la versión “verdadera” de los derechos humanos y se busca imponerla por todos los medios.

Aunque rechazamos los excesos propios del individualismo, creemos que la individualidad debe desplegarse en todo su potencial y debe contar con las mejores condiciones para ello. Sin el menor asumo de duda, los derechos civiles y políticos de cada persona deben hacerse plenamente efectivos en una sociedad democrática. Pero no solos ni desprendidos del corpus de derechos elaborado como un conjunto en el seno de Naciones Unidas. Se requiere que aquellos derechos se articulen y armonicen con los demás, esto es, simultáneamente reavivar y hacer efectivos los derechos económicos y sociales, así como los llamados derechos de “nueva generación”: los colectivos y, muy en particular, los derechos culturales. La práctica más nociva ha sido jerarquizar los derechos humanos, colocando a unos (regularmente los individuales) por encima de otros (los derechos socioeconómicos y culturales), y procediendo posteriormente a condicionar el ejercicio de los segundos a los imperativos de los primeros. No es difícil advertir que este proceder termina por favorecer un tipo de sociedad en que ciertos grupos salvaguardan el ejercicio de sus derechos y garantías individuales, considerados “primarios” o “sagrados” —y asegurados por el Estado—, mientras los demás derechos, tan vitales precisamente para los sectores más desfavorecidos, son vistos como derechos “secundarios” que pueden ignorarse o dejarse para mejor ocasión, es decir, para las calendas griegas.

Es nuestra convicción que los derechos no deben jerarquizarse, otorgando a los civiles y políticos un rango superior, y considerando en un segundo plano el derecho de todos a las mínimas condiciones económicas, al bienestar, a la educación integral, a la protección social, a la propia identidad y todas las condiciones de vida comunitaria que hacen la felicidad de los hombres en sociedad. Poniendo unos por encima de otros, se abona a una concepción unilateral e injusta de los derechos y las libertades que termina por servir sólo a unos pocos: precisamente aquellos que tienen los poderes o las riquezas para ejercer “su” libertad en detrimento de los derechos de los demás (el ejemplo clásico es el de los que ejercen su “libertad de prensa”, o mejor de “empresa”, en fatal menoscabo de la libertad de expresión y de información de todos los demás).

El país tiene un terrible déficit en materia de derechos humanos que debe ser saldado cuanto antes. En el último medio siglo, y muy especialmente en los últimos años, el sistema mundial de derechos humanos ha experimentado grandes saltos cualitativos, sobre todo por lo que hace a las materias socioeconómica y cultural. Casi nada de ello se ha reflejado en el país. La mayoría de esos derechos están recogidos por instrumentos internacionales, consensados en los foros mundiales de los que México forma parte. Sin embargo, ninguno de los gobiernos priistas o prianistas han querido incorporar los plenamente a la Constitución, como lo han hecho ya otros países, y mucho menos hacerlos plenamente efectivos. Su moral empresarial y utilitaria se lo impide. Para nosotros es un imperativo ético dar este paso.

**7.- Defender la diversidad cultural y derechos de los pueblos.** Efectuar reformas audaces para abrir espacios a la diversidad cultural nacional, tanto en el aspecto económico como sociocultural, es decir políticas de redistribución orientadas a procurar la equidad social y económica; y la política de reconocimiento que introduce la igualdad entre culturas, visiones y preferencias socioculturales. Derechos plenos para los pueblos indígenas.

**8.- Integrar el concepto del “buen vivir” en la vida social,** explorando las cosmovisiones, construcciones y significados prácticos de los conceptos de los pueblos originarios para encaminarnos hacia objetivos basados en la propia cultura y la historia profunda de México.

**9.- Construir el Poder Social.** Frente a las múltiples crisis (financiera, energética, alimentaria, ecológica, etcétera), el Proyecto Alternativo (en tanto modernidad alternativa) se propone construir el poder civil o social (una etapa superior al de organizar la resistencia ciudadana que ya se impulsa). Se trata entonces de procurar la defensa de los ciudadanos frente a las despiadadas políticas que favorecen a una minoría, privilegian los mercados capitalistas, atentan contra la soberanía nacional, destruyen los recursos naturales, buscan dismantelar las conquistas sociales ganadas a lo largo de la historia (seguridad social, derechos laborales, etcétera), y quebrantan el equilibrio ecológico del planeta. Ello se logra organizando el poder ciudadano mediante la organización a diferentes escalas: hogares, comunidades, barrios, municipios, regiones. Lo anterior implica el trabajo organizado, solidario y permanente de la ciudadanía, incluyendo a individuos, familias, asociaciones, cooperativas, redes.

**a) La construcción del poder social comienza en la familia,** en la edificación de un hogar autosuficiente, seguro y sano, que comparte con muchos otros hogares una misma

“micropolítica doméstica”. Ello se logra mediante la implementación de acciones en relación a la alimentación, la salud, la vivienda, el agua, la energía, el ahorro y el crédito, todo lo cual surge, a su vez, de la toma de conciencia, ecológica y social, de los miembros de la familia, de un cambio de actitudes y, en fin, de la adopción de una nueva filosofía de la vida.

En el caso de la alimentación se trata de que el hogar alcance, donde le sea posible, el autoabasto de alimentos sanos, nutritivos y producidos bajo esquemas ecológicamente adecuados (agricultura orgánica o sustentable) y/o la obtención de aquellos en redes y mercados solidarios, justos y orgánicos. En el futuro cercano, el hogar debe buscar también la autosuficiencia en agua y energía, lo cual implica la adopción de tecnologías adecuadas, limpias, baratas y seguras. La vivienda debe también estar construida con materiales locales, no tóxicos y producidos bajo fórmulas ecológicamente correctas. Finalmente, la salud se alcanza mediante la acción conjunta del consumo de alimentos sanos, materiales no tóxicos, agua limpia, adecuados dispositivos sanitarios y el empleo de varias tradiciones médicas.

**b). El poder social se construye en proyecto concretos, conjugando tres elementos: la solidaridad, la organización y el conocimiento científico y tecnológico.** Cada uno de ellos es necesario pero no suficiente. Ello implica gestar “modos alternativos de vida” basados en la autogestión, la autosuficiencia, la diversidad, la democracia participativa y la equidad, por medio de los cuales los individuos, las familias, las comunidades recuperan el control sobre los procesos que les afectan, es decir, disminuyan el riesgo al que los ha condenado a vivir la sociedad dominada por la lógica del capital.

**c). Los hogares autosuficientes, sanos y seguros, son las células básicas del poder social, pero sólo alcanzan a realizarse plenamente cuando forman redes, asociaciones, cooperativas o comunidades de territorios bien definidos.** Estos últimos representan un segundo nivel de organización social y surgen de la agregación solidaria de los primeros. Un tercer nivel puede alcanzarse cuando se logra la articulación a escala de barrios urbanos, ciudades pequeñas, municipios y micro-regiones, y así sucesivamente. Todas estas formas de organización se potencian cuando existe la participación de “agentes técnicos”: investigadores, promotores, animadores.

**d). Aprender de las experiencias comunitarias existentes.** Dado que existen ya en el país experiencias avanzadas, logros y proyectos de diversa índole, de sectores que han vivido en “crisis permanente” (notablemente grupos campesinos e indígenas y población urbana marginada) con trayectorias de décadas, debe realizarse una síntesis o recuento de lo existente para obtener aprendizajes de utilidad práctica. Hoy se estima que existen unas dos mil experiencias de nivel comunitario, generalmente rurales, y de 12 a 15 regiones que han sido notables laboratorios de experiencias autogestivas exitosas. Igualmente se conocen numerosos ámbitos y núcleos académicos de conocimiento alternativo y práctico a lo largo y ancho del país (no sólo de universidades públicas sino también privadas), así como varios cientos de organizaciones no gubernamentales con diversos grados de experiencia.

**e). La búsqueda de experiencias previas, debe extenderse al resto del mundo.** En América Latina muy especialmente existen avances muy notables en países como Cuba, Brasil, Colombia, Ecuador y Bolivia.

**f). Creación de comités de apoyo (político y técnico) para las redes dedicadas a la gestión de asesorías, orientaciones diversas, organización de talleres y seminarios, y a la difusión masiva de materiales políticos, culturales y también técnicos.**

De todo lo anterior se deduce que el cambio requiere crear, fomentar, inducir y facilitar proyectos autogestivos, organizados por barrios, comunidades, colonias, unidades habitacionales, ubicados territorialmente y articulados a redes de producción y consumo. Estas serían las células o unidades del poder social. En suma, construir el poder social al mismo tiempo que se cambia y democratiza el poder político.

## **Capítulo 2**

### **El Estado al servicio del Pueblo y de la Nación**

Actualmente, el Estado mexicano se encuentra bajo el control de una minoría que utiliza el poder público para su propio beneficio. La oligarquía tiene secuestradas a las instituciones. Por eso, como pueblo, debemos recuperar democráticamente al Estado, a través de la participación activa y del voto ciudadano, y reintegrar las riquezas y los bienes públicos que han sido enajenados en forma anticonstitucional. En especial, deben revisarse las concesiones y contratos en los casos de la minería, la industria eléctrica, el espacio radioeléctrico y el petróleo. Es indeclinable e inalienable el dominio directo de la Nación sobre el territorio, el subsuelo, los litorales, el espacio aéreo y los recursos estratégicos, que deben ser administrados por el Estado en beneficio de los mexicanos.

#### **La soberanía reside en el pueblo**

Hay que restablecer el principio de la soberanía popular para que el Estado esté al servicio de los ciudadanos y de la nación, y para que las leyes garanticen los derechos del pueblo. Desde la primera Constitución de México (1814), se reconoce la soberanía popular. En su artículo 4, la Constitución de Apatzingán estableció que: “Como el gobierno no se instituye para honra o interés particular de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, éstos tienen derecho incontestable a establecer el gobierno que más les convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente, cuando su felicidad lo requiera”.

#### **Establecer un Estado social y democrático**

El Estado debe asumir su responsabilidad con la sociedad, combatir la desigualdad, tener un papel activo en la economía para impulsar el desarrollo y el bienestar del pueblo, restablecer el Estado de derecho y la participación ciudadana en las decisiones de gobierno.

Un gobierno democrático nace y se sostiene con el voto popular, por lo que debe garantizar elecciones limpias, equitativas y sin dispendio de recursos. Un gobierno democrático dialoga, hace acuerdos y respeta todas las expresiones ideológicas, políticas y culturales de la sociedad. Un gobierno debe asegurar el ejercicio de la crítica, la expresión libre y el derecho a disentir. El pensamiento y la expresión libres, son condiciones sin las cuales no hay democracia posible.

Los Poderes de la Unión deben estar sujetos al imperio de la ley y de la Constitución, representando en todo momento los intereses generales de la sociedad y no sólo los de una minoría. Impulsaremos una verdadera división de poderes que dé lugar a una mutua vigilancia que limite todos los excesos en el ejercicio del poder, que cumpla con los objetivos que se fijan en las leyes, la rendición de cuentas y sean acordes con la voluntad popular. La administración pública federal obedecerá a los principios de estricta legalidad y transparencia en sus actos y la permanente rendición de cuentas.

## **El nuevo federalismo**

La relación entre la federación y los estados y municipios debe replantearse y dejar de lado el centralismo o el faccionalismo a la hora del reparto del presupuesto público. La capital de la República debe recuperar su condición de entidad fundadora de la Federación y tener plena igualdad de derechos respecto a las demás. La refundación democrática del Estado debe comenzar desde el municipio, incluyendo el reconocimiento de el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas.

En nuestro país la justicia tiene precio y la impunidad constituye el pilar fundamental del sistema político mexicano; los tribunales legalizan los atropellos y los despojos cometidos por los poderosos; en cambio, castigan a los indefensos y a los que oponen a los abusos. El Poder Judicial de la Federación debe ser un auténtico garante y defensor de la Constitución y sus leyes. Los jueces deben ser intérpretes de la Constitución y actuar con independencia. Se propone elegir democráticamente a los ministros de Corte para que representen los intereses de los ciudadanos y no del poder. No hay democracia sin justicia para todos.

## **Construir un Estado democrático de Derecho**

En tanto que en México no hay Estado de Derecho, sino un régimen de facto que legaliza el pillaje y el despojo de los más fuertes sobre la mayoría de la población, proponemos que el ejercicio del poder sea democrático, transparente y se rinda cuentas a la sociedad; que existan vías efectivas para garantizar todos los derechos humanos; que el principio de supremacía constitucional sobre el resto de las normas legales sea una obligación para cualquier autoridad. Se requieren mejores mecanismos de control de constitucionalidad y de las controversias constitucionales; reconocer la figura jurídica de “acciones colectivas” (class action) para proteger derechos colectivos e intereses diversos, sobre todo de minorías, trabajadores y consumidores. Establecer mejores mecanismos de rendición de cuentas; que existan herramientas participativas para que la ciudadana influya permanentemente el comportamiento de las autoridades (referéndum; plebiscito; revocación de mandato; iniciativa popular; presupuesto participativo; acción ciudadana de inconstitucionalidad; auditoría ciudadana; inconstitucionalidad por omisión legislativa, administrativa o de otras autoridades; audiencia pública; cabildo abierto; consulta popular).

En un Estado democrático la tarea de la seguridad pública es fundamental para garantizar la vida, la integridad física, las propiedades y la tranquilidad de toda la población y no sólo de minorías privilegiadas. Frente a la actual crisis de seguridad pública y la violencia desatada por la equivocada política de combate al narcotráfico que emplea sólo medidas coercitivas; la solución de fondo, la más eficaz, es combatir el desempleo, la pobreza, la pérdida de valores y la ausencia de alternativas sociales, educativas y laborales. Las fuerzas armadas no deben ser usadas en funciones civiles o para reprimir a los movimientos sociales. No se permitirán actos de impunidad desde el poder y se investigarán todas las violaciones a los derechos humanos.

## **Recuperar democráticamente al Estado**

En las actuales condiciones y circunstancias del país, la recuperación democrática del Estado sólo será posible con una insurgencia cívica que reconstruya la República desde

abajo, creando las modalidades de poder ciudadano, las nuevas instituciones públicas, los nuevos instrumentos legales y políticos para gobernar con el pueblo y para el pueblo.

### **Reconstruir la política exterior**

La política exterior debe estar fundada en la igualdad soberana entre los estados, en la no intervención y la solución pacífica de las controversias entre naciones y la solidaridad entre los pueblos, que defienda los derechos de los migrantes, proyecte los valores históricos de independencia y libertad.

### **Ejercer la soberanía nacional médula de la política exterior**

Ante la realidad de un mundo desigual, dominado por grandes centros de poder económico y político, es indispensable procurar la equidad económica, la igualdad soberana y jurídica de los Estados, la solidaridad internacional y el apoyo a la expresión democrática de los pueblos. La principal fuerza de la política exterior será la justicia y la estabilidad internas. La soberanía nacional se refuerza con una política que promueva el desarrollo y la democracia, y que nos haga respetados y respetables en el mundo.

### **Recuperar nuestro lugar en AL y diversificar las relaciones**

México debe recuperar su pertenencia a América Latina y el Caribe, diversificando las relaciones internacionales hacia todas las regiones y continentes, con países como Brasil, India y China.

Nuestra unión solidaria con los países del Sur se inscribe en los objetivos de descolonización y liberación política, económica y cultural que han sido el anhelo de nuestros pueblos.

La relación con Estados Unidos debe ser equilibrada, de cooperación, de beneficio mutuo y respetuosa de las soberanías, haciéndose cargo de las asimetrías. Debe revisarse el Tratado de Libre Comercio con América del Norte. La agenda bilateral no debe centrarse sólo en el tema del narcotráfico, de esa forma protegeremos nuestra seguridad y soberanía. Nuestra relación ha de comprender diversos aspectos como la migración, la energía, el agua y el medio ambiente. El gobierno democrático está obligado a defender a los derechos humanos de los mexicanos en todo el mundo, particularmente de los que viven y trabajan en la nación vecina. El clima de intolerancia y de violencia contra los migrantes es inaceptable, los consulados les deben brindar todo el apoyo legal y la ayuda necesaria. Estados Unidos debe aceptar que necesita el trabajo de los migrantes, por lo que debe legalizarse y regularizarse. Nuestra frontera común representa un desafío y una oportunidad para ambos países, pero sin militarización ni muros que nos dividan y confronten. Generaremos proyectos de desarrollo regional en la frontera para mejorar los niveles de vida y reducir el flujo de migrantes.

### **Privilegiar una política multilateral**

La política multilateral será el ámbito privilegiado de la acción internacional de México para recuperar la historia de liderazgo en la defensa de la paz mundial, de la no intervención, la autodeterminación y el diálogo del Norte y el Sur. La globalización a que aspiramos es la de la solidaridad y la cooperación; opuesta a la discriminación o segregación; afirmativa de los principios de pluralidad, tolerancia y reconocimiento del otro y de los otros, así como de la integridad cultural de las comunidades en cualquier parte del mundo.

### **Efectos del neoliberalismo: devastación, desmoralización y desintegración nacional**

Las políticas económicas aplicadas en los últimos 25 años por los gobiernos neoliberales del PRI y del PAN, han tenido como sustento la subordinación del Estado a entidades externas como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que con base en las llamadas “Cartas de Intención” moldearon la política económica y determinaron la política social en este lapso.

Con el neoliberalismo se proclamó la desregulación, económica, política y social como un dogma y se dismantelaron las instituciones del Estado dedicadas a garantizar la democracia, el bienestar de la población y los intereses colectivos y de la Nación.

El consenso de Washington, impuesto por el FMI a México, subordinó al Estado para cumplir políticas basadas en cinco principios (cuyas promesas nunca se cumplieron):

**a) Liberalización:** Se obligó al Estado y a las instituciones a liberalizar el comercio y las inversiones con el propósito de incentivar el crecimiento y con ello la distribución de la riqueza. Se entregó el manejo de la economía a los agentes del mercado (contrario al dogma, desde el poder público se promovieron los monopolios); se estableció como principal “ventaja competitiva” la mano de obra barata (el Estado castigó a la población e impuso bajos salarios y pésimas condiciones laborales); se prometió el abaratamiento de bienes y servicios (el gobierno ha permitido que hoy tengamos las tarifas y precios más elevados del mundo); el gobierno de Carlos Salinas prometió al entrada al primer mundo y anunció el aumento en los niveles de consumo y el bienestar (pero crecieron los pobres, se redujo drásticamente la clase media y se debilitó el mercado interno y se redujo el consumo).

**b) Privatización:** Desde Salinas se privatizó casi todo porque se dijo que los agentes privados tendían a ser más productivos y eficientes que los públicos. El Estado fue adelgazado y se entregó a privados bienes y riquezas nacionales; el resultado ha sido mayor concentración de la riqueza y se debilitó al Estado.

**c) Desregulación:** Se cuestionaron las reglas y leyes que garantizaban un manejo con miras al interés general de la actividad económica. Hoy la principal tarea del Estado neoliberal es garantizar la propiedad y la seguridad de los negocios.

**d) Políticas monetarias restrictivas:** Se impusieron políticas macroeconómicas para controlar la inflación, pero se produjo mayor desempleo, se endeudó al país y sólo se favoreció a los capitales especulativos.

**e) Políticas fiscales restrictivas:** Se aumentaron los impuestos a los consumidores y se redujeron los impuestos a las empresas y bancos; se disminuyó el gasto público social pero aumentaron los subsidios a las grandes empresas (llamados estímulos). Se abandonó a los sectores más desprotegidos a su suerte.

En términos políticos y sociales, las características de las políticas neoliberales son:

1.- Son autoritarias porque han sido aplicadas por los gobiernos en turno sin consultar a los grupos sociales y económicos del país. En el caso de nuestro país, además se han cometido dos fraudes electorales con el objetivo de sostener ese modelo económico (1988 y 2006).

2.- Son centralistas porque no consideran las necesidades y características económicas de las diversas regiones y estados de la Federación.

3.- Son clasistas porque sólo favorecen a los grandes capitales, nacionales y extranjeros y a la minoría que se siente dueña del país; en especial, a quienes se enriquecen por medio del capital especulativo.

Aunque promueven dejar en libertad a las fuerzas del mercado, en la práctica el modelo neoliberal utiliza al Estado para favorecer a unas cuantas empresa: se les otorgan privilegios fiscales, se les subsidia con recursos públicos y hasta se les rescata si quiebran. Pero no sólo, también las favorecen controlando los salarios y legalizando la destrucción de sindicatos, contratos colectivos y prestaciones. A su vez, les permiten que encarezcan los bienes y servicios. Así, las políticas públicas y las acciones del gobierno favorecen a las empresas inmobiliarias, mineras, las grandes cadenas de autoservicio. En síntesis, se impide el concurso libre en el mercado y de las condiciones de igualdad a los propietarios de tierras, a los productores de bienes y productos de consumo básico, a pequeños y medianos empresarios, etcétera.

Una de las bases de esta política es la apertura comercial indiscriminada, sin ningún tipo de protección a los productores nacionales, lo que convirtió al país en dependiente casi absoluto del exterior.

4.- Son impulsoras de la privatización y reprivatización de las empresas públicas y las actividades económicas, favoreciendo a los grupos de interés ligados a la esfera política.

5.- Han polarizado a la sociedad al concentrar la riqueza en unas cuantas manos –30 poderosos.

6.- Son promotoras de la mercantilización de la vida social, lo que ha implicado acabar con el sentido social del Estado y debilitar sus funciones en beneficio de la población, desmantelado la propiedad social y la planificación democrática. Se han eliminado las políticas públicas que promueven la igualdad social y desarrollo del país: obras de desarrollo social, la salud, la educación, el respeto del medio ambiente. Todas ellas son el eje sobre el cual se puede construir una sociedad democrática.

7.- Son causantes de la destrucción del tejido social. Si lo que importa es garantizar los negocios y las ganancias de las grandes empresas, lo demás es secundario; eso da carta de naturalización al fraude, la mentira, la corrupción, el despojo, el lucro y la violencia. El fenómeno de descomposición social, las miles de muertes provocadas por la guerra contra el narco, la desintegración familiar, el desempleo y las carencias que viven cada vez más mexicanos, son resultado directo de las políticas neoliberales.

En México, el Estado neoliberal funciona como un régimen oligárquico que se encuentra bajo el control de una minoría que se apoderó del poder público para su propio beneficio. Así, el Estado ha renunciado en la práctica a sus funciones de orientar, promover y regular el crecimiento económico y, en aras de la globalización, ha cedido parte de la soberanía y la autodeterminación nacional a intereses internacionales.

En estas circunstancias, el pueblo debe recuperar democráticamente al Estado, a través de la participación activa y del voto ciudadano. Un Estado democrático debe reintegrar las riquezas y los bienes públicos que han sido enajenados en forma anticonstitucional.

Debe recuperar la minería, la industria eléctrica, el espacio radioeléctrico y el petróleo para ponerlo al servicio de la nación; estos recursos estratégicos deben ser administrados por el Estado en beneficio de los mexicanos y de la Nación.

### **El pueblo soberano y su Estado**

La nación mexicana es el conjunto de todos los que han nacido en el territorio nacional o que, habiendo nacido en otros países, han adoptado la nacionalidad mexicana. El cuerpo político de la nación es el pueblo, los ciudadanos. Éste la representa en todo lo que concierne al bienestar del conjunto de todos sus miembros y decide qué Estado se da para su buen gobierno y elige a quienes se harán cargo de ese gobierno. Por eso el artículo 39 de nuestra Carta Magna establece que: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

En los *Sentimientos de la Nación*, José María Morelos, el “siervo de la Nación” es el primero en señalar (punto 5º) que “La Soberanía dimana inmediatamente del Pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judiciario, eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad”. Luego, en la Constitución de Apatzingán de 1814, se reconoce que “... la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional compuesta por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la Constitución”. Sin embargo, la Constitución de 1824 no retoma este principio y fue hasta la Constitución de 1857 cuando se integra la redacción que sigue vigente hoy día.

Siendo el municipio la célula de la República, la cuna de la soberanía popular se da a nivel municipal, es decir, en el pueblo reunido en su comunidad originaria. El pueblo ejerce su soberanía *instituyendo*, no *gobernando* ni haciendo leyes (*legislando*) y, menos, diciendo el derecho de cada cual (*juzgando*). La Constitución, así, no es un conjunto de *normas* como suele vérsela, sino de *instituciones*, ni es un instrumento jurídico, sino un *pacto social y político*.

Hacer valer la soberanía popular requiere impulsar la construcción de una ciudadanía democrática, mediante el ejercicio de los derechos políticos y civiles, y la formación de una identidad cultural basada en la libertad y el respeto a la diversidad.

Con la Revolución mexicana y la Constitución de 1917, el pueblo adquirió el título de ciudadanía, porque sólo si el pueblo se convierte en una comunidad de ciudadanos puede determinar o modificar el tipo de gobierno. Al mismo tiempo, la ciudadanía implica la justicia social, puesto que la ciudadanía entraña diversos derechos, así como la distribución de bienes que hacen posible la vida ciudadana. Y si el principal derecho de los ciudadanos es la libertad, para ejercerla es indispensable cumplir con condiciones mínimas como son tener una educación laica y gratuita –necesaria para que el pueblo pueda ejercer su libertad de expresión y de pensamiento–; también es indispensable tener mínimos de bienestar para solventar las necesidades de su vida cotidiana; así como acceso a instituciones de salud para salvaguardar el derecho a la vida.

Bajo estas premisas, la propuesta de nuestro movimiento es promover un “proceso constituyente” mediante el cuál los ciudadanos construyan los instrumentos políticos y sociales necesarios para hacer valer la soberanía popular y el derecho a definir el rumbo de la nación y, por el otro lograr que, una vez que se restablezca este principio, reconstruir la República sobre bases democráticas y participativas.

### **El Estado democrático debe estar al servicio del pueblo y de la nación**

México dista mucho de ser un Estado democrático. La alternancia en la Presidencia que se logró en el 2000 y que rompió la hegemonía que el PRI mantuvo durante más de 70 años. Sin embargo, el gobierno de Vicente Fox traicionó el mandato democrático y no transformó el viejo régimen ni castigó a los responsables de la corrupción ni de las graves violaciones a los derechos humanos. Por el contrario, mantuvo las mismas prácticas y las mismas instituciones. En el gobierno del PAN se retrocedió en los avances democráticos en materia de elecciones libres y equitativas como se demostró en las elecciones presidenciales de 2006 y en las elecciones locales y federales posteriores.

Hoy el sistema de partidos está en crisis, no sólo por la burocratización, elecciones caras, falta de democracia interna, el alejamiento y desconfianza de los ciudadanos, sino por la corrupción sistemática, el patrimonialismo, las prácticas clientelares y manipulación electoral. Lo más grave es que se ha establecido un régimen oligárquico en el que un pequeño grupo controla la mayor parte los partidos políticos y de la clase política.

La República está definida por el Constitución como una democracia representativa, pero funciona con múltiples limitaciones que incluyen un alejamiento de los gobernantes con los ciudadanos, ausencia de mecanismos de rendición de cuentas de legisladores y funcionarios de la administración pública, de exigibilidad de los derechos y de evaluación y fiscalización ciudadana de las políticas y programas de gobierno.

El hecho es frente a la crisis del sistema político mexicano, reflejada en la conducta de los funcionarios y los congresistas, en sus niveles de ingreso, los intereses que defienden; no existe tal representatividad, ni puede existir en esas condiciones.

El contrapeso efectivo a las debilidades y vicios de la representatividad es a través de la democracia participativa, mediante la cuál los ciudadanos tomen parte activa y libre, institucionalizada y autónoma, en las decisiones fundamentales que les conciernen.

Construir esa democracia para hacer que las instituciones del Estado estén a servicio del pueblo y de la nación, implica una transformación profunda del régimen político. Hay que reformar la legislación electoral y el sistema de partidos para garantizar equidad y consolidar un sistema plural de partidos, así como hacer efectivos los derechos políticos de todos los ciudadanos.

Habremos de impulsar una verdadera reforma de las instituciones del Estado para hacerlo efectivamente democrático, eficiente y socialmente responsable. Un requisito de esta reforma es garantizar la real separación entre los tres poderes del Estado: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Este cambio también debe considerar la democratización de esos poderes y del ejercicio mismo del poder. La relación del

Ejecutivo con el Legislativo debe partir del respeto a la autonomía del Congreso, pero procurando las coincidencias de acuerdo en beneficio del desarrollo social, económico y político. La relación del Ejecutivo con el Poder Judicial debe ser respetuosa y apearse a la legalidad y al derecho.

Las responsabilidades del Congreso, por supuesto, no se limitan a elaborar las leyes que derivan necesariamente de la Constitución, sino que tiene muchas otras responsabilidades. Un parlamento es una instancia en la que se habla y se escucha, y además se discute. El nuestro está hoy muy lejos de ser eso. Pero el Congreso tiene, como ya se apuntaba antes, la facultad de controlar políticamente los actos del Ejecutivo. No sólo debe aprobar la Ley de Ingresos (tarea de las dos Cámaras) y el Presupuesto de Egresos (tarea de la Cámara de Diputados), sino vigilar que se cumplan y se ejerzan bien, y llamar a cuentas a los gobernantes y someterlos a responsabilidades. Eso es parte del equilibrio político entre poderes. El Congreso actúa, también, como supremo tribunal de control cuando somete a juicio político o juicio de procedencia a los responsables de ejercer el poder cuando cometen ilícitos en sus funciones o violaciones graves a la Constitución y las leyes.

Un buen gobierno debe asumir sus responsabilidades públicas en todo momento y ello, muchas veces, quiere decir, dar cuenta a los representantes de la Nación de todos sus actos.

### **El federalismo**

El de México no es un pueblo unitario, sino más bien una federación de pueblos y culturas, unidos por la historia en una misma Nación. Por eso nuestro Estado es federal.

El federalismo no fue una mera ocurrencia en México, sino un hecho histórico que se registró en un enorme país y con una escasa población. Cuando México nació a la vida independiente tenía vastísimas extensiones muy poco pobladas que, no obstante, contaban con poblaciones locales muy activas y demandantes, muchas de las cuales habían combatido por la independencia. Fue así que en 1823, las provincias de Jalisco, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas proclamaron sus gobiernos locales y llamaron al resto de las provincias del país a establecer en México una República federal. Una vez triunfante la causa federalista, la primera Constitución del México independiente, la de 1824, instauró en el país el régimen federalista.

El federalismo resulta la forma más democrática de organización del Estado nacional, porque esa organización viene desde las profundidades de la nación, de las comunidades y localidades en las que viven los pueblos. Es allí donde los ciudadanos actúan diariamente y luchan por sus intereses. Una República federal tiene que organizarse tomando en cuenta todas esas exigencias y buscar la manera de que queden representadas en el poder federal que las unifica a todas.

El gran estudioso francés de la democracia norteamericana, Alexis de Tocqueville, decía que hay una escala que va de abajo hacia arriba: primero es la comunidad, luego el Estado y al final la Federación. Eso fue lo que nuestros padres hicieron al conformar nuestra primera República federal y democrática. Se entiende que las comunidades (las localidades) organizan a sus Estados, las futuras entidades de la República federal,

dándose su propio gobierno en el Municipio y sus ayuntamientos y representándose todas en el poder local, estatal. Los Estados, a su vez, organizan al Estado nacional, federalista, en el que todos los Estados y sus comunidades están plenamente representados. Este proyecto cuajó en la constitución del Estado moderno en México.

De esa experiencia histórica real extraemos nuestro programa político. La democracia debe formarse desde la base, desde las comunidades de los Municipios. Estos deben dejar de ser simples demarcaciones administrativas de los Estados para convertirse en organizaciones ciudadanas fundadoras de los poderes estatales. La verdadera democracia comienza por el fortalecimiento de las comunas municipales, donde los ciudadanos viven, conviven y luchan por la existencia. De esta forma, la desigualdad regional es uno de los retos fundamentales del federalismo.

Deben abolirse todas las formas de sujeción de los Municipios al poder de los Estados. Ya no deben ser las Legislaturas las que dicten a los Municipios sus leyes orgánicas. Esa facultad debe darse a ellos mismos y cada uno debe decidir cómo gobernarse, atendiendo siempre a los lineamientos de las constituciones estatales y, sobre todo, de la Constitución.

Los Estados de la Federación, a su vez, se entienden como entidades fundadoras de la República y las enumera el artículo 43 de nuestra Carta Magna. Entre ellas se cuenta al Distrito Federal, asiento de los poderes de la Unión al que, por razones que no se justifican ni histórica ni constitucionalmente, se le niega su soberanía interior plena.

En un auténtico Estado federal, son soberanos lo mismo los Municipios que los Estados, porque son la expresión de la voluntad de sus comunidades de ciudadanos. Por eso, un Estado federal no puede funcionar si no es totalmente democrático, de manera que la voluntad del pueblo pueda fluir de abajo hacia arriba y manifestarse en actos soberanos de decisión política. La diversidad de soberanías (comunal, local y federal) sólo es un asunto de competencias que deben complementarse a la perfección. México será libre de verdad cuando sea de auténticamente democrático.

### **El Pueblo y la Nación**

Andrés Molina Enríquez, el gran precursor e ideólogo de la Revolución Mexicana, escribió que la tierra es a un pueblo como la concha al caracol: en ella y de ella vive. Un pueblo sin tierra jamás podría subsistir. Por eso el constituyente de Querétaro diseñó un sistema de relaciones de propiedad que asegurara, en primer término, el dominio (la propiedad) del común del pueblo sobre su propio territorio. El propietario original de ese territorio es la Nación que distribuiría sus bienes entre todos sus integrantes, fundando la propiedad privada, pero no sólo, también la propiedad social; a su vez, reservaría un patrimonio que el Estado administraría para el bienestar de todos.

Fue así como surgieron, en orden de jerarquía, la propiedad nacional, la propiedad privada y la propiedad social. En el artículo 27 de la Carta Magna se define a la propiedad nacional como la propiedad que nació antes que ninguna otra y de la cual surgieron las demás. La Nación reconoció la propiedad privada y garantizó a los grupos originarios del país, los indígenas, a los campesinos, así como a los productores que se asociaban en cooperativas, lo que se llamó propiedad social. La propiedad nacional

quedó como reserva para hacer nuevos propietarios, privados o sociales, y para administrar la riqueza común para el desarrollo del país.

Los propietarios privados lo son sólo de la superficie del territorio, por lo que se les llama superficiarios; pero pueden ocuparse a toda clase de actividades productivas y profesionales con entero dominio de sus bienes. El patrimonio nacional está constituido, según el 27, por las tierras y aguas que no se hayan entregado a los privados (terrenos nacionales), por lo mares aledaños y sus fondos, por el subsuelo y sus riquezas y por el espacio aéreo sobre el país.

Ese mismo artículo señala las actividades productivas que explotan los bienes de la Nación y que quedarán en exclusiva reservados para la Nación. Entre ellos se encuentran los hidrocarburos (el principal, el petróleo), la producción de electricidad y otras actividades (ya no muchas, porque los regímenes derechistas los han entregado a los privados, extranjeros y nacionales). Los privados pueden explotar los bienes de la Nación, mediante concesiones que el Estado les otorga.

La primacía del dominio de la Nación, se denota por el hecho de que la misma Constitución encarga al Estado, su representante político y jurídico, ser rector del desarrollo económico del país, coordinando y planificando la actividad de todos con ese fin (artículos 25 y 26). El artículo 28, que estipula un desarrollo sin monopolios ni concentraciones indebidas de riqueza, da también al Estado la facultad de regir el desarrollo a fin de hacerlo un desarrollo igual y en beneficio de todos.

La Constitución los protege a todos. El artículo primero instituye la protección a todos los mexicanos, definiéndolos como diferentes entre sí; el artículo segundo nos habla de la composición pluricultural y pluriétnica de la Nación y protege y preserva a todos sus componentes de cualquier clase o tipo que sean.

Los intercambios económicos, sociales y culturales con las diversas naciones, parten de lo que somos. Resulta imperativo que refundemos nuestra política internacional y le demos un giro que nos permita hablar en derecho con los otros y hacernos respetar como nosotros debemos respetarlos a ellos.

Se ha ido perdiendo la conciencia y la voluntad de preservar y hacer respetar la noción del interés nacional. Los gobiernos derechistas que hemos padecido desde 1982, han declinado la voluntad de luchar por nosotros mismos como nación. El entreguismo a los intereses económicos y financieros del exterior, la pérdida de rumbo en nuestro trato con las potencias del mundo y el abandono de la educación del pueblo y de la promoción de la ciencia, la tecnología y las artes nos han convertido en una nación postrada e indefensa. Hay ramas enteras de la economía nacional, como la banca o la industria que ya no son nuestras; nuestra cultura sobrevive porque los mexicanos siguen siendo un pueblo de hondas raíces históricas, pero la pobreza y la miseria se extienden por doquier en nuestro territorio, por efecto del mal gobierno y de nuestra descomposición social y económica a que ha dado lugar.

Estamos convencidos de que defender a la Nación, a sus grupos étnicos, a sus clases económicamente activas, a sus trabajadores del campo y la ciudad y a su progreso cultural, científico, tecnológico y artístico es una lucha de vida o muerte y nuestro Movimiento, en ese sentido, está decidido a todo.

Los derechos fundamentales del individuo y los derechos colectivos están plasmados en la Constitución. Los derechos sociales, la principal conquista de la Revolución Mexicana son negados. No se respetan los derechos humanos de la población. Incluso en los regímenes del PRI y del PAN ha tenido responsabilidad en violaciones graves a los derechos humanos que no han sido investigados ni castigados (todavía está pendiente de la justicia de la matanza de 1968, de las masacres de Acteal y El Bosque, en Chiapas, de Aguas Blancas y El Charco, en Guerrero, los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, así como cientos de inocentes asesinados por fuerzas de seguridad en el marco de la “guerra contra el narcotráfico” emprendida por Calderón.

Más aun, los derechos de indígenas, campesinos, obreros, empleados, mujeres y jóvenes no se respetan y las instancias encargadas de impartir justicia no investigan y rara vez castigan a los responsables. Se puede afirmar que la impunidad es la principal causa de que continúen las violaciones a los derechos humanos, de la corrupción y de la mayor parte de las injusticias en nuestro país.

### **La justicia del pueblo**

El Poder Judicial se establece para hacer justicia, para hacer valer el derecho de cada quien. El juez está dedicado a interpretar el derecho y de él depende de que a todos se nos haga justicia en cualquier clase de asuntos. En un Estado federal la impartición de justicia es vital para el buen funcionamiento y la debida convivencia de todos los intereses que surgen en la sociedad. Quiere decir que hay una jurisdicción general, federal, y otro que es local, estatal.

En el primer título, capítulo primero, de la Carta Magna, se reúnen todos los artículos que están dedicados a proteger a la persona. Proviene de la Constitución liberal de 1857. Estamos en la era de los derechos humanos y todo mundo comienza a reclamar que ese capítulo sea reemplazado por otro que se dedique a la protección de los derechos humanos y no solamente a garantizar algunas libertades fundamentales.

Los revolucionarios franceses acuñaron, en su Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que una nación que no cuenta con una Constitución en la que se contenga una declaración de derechos y el principio de la división de poderes, no es una verdadera nación ni una verdadera Constitución. Para que eso tenga sentido, desde luego, necesitamos un Poder Judicial que sea el garante de esos derechos y de la Carta Magna en su conjunto.

Ahora bien, el Poder Judicial se integra por dos instancias claramente definidas: una, que es preventiva y persecutora de las violaciones al derecho y, otra, que es resolutive o juzgadora. A la primera llamamos ministerio público. A la segunda, propiamente, sistema judicial.

El ministerio público se instituye como una rama del Poder Ejecutivo sin que haya absolutamente ninguna razón para ello. El ministerio público debe instituirse como una rama autónoma del Poder Judicial, con su servicio civil de carrera, su organización propia y su propia ley orgánica. Los procuradores deben conservarse sólo como abogados o representantes legales del Ejecutivo.

El juez local, en los sistemas estatales, se ocupa de decir el derecho de acuerdo con las legislaciones de los Estados. Pero, ¿cómo protege el juez federal los derechos constitucionales de todos? Existe hoy una institución que es la encargada de desahogarlo, el Juicio de Amparo, que consiste en amparar a quien lo solicite por violaciones de derechos constitucionales, pero sin afectar la ley ni la autoridad cuyo acto se reclama, vale decir, que no tiene efectos protectores para todos.

Entre nosotros sólo son intérpretes de la Constitución los ministros de la Suprema Corte de Justicia. Nosotros proponemos que los ministros sean elegidos democráticamente, ya que eso permitiría que su nombramiento no esté sujeto a los chantajes o caprichos de los gobernantes en turno.

Ahora tenemos un Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y tribunales agrarios, uno, llamado Tribunal Superior Agrario y, otros que son Unitarios Agrarios. Esos tribunales deben entrar en la esfera del Poder Judicial de la Federación, pues no se justifica que funcionen como organismos autónomos e independientes en su funcionamiento.

### **La administración pública del pueblo**

El Poder Ejecutivo de la Nación se ocupa de dos materias fundamentales: el gobierno de la sociedad, coordinando y poniendo de acuerdo a todas las fuerzas políticas y sociales del país, y la administración del Estado, en sus dos clases de entidades, los organismos que integran las dependencias del gobierno (secretarías de Estado, departamentos administrativos y la Consejería Jurídica de la Presidencia, que, en nuestra opinión, debería ser sustituida por la PGR) y las entidades llamadas paraestatales (literalmente que están al lado o detrás del Estado) y que se dedican, en su mayor parte, a administrar los bienes de la Nación o prestar servicios públicos estratégicos a la población.

La administración pública federal se define como centralizada y paraestatal, para diferenciarse de otro tipo de entidades que son los organismos públicos autónomos y permanentes que la misma Constitución establece (como el Instituto Federal Electoral, el INEGI o el Banco de México y otros de esa clase) y los organismos públicos descentralizados (como la Universidad Nacional Autónoma de México y otras instituciones de educación superior, algunas entidades de sistema financiero y los Institutos de Asistencia Social, como el IMSS e el ISSSTE o, también, el Instituto Federal de Acceso a la Información), que son creados por leyes del Legislativo, tienen un estatuto aparte y se manejan autónomamente respecto del gobierno.

Que sea centralizada, no quiere decir que la Administración Pública Federal se maneja sin reglas ni control por el hecho de que depende directamente del presidente de la República. De hecho, el Poder encargado de crear sus organismos no es el Ejecutivo, sino el Legislativo, como lo señala el artículo 90 constitucional.

Sólo el Congreso puede hacerlo, si bien a sugerencia del Ejecutivo, porque es el encargado de esa rama del Estado. No puede hacer lo que hizo el gobierno panista con la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (cualquier creación o reforma de los organismos públicos sólo las decide el Congreso), menos aún, sacrificando la suerte de

decenas de miles de trabajadores.

Una administración pública debe manejarse democráticamente, no sólo porque su creación o desaparición debe decidirla el Congreso, sino porque todas sus entidades y organismos atienden dos fines: el manejo del patrimonio nacional, como las paraestatales, que administran una riqueza de todos, como PEMEX, o dan un servicio público, como lo proporcionaba Luz y Fuerza del Centro. Las primeras se encargan de manejar los bienes de la Nación, cada vez más privatizados; las segundas, de proveer a la sociedad de aquellas funciones que son indispensables para su trabajo y su bienestar.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales, obra del Congreso, definen los asuntos de las mismas y los distribuyen entre los diferentes organismos públicos y paraestatales o, también, descentralizados. Lo que quiere decir que la Administración Pública no es un asunto privativo o exclusivo

El objetivo general, fundado en los principios democráticos de nuestro sistema constitucional, es que la administración pública federal, siendo centralizada, en su parte puramente gubernativa, no se convierta en un instrumento de opresión de la sociedad ni de los diferentes grupos que la integran. Resulta inadmisibles, por ejemplo, que, como señalábamos antes, la Ley Orgánica en la fracción VIII del artículo 40, reservado a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, imponga que será la encargada de coordinar la integración y establecimiento, así como de vigilar su funcionamiento, de las Juntas Federales de Conciliación y de la Federal de Conciliación y Arbitraje destinadas a regular las relaciones obrero patronales.

O se concilia o se arbitra en los conflictos obrero patronales y a través de un órgano administrativo, no jurisdiccional (como se acostumbra en todas partes del mundo, excepto en los países de regímenes autoritarios). El sometimiento de los trabajadores comienza, precisamente, al negárseles la impartición de justicia por parte de tribunales dedicados a ello y depender para eso de la voluntad del gobierno. Si, además, agregamos todos los mecanismos que la Ley Federal del Trabajo establece para el control de los trabajadores por parte de la STPS, como el tomar nota de sus directivas sindicales o llevar el registro de sus organizaciones, se puede entender que, desde el punto de vista de la protección de los derechos laborales, los mexicanos que viven de la prestación de su fuerza de trabajo se encuentren inermes y sometidos a cualquier administración despótica y autoritaria, como lo hemos podido ver en los casos recientes de los mineros y de los electricistas.

Está claro que necesitamos una Administración Pública sometida al control de la ciudadanía, incluyendo al Legislativo, está lejos de restar eficacia al gobierno de la sociedad, pues de lo que se trata es de que funcione bien, para el servicio de la sociedad y para el bienestar general de los mexicanos.

### **Derechos plenos al Distrito Federal**

Nuestra capital federal, asentada en el Valle de México, resume en gran parte la identidad de nuestra patria. Muchas veces, después de realizada la independencia del país se pensó en trasladarla a otras partes. Pero siempre hubo voces juiciosas que ponderaron la ubicación de ese corazón de la Nación, precisamente, en el centro de su

territorio. Está estratégicamente situada. Por eso ha sido, a través de los siglos, la cabeza del poder. Lo fue del antiguo imperio náhuatl, también del poder colonial y, luego, de la República.

Ese corazón de la patria ha sido tratado con gran injusticia desde que nos dimos una Constitución. En la Carta Magna de 1857 se reconoció al Distrito Federal como una entidad fundadora del Pacto Federal. Se le llamó Valle de México (artículo 43). La Constitución de 1917, la denominó Distrito Federal. El del Distrito Federal es considerado un pueblo soberano e independiente que decidió unirse a los demás en esa tarea unificadora.

Por esa razón, resulta inexplicable que los constituyentes de 1857 y luego los de 1917 decidieron que al convertirse en capital federal, en asiento de los poderes federales, nuestra entidad capital perdía sus derechos como entidad soberana del Pacto Federal. Siempre se alegó una supuesta sobreposición de jurisdicciones que, se decía, habría implicado que ni los poderes federales desarrollaran sus funciones plenamente ni las autoridades locales, en caso de ser autónomas y soberanas, habrían podido gobernar a su población.

A decir verdad, la coexistencia de dos poderes en un mismo territorio no es un problema espacial, sino jurisdiccional, lo que equivale a decir que basta con definir con toda precisión las facultades de cada uno. Se dedica todo el artículo 122 a estipular la institucionalidad del DF, manteniendo siempre su limitada soberanía en el Pacto Federal y ante los Poderes federales.

Hoy los ciudadanos de la capital pueden elegir a sus gobernantes (Jefe de Gobierno) y a su Poder Legislativo local (llamado Asamblea Legislativa), pero ambos con limitaciones que no tienen los de los estados y que marca su sometimiento a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación. Resulta inadmisibles que los ciudadanos del DF tenga sus derechos políticos limitados por el sólo hecho de que en su entidad residen los poderes federales. Si es una de las entidades fundadoras de la Federación, nuestra capital debe ser plenamente soberana dentro del Pacto Federal.

Como toda entidad federal, al DF debe dársele su constitución municipalista y proceder en consecuencia. No se justifica el dicho de quienes sostienen que nuestra ciudad capital es un municipio “grandote”. Se necesita reivindicar su calidad de entidad federativa y, también, las dimensiones de su población tan numerosa. La Capital debe adoptar el régimen municipal para el autogobierno de sus ciudadanos. Y en la ciudad no hay otro modo de dar el poder municipal a los ciudadanos que organizándolos en sus barrios naturales para su autogobierno. El jefe de gobierno debe constituirse en gobernador con plenos derechos como el Congreso local.

### **Una nueva democracia**

La función primordial de los partidos, desde luego a través de sus ofertas y propuestas, es la de ser los verdaderos organizadores del consenso popular en la contienda por el poder. Pero es bien sabido que las masas populares tienden a organizarse cada vez que enfrentan un problema. Hoy la vida social comunitaria no puede por más de ser una

vida social organizada. Nosotros hemos mostrado que los ciudadanos pueden organizarse por su cuenta, sea para luchar por un interés nacional, como el petróleo, sea por la defensa de los trabajadores, como con los mineros o los electricistas, o sea por la defensa de la economía de las masas populares. Y sabemos también que eso desemboca en la lucha política.

La organización ciudadana debe fortalecerse en todos los campos. No podemos hacer a menos los partidos, pero podemos vigilarlos y actuar para que se conduzcan democráticamente, siempre que estemos organizados autónomamente. Un pueblo que no está organizado no puede defenderse de sus opresores y de sus explotadores. Tampoco podrá cambiar la organización del Estado para hacer del mismo un Estado que vele por sus intereses. La democracia debe cambiar de signo, debe dejar de ser meramente representativa para convertirse en una democracia participativa. Eso quiere decir llevar al pueblo a tener la capacidad real de decidir cómo se instituye el Estado y cómo gobierna.

Fortalecer el poder del pueblo es nuestro objetivo. Para tener una verdadera democracia necesitamos darle al pueblo, a sus ciudadanos, mediante canales de expresión de su voluntad, el control de sus gobernantes y representantes. Por eso hemos venido proponiendo las figuras del plebiscito, el referéndum, la revocación del mandato y la plena iniciativa popular para hacer propuestas en todos los niveles a que nos referíamos.

A eso llamamos una auténtica democracia participativa, en la que todos los ciudadanos, el pueblo que decide libremente, puedan controlar a sus gobernantes y servirles de apoyo eficaz para que desarrollen su tarea. Es significa reivindicar plenamente la soberanía popular. No puede haber orden aceptable para todos si no participan todos. No puede haber orden si sólo lo deciden los oligarcas explotadores de nuestro pueblo, muchos de ellos extranjeros, esos cuyos medios y recursos se han venido llamando “poderes fácticos”.

El dinero a raudales, los medios de comunicación en manos monopólicas, las asociaciones patronales que son verdaderos parlamentos de las clases dominantes, las organizaciones sindicales que antes eran puntales del autoritarismo priísta y ahora son verdaderas mafias, el sistema financiero que en ninguna parte del mundo es tan productivo como aquí y que se dedica a extraer la riqueza de una población ya de por sí empobrecida, las élites políticas que hacen carrera vendiéndose al mejor postor y hasta los grupos criminales son, de verdad, esos poderes fácticos que cada vez más deciden qué se hace y qué no en este país. Esos son los verdaderos enemigos de la libertad, la cual reclaman para sí como un monopolio.

Hay que hacer notar que los llamados poderes fácticos, en realidad, jamás han gozado de un verdadero poder propio. Sólo tienen el poder que nuestros gobernantes corruptos les dan o les permiten ejercer. Las televisoras no podrían ejercer el poder que tienen si no se les permitiera desde el Estado el dominio de los medios y del dinero. Los multimillonarios, dueños de México, que deciden por todos nosotros, no podrían abusar de la ciudadanía y volverse cada vez más ricos si no estuvieran en permanente contubernio con los malos gobiernos. Los líderes sindicales corruptos no podrían someter a los trabajadores si no se lo permitieran los gobernantes. Los llamados poderes fácticos no son sino una extensión del poder de la oligarquía que nos gobierna y decide por sí misma el destino del país.

Los derechistas piensan que la democracia no sirve para gobernar y que hay que centralizar la acción del poder del Estado. Su bandera es gobernar sin la voluntad del pueblo. Pero eso no dará nunca eficacia al gobierno de la sociedad. O se gobierna de acuerdo con ella o sólo se abusa del poder y se abre el cauce a la violencia proveniente de la misma sociedad y respondida con igual violencia desde el Estado. La democracia, es nuestro credo, es la única forma de poder gobernar a nuestra sociedad y de alcanzar el bienestar que se proclama en nuestra Carta Magna. Nuestro pueblo está clamando por un buen gobierno y exigiendo que se le permita participar en y decidir ese gobierno.

La nuestra es una lucha por la democracia, porque sabemos que sólo la democracia nos abrirá las puertas del futuro. Sin democracia no habrá porvenir para nosotros.

### **La nueva política internacional**

La derecha no ha hecho otra cosa, desde que nos gobierna desde 1982, que provocar la vergüenza de todos los mexicanos ante el mundo. Hemos claudicado de todos nuestros principios nacionalistas y democráticos ante todas las naciones. Nos hemos convertido en unos servidores de los amos del mundo, siempre creyendo que con ello nos iría bien. Resulta patético que hoy nuestra banca esté toda en manos de extranjeros y, más todavía, que en ella predominen los bancos españoles, endeudados hasta la coronilla con el sistema financiero internacional, y nuestro país sea el lugar en el que hacen los más jugosos negocios. Y todo, con sólo dar unos cuantos millones de dólares a algunos funcionarios vendidos y traidores.

No hay modo de calificar el entreguismo de la derecha que nos gobierna desde hace tres décadas a los intereses extranjeros. Finalmente, nos ha dejado sin país, sin riqueza propia y nos ha convertido en un pueblo de parias ante el mundo. México ahora se ostenta con un ochenta por ciento de pobres de los cuales más del cincuenta por ciento son miserables. Pero, eso sí, para vergüenza de todos, podemos exhibirnos como el país que cuenta con el hombre más rico del mundo y hasta con un narcotraficante en la lista de los ricos de la revista Forbes.

Tenemos doce millones de compatriotas viviendo en Estados Unidos. Ellos hacen gran parte de la riqueza de ese país y denotan nuestra miseria como nación que no sabe dar a los suyos el bienestar que requieren. Perseguidos y ultrajados en el país más poderoso y rico del planeta, los mexicanos en ese país ven cómo la patria los ha descuidado y traicionado.

Nuestro pasado glorioso, por lo menos, nos dicta una lección elemental: aprender de nuevo a ser nosotros mismos, con lo que somos y como somos, ante el mundo. También saber cuidar nuestro patrimonio nacional, hoy dilapidado y malbaratado a los extranjeros. Darnos cuenta de que para ser ante el mundo lo que somos, vale decir, ser reconocidos, tenemos que darnos a respetar. Eso no cuesta mucho y los ejemplos abundan en nuestra historia.

Deberemos reconquistar el orgullo nacionalista de volver a ser nosotros mismos y dejar de ser unos siervos de los intereses imperialistas. Deberemos aprender, de nuevo, a ser libres, en este mundo de conflictos y guerras y saber conquistar un lugar digno y

respetable entre las naciones.

### **Lineamientos y objetivos de la nueva política exterior**

1- La política exterior de México ha de fundarse en principios y acciones que fomenten los intereses nacionales.

Las acciones internacionales de México deben enmarcarse firmemente en una política exterior fundada en la igualdad soberana de los Estados, la no intervención y la solución pacífica de las controversias, principios que están ya consagrados en la Constitución vigente.

Tales principios han de ejercerse en beneficio de los intereses de la Nación y deben proyectar, más allá de las fronteras, los valores históricos de independencia y libertad que nos han definido en nuestros mejores momentos, y que frecuentemente han sido negados y aun traicionados por los últimos regímenes de gobierno.

La congruencia entre la acción y los principios constitucionales, lejos de constituir una camisa de fuerza, es garantía de que nuestras acciones internacionales sirvan a los intereses de la Nación y proyecta, en el exterior, a un país comprometido con valores universales permanentes.

Históricamente hemos sido y somos parte de los países dominados, de los países del Sur; se nos han impuesto sistemas de subordinación en lo económico, político y cultural. La plena independencia, el ejercicio efectivo de la soberanía y el desarrollo de nuestra sociedad son así los principales objetivos de nuestra política exterior.

Por tales razones, el principal apoyo a una política exterior renovada es una política interna que tenga su fundamento en la soberanía popular, vinculada genuinamente a la satisfacción de las necesidades populares. El Proyecto Alternativo de Nación es la piedra angular de una auténtica política internacional independiente que fomente el desarrollo de la nación, corresponda a las exigencias de las mayorías sociales en todos los órdenes y se proponga la solidaridad con los pueblos del mundo.

El nacionalismo constructivo y democrático habrá de constituir un elemento esencial de nuestras acciones internacionales. Su mejor expresión serán la justicia y la estabilidad internas.

2.- La preservación y el ejercicio de la soberanía nacional es el elemento medular de la política exterior y de la actividad internacional de México.

Su expresión más amplia es la capacidad de autodeterminación del pueblo mexicano y la posibilidad de hacerla efectiva en cualquier circunstancia mundial.

Dentro del territorio nacional, el reconocimiento y el ejercicio de la autodeterminación de los pueblos se expresa en el respeto y promoción de las culturas e identidades propias de nuestros pueblos originarios.

Ante la realidad de un mundo desigual y desequilibrado, dominado por grandes centros

de poder económico y político, es indispensable procurar la equidad económica, la igualdad soberana y jurídica de los Estados, la solidaridad internacional y el apoyo a la genuina expresión democrática de los pueblos.

3.- La diversificación de las relaciones internacionales ha de ser un propósito básico de la política exterior del país.

Desde hace varios sexenios, México ha concentrado casi exclusivamente con Estados Unidos sus relaciones políticas, económicas, sociales y culturales.

Sin desconocer los orígenes y condicionantes de tal situación, debemos pugnar por diversificar las relaciones hacia otros países, regiones y continentes, lo que reforzaría la independencia y soberanía de la nación.

Esta diversificación permitirá potenciar las relaciones culturales, sociales y políticas del país y avanzar en el fomento del comercio internacional, los intercambios tecnológicos y la cooperación financiera.

México habrá de poner un nuevo énfasis en sus relaciones con actores mundiales cuya relevancia internacional se ha incrementado, verbigracia, China e India.

4.- Debe perseguirse una estrecha vinculación con los países del Sur, muy especialmente con los de América Latina y el Caribe.

Hoy México es visto como una nación integrada al norte del continente. Por su historia y vocación, México es parte de los países del Sur, con los que siempre se había mostrado solidario. Es preciso rehacer y estrechar nuestros vínculos con este vasto conjunto de países y especialmente con los de América Latina, cuyas repúblicas están en proceso de importantes transformaciones.

La solidaridad activa con los países latinoamericanos abrirá la puerta a políticas solidarias de esos países hacia México.

Nuestra unión solidaria con los países del Sur, en nuestro continente y en el mundo, se inscribe en los objetivos de descolonización y liberación política, económica y cultural por los que luchan esos países.

5.- Con Estados Unidos, México debe plantear una relación equilibrada, de beneficio mutuo, respetuosa de las respectivas soberanías y que se haga cargo de las asimetrías existentes.

Reconozcamos que México tiene una situación especial: es frontera con la mayor potencia económica, política y militar del planeta.

La estabilidad interna de México y la legitimidad de su gobierno responden al interés mutuo de ambos países. Nuestras diferencias pueden tornarse constructivas en la medida que, en la ausencia de una guerra fría, la izquierda no representa un riesgo para Estados Unidos.

El conjunto de la compleja relación bilateral con Estados Unidos y la relación

subregional norteamericana, que incluye a Canadá, debe ser rediseñado en profundidad. En el ámbito económico, debe revisarse a fondo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte con el objeto de que pueda servir como instrumento para obtener una relación equitativa en la subregión, y si se confirmara que es simplemente otro de los instrumentos de dominación que se nos impone como parte central del esquema neoliberal, debe ser denunciado.

México debe exigir el respeto pleno de los derechos humanos y laborales de los emigrados mexicanos en Estados Unidos. El actual clima de violencia e intolerancia en nuestra frontera norte es inaceptable y es responsabilidad del gobierno mexicano el defender los intereses de nuestros conciudadanos ante las autoridades norteamericanas. Por nuestra parte, habremos de llevar a buen término proyectos de desarrollo regional que contribuyan a aminorar el flujo de migrantes hacia el norte. Y habremos de revisar nuestras políticas internas tanto en la frontera norte como en la frontera sur.

Es preciso otorgar prioridad y ampliar y enriquecer las tareas de acercamiento cultural a las comunidades hispanas de Estados Unidos, en especial los mexicano-estadounidenses.

La agenda con los Estados Unidos debe dejar de estar centrada en el tema del narcotráfico y no ha de soslayar los demás aspectos de la relación. Este cambio de énfasis disminuiría los riesgos potenciales a nuestra soberanía implícitos en el tema de la seguridad.

Las relaciones de seguridad deben estar regidas por las respectivas legislaciones nacionales y deben excluir toda injerencia violatoria de la soberanía mexicana. La seguridad no puede fundarse en la perspectiva de la lucha antiterrorista que han impuesto los Estados Unidos, ni en el Plan Mérida y otras acciones basadas en la militarización regional, y ha de comprender diversos rubros como la energía, el agua y el medio ambiente.

6.- En sus relaciones internacionales México ha de privilegiar la solidaridad con los pueblos y no debe regirse por simples cálculos económicos o políticos inmediatos.

La globalización a que aspira México no es la globalización de los intereses corporativos sino la globalización de la solidaridad y la cooperación.

Por eso sostenemos que la política exterior de México ha de fundarse en los intereses de los pueblos, entendidos en su sentido más amplio, que comprende el bienestar económico, pero también el pleno desarrollo ético y cultural de los mismos, dentro de la más efectiva democracia.

Nuestra política exterior habrá de oponerse a la discriminación y a cualquier forma de segregación, y ha de afirmar los principios de pluralidad, tolerancia y reconocimiento del otro y de los otros. Defendemos la integridad cultural de las comunidades en cualquier parte del mundo.

7.- Nuevo procedimiento para la suscripción de tratados internacionales.

En tanto que muchas veces los tratados que celebra México comprometen la soberanía

nacional o el futuro del país, proponemos que se modifique el procedimiento para su aprobación, a efecto de que en la misma participen ambas cámaras y las legislaturas de los estados, tal como ocurre con las reformas a la constitución. Si se trata de un tratado sobre derechos humanos, integración económica, comercial o que incida en la seguridad nacional, se requerirá, además de lo anterior, de la aprobación de los ciudadanos mediante referéndum.

8.- La política multilateral debe seguir siendo ámbito privilegiado de la acción internacional de México.

En primer término, debe asegurarse la congruencia de la actuación de México en los organismos internacionales, vulnerada a menudo por la multiplicidad o indefinición de la responsabilidad institucional en el ámbito federal.

La reforma de los organismos internacionales –en especial del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, donde hay que buscar la limitación progresiva y eventual eliminación del ejercicio del veto por sus miembros permanentes, y de los organismos financieros internacionales, en los que los países en desarrollo deben tener mayor poder de decisión, como elemento esencial de una nueva arquitectura financiera internacional, justa y equitativa– ofrece oportunidades para hacer de la noción de igualdad soberana una realidad de alcance y expresión crecientes. Asimismo, debemos contribuir al fortalecimiento de tribunales internacionales que promueven la justicia y los derechos humanos.

### **Garantizar una sociedad segura, con justicia y sin corrupción**

La crisis de seguridad que aflige a México es el resultado de una conjunción de condiciones de pobreza, desempleo, exclusión de la población, con la corrupción e ineficiencia de las autoridades, en los cuerpos policíacos y el aparato judicial. En estas condiciones, la globalización de los capitales financieros fortalece los negocios ilícitos y los negocios del crimen internacional. El narcotráfico se ha convertido en una de las actividades económicas más lucrativas del planeta por lo que no es eficaz aplicar sólo medidas de fuerza y militarizar la vida nacional. El fracaso en la política actual contra el narcotráfico ha provocado que 400 municipios del país estén bajo control de las bandas del crimen organizado.

Para enfrentar este flagelo que hoy amenaza la soberanía, la democracia, el bienestar social y la seguridad pública y devolver la seguridad pública a la población, son indispensables dos requisitos: superar la pobreza, el desempleo masivo, crear oportunidades de estudio y acabar con la desesperanza que lleva a muchos jóvenes mexicanos a ejercer la delincuencia para sobrevivir o a convertirse en carne de cañón del crimen organizada. Además se necesita la colaboración amplia, decidida y consecuente de la población y de las instituciones sociales en la prevención y la denuncia de la corrupción policial, judicial o administrativa.

El consumo de drogas no es un problema militar o policíaco, debe ser tratado como un asunto de salud pública y de cultura, y no como un delito, de tal manera de separar a los consumidores de los comerciantes de estupefacientes, y a éstos de los grandes distribuidores. La drogadicción se puede prevenir y se debe combatir con información y educación, con acciones solidarias desde las comunidades y con programas de rehabilitación públicos. A esta tarea educativa y preventiva deben sumarse los medios masivos de comunicación.

## **Propuestas y Acciones**

**1.- Se impulsará la recuperación democrática del Estado** a través de una insurgencia cívica que reconstruya la República desde abajo, creando modalidades de poder ciudadano, las nuevas instituciones públicas, los nuevos instrumentos legales y políticos para gobernar con el pueblo y para el pueblo.

**2.- El Estado centrará sus esfuerzos en por lo menos:**

- Impulsar, proteger y desarrollar la planta productiva, tanto para el mercado interno, como para el mercado externo.
- Tomar medidas para proteger e impulsar el empleo, en especial en el sector agropecuario e industrial (particularmente la micro, pequeña y mediana industrias), por medio de políticas fiscales y salariales acordes a este objetivo.
- Fortalecer el mercado interno.
- Evitar la concentración y la acumulación de la riqueza y que propicien la predistribución del ingreso en beneficio de todo los sectores de la sociedad.
- Tomar medidas para evitar la fuga de capitales.
- Reasumir su responsabilidad social y canalizar mayores recursos a educación, salud, vivienda, medio ambiente, y, en general incrementando el gasto público social.
- Incrementar la eficiencia productiva, para tener mayor productividad, competitividad y mejorar el nivel de vida de los trabajadores.
- Recuperar los bienes y recursos que hayan sido entregados en concesión de manera ilegal o anticonstitucional para reintegrarlas al patrimonio nacional y se pongan al servicio de la nación.
- Renegociar el pago de la deuda externa, de acuerdo a la capacidad de crecimiento de la economía.
- Construir un proyecto de desarrollo social, ambiental y políticamente sustentable, es decir, que tenga como base la participación social en su construcción.
- Supeditar el mercado al imperativo democrático de un Estado social .
- Intervendrá en el mundo de la economía, ya sea como titular – petróleo, electricidad, recursos naturales, etcétera– o como agente corrector de los efectos derivados del saqueo del país, el despojo a las economías de la población y del país, y el cumplimiento de los postulados democráticos de la Constitución mexicana;
- En conjunto, cumplirá con los derechos sociales plasmados en la Constitución.
- Se impulsará que la sociedad esté informada y sea participe de la reversión de los efectos de las políticas privatizadoras y devastadoras del entorno social, cultural y medioambiental en México.
- En la nueva institucionalidad republicana el derecho al pensamiento propio, a disentir y opinar serán derechos plenos. La libertad de expresión y de información

- son las bases del ejercicio democrático de la nueva República.
- Hará realidad el sufragio efectivo entendido como el irrestricto respeto a la voluntad de los votantes, sin regateo alguno. Esto se logra al abrirse los medios de comunicación al conjunto de la sociedad, al preservar el carácter únicamente social de las políticas económicas compensatorias, al asegurarse los derechos sociales y económicos para el conjunto del pueblo, se estará garantizando el derecho a voto y la posibilidad de ejercerlo de manera meditada, conciente y sin ataduras.
- Tendrá como vocación la conciliación de intereses, el fomento del diálogo y la toma de acuerdos entre los distintos sectores de la sociedad. El destino de la Nación nunca más será propiedad de los políticos profesionales o de los presidente de partido. La agenda económica, política y social tendrá por fuerza que buscar revertir el proceso de descomposición social, violencia, empobrecimiento, desvalorización en la que nos encontramos inmersos. Dicho proceso de diálogo nacional tendrá su sustento en que sea público, informado, difundido y sometido a las reglas legales correspondientes. Se desterrarán los pactos entre poderosos para su beneficio, los acuerdos “en lo oscuro”, los pactos no escritos, las trampas y las prebendas para una minoría.
- Revisará las concesiones y contratos en los casos de la minería, la industria eléctrica, el espacio radioeléctrico y el petróleo para mantener el indeclinable e inalienable dominio directo de la Nación sobre el territorio, el subsuelo, los litorales, el espacio aéreo y los recursos estratégicos en beneficio de los mexicanos.

**3.- Se promoverá el ejercicio de mecanismos democráticos para hacer respetar la voluntad popular por medio de:**

- El plebiscito ( donde se le pedirá al pueblo que decida sobre diversas opciones de disposiciones legales o reglamentarias)
- El referéndum (en el que se pondrá a consideración, para su aprobación o su rechazo, una ley o inclusive un reglamento aprobados previamente por el Legislativo o el Ejecutivo. El Legislativo produce leyes; el Ejecutivo reglamentos.)
- La iniciativa popular (consistente en que los ciudadanos tengan la posibilidad de presentar iniciativas de ley.)
- La revocación del mandato (la decisión popular de suspender de su cargo, por su mal desempeño, a cualquier funcionario que ejerza encomiendas públicas por elección o por designación).

**4.- En el nuevo federalismo se impulsará la mas amplia vida municipal y la Soberanía de las Entidades federativas.**

- Los municipios dejarán de ser simples demarcaciones administrativas de los Estados para convertirse en organizaciones ciudadanas fundadoras de los poderes estatales. Por medio de una administración pública basada en el municipio; impulsando su democratización por medio del Cabildo Abierto y democratizando su integración al abrir espacio de participación de las expresiones locales y propias de cada demarcación.
- Deberán abolirse todas las formas de sujeción de los Municipios al poder de los Estados; atendiendo siempre a los lineamientos de las Constituciones estatales y, sobre todo, de la Constitución Política de la República.
- Se dará cabal cumplimiento a la disposición constitucional que señala en su artículo 40: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa,

democrática, federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

- La Ciudad de México recuperará todos sus derechos ciudadanos al constituirse entidad federativa, con la elección de su gobierno y municipios propios. Se impulsará una política que resuelva positiva y democráticamente el reto que representa la gestión de la megalópolis, que incluye tanto a la Ciudad Capital como a la zona conurbana.

#### **5.- De los poderes de la Unión.**

- Impulsaremos una verdadera división de poderes que dé lugar a una mutua vigilancia que limite todos los excesos en el ejercicio del poder, que cumpla con los objetivos que se fijan en las leyes, la rendición de cuentas y sean acordes con la voluntad popular.

- La administración pública federal obedecerá a los principios de estricta legalidad y transparencia en sus actos y la permanente rendición de cuentas.

#### **6.- Construir un Estado democrático de Derecho**

- El ejercicio del poder será democrático, transparente y rendirá cuentas a la sociedad;

- Se promoverán vías efectivas para garantizar todos los derechos humanos; que el principio de supremacía constitucional sobre el resto de las normas legales sea una obligación para cualquier autoridad;

- Mejores mecanismos de control de constitucionalidad y de las controversias constitucionales;

- Se reconocerá la figura jurídica de acciones colectivas para proteger derechos colectivos e intereses difusos, sobre todo de los consumidores;

- La tarea de la seguridad pública se garantizará por medio del combatir el desempleo, la pobreza, la pérdida de valores y la ausencia de alternativas sociales.

- Las fuerzas armadas no será usadas en funciones civiles o para reprimir a los movimientos sociales.

- No se permitirán más actos de impunidad desde el poder y se investigarán las violaciones a los derechos humanos.

- Se impulsarán reformas constitucionales a fin de que se plasmen de manera inequívoca el conjunto de los derechos humanos en su esfera individual, social, económica y política.

- Se realizará una profunda reforma del poder Judicial a fin de contar con un ministerio público independiente; con mecanismos de regulación y autorregulación de los jueces; un verdadero servicio civil de carrera.

## Capítulo 3

### **Democratizar el acceso a los medios de comunicación**

La transformación democrática de México reclama un cambio de las relaciones entre la sociedad y los medios de comunicación. El control y la manipulación que ejerce la oligarquía a través de los medios de comunicación electrónicos es uno de los principales obstáculos para instaurar la democracia en nuestro país; por eso proponemos:

#### **Democratizar el acceso a los medios de comunicación y a las nuevas tecnologías**

La libre competencia y la desconcentración de las concesiones que otorga el Estado evitará los monopolios de radio y televisión. Estas medidas abaratan, democratizan y universalizan el uso de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.

#### **Abrir los canales de televisión y de radio suficientes para brindar este servicio público indispensable y acabar con los monopolios**

La ley debe impedir su concentración en unas cuantas manos y regular la relación de los medios con la sociedad y el Estado.

### **Garantizar el derecho a la información de los mexicanos**

Establecer figuras como el derecho de réplica y de información sobre asuntos de interés público. Crear una defensoría del público y de los derechos de la audiencia, encargada de recibir y canalizar consultas, reclamos y denuncias del público de la radio y la televisión. Formar un fondo de fomento para la producción de programas educativos, culturales y de entretenimiento de calidad para niños y adolescentes y jóvenes. Vincular la formación educativa a los contenidos de la televisión. Promover el cine nacional en la televisión abierta y por cable.

#### **Promover el acceso a los medios de comunicación de toda la población, sobre todo a la radio y a la televisión**

Los medios audiovisuales son un servicio público, de interés nacional y son esenciales para el desarrollo cultural y social de la población. Representan la materialización del derecho inalienable de expresar, recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones sin ningún tipo de censura.

#### **Establecer medios públicos que cumplan con el derecho a la información**

Medios públicos que reflejen la pluralidad política, étnica, social y cultural de los mexicanos. Estos medios públicos, al ser entes de interés colectivo, contarán con presupuesto público, patrimonio propio y los regulará un consejo ciudadano.

## **Impulsar y garantizar el funcionamiento de medios comunitarios**

Se promoverán las radiodifusoras y televisoras locales y regionales que permitan el acceso y el manejo de estos medios a pueblos indígenas, comunidades campesinas, jóvenes, escuelas, universidades y centros de formación educativa y cultural.

## **Garantizar el acceso universal a Internet**

Como parte del derecho a la información y de acceso a las nuevas tecnologías y medios de comunicación, debe garantizar como un derecho ciudadano el acceso universal a la red.

## **Radio, televisión y telecomunicaciones en México**

Actualmente, dos empresas controlan 90 por ciento de la televisión y unas cuantas familias acaparan la radio comercial. Esta concentración limita la vida democrática del país. Las señales radioeléctricas, de televisión, telefonía e Internet son bienes públicos concesionados a privados para cumplir una función de beneficio social. El Estado debe hacer cumplir el mandato constitucional de garantizar el derecho a la información y el acceso democrático a los medios de comunicación. Por otro lado, la sociedad debe contar con medios propios que le permitan ejercer su derecho a expresar su pluralidad y su diversidad.

La concentración de la propiedad de los medios y de las señales radioeléctricas le permite a la oligarquía ejercer el control y la manipulación, en función de sus propios intereses, a través de los medios de comunicación electrónicos. Esto es hoy uno de los principales obstáculos para instaurar la democracia plena en México.

En los últimos 25 años, el único sector que no ha modificado su estructura de propiedad es el de los medios de comunicación masiva. Por el contrario, los gobiernos de la alternancia han fortalecido el esquema de concentración en manos de dos grandes empresas privadas (Televisa y TV Azteca). Sus tentáculos ya no se limitan sólo a la televisión abierta sino a otras áreas convergentes como las telecomunicaciones (telefonía, Internet, televisión por cable, dominada por Televisa). Al monopolio de la telefonía (Telmex) se le ha agregado el de la pantalla televisiva con ramificaciones políticas, financieras, publicitarias e ideológicas mucho más complejas.

Los efectos de esta concentración han sido nefastos para el derecho a la información y a la educación. Las empresas de comunicación masiva han convertido la información y los contenidos en mercancías. La hipercomercialización llega hasta la política. Ahora es la televisión la que impulsa candidatos y partidos como si fueran productos comerciales. Ahora fabrica gobernantes y hasta candidatos presidenciales (como el caso de Televisa con Enrique Peña Nieto); y se apropia del debate público e impone la agenda para impulsar sus propios intereses.

Ante este nivel monopolio privado, la principal amenaza para la libertad de expresión no proviene de los gobiernos, sino de las propias empresas que expropiaron en su beneficio un bien público y un derecho ciudadano, como es el de la información.

El Estado mexicano ha renunciado a su compromiso por construir una sociedad del conocimiento y de la información. Sólo el 9 por ciento de los mexicanos tienen acceso a los servicios de Internet en banda ancha (frente al 20-30 por ciento de otras naciones como Brasil o Argentina), en contraste, 90 por ciento de los hogares que tienen acceso a la pantalla televisiva dominada por Televisa y TV Azteca. Sólo una quinta parte de los hogares mexicanos tienen acceso a servicios de televisión por cable o satelital y, en ambos casos, se enfrentan a niveles de concentración muy grandes: Televisa controla el 55 por ciento de televisión por cable y el 95 por ciento de televisión satelital.

Los grandes centros universitarios públicos (UNAM, IPN o CONACYT) y la propia SEP están al margen de los contenidos televisivos y de los servicios de convergencia o triple play. Peor aún, el gobierno de Felipe Calderón ha decidido privatizar la infraestructura de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y de la extinta Luz y Fuerza del Centro para que la fibra óptica, ideal para los servicios de banda ancha, queden en manos de las grandes empresas monopólicas. En México no existen medios públicos que hagan contrapeso al modelo de medios electrónicos privados. Existen medios oficiales, al servicio de gobiernos estatales o federal en turno, que reciben apenas el 10 por ciento de los recursos públicos que se destinan a pagar la publicidad gubernamental en las pantallas comerciales.

### **La sociedad debe controlar a los medios o los medios controlarán a la sociedad**

En casi tres décadas, la imposición del actual modelo económico ha derivado claramente en el desmantelamiento del Estado social a través de las privatizaciones, de la falta de crecimiento económico, de la ausencia de una profunda reforma fiscal, de la falsa transición democrática, de la amputación de facultades del poder público, de la satanización del Estado. De esta forma, los poderes fácticos en su conjunto han concentrado más poder que el Estado mismo.

La cesión de las prerrogativas constitucionales en favor de estos poderes nacionales y transnacionales, ha tenido como consecuencia que las autoridades públicas hayan perdido su capacidad de conducción de los procesos políticos y económicos del país, en ello han jugado un papel fundamental los medios de comunicación masiva.

En un principio el Estado –bajo el régimen del PRI– utilizó a los medios como factor de legitimación política y de control de la información, otorgando concesiones muy ventajosas para los dueños de las empresas mediáticas. Éstos se convirtieron en cómplices de los beneficios mutuos que este maridaje les generaba.

Con el transcurso del tiempo, la liberalización del mercado y el debilitamiento del Estado, provocaron que el poder económico y político de los medios creciera desmesuradamente. Su capacidad de dominio y penetración rebasó en muchos sentidos al aparato estatal y a la política misma, constituyéndose en un poder que, en la vía de los hechos, manifestó abiertamente sus pretensiones de imperar sobre la vida pública del país.

Los propietarios de medios electrónicos se adjudicaron un papel preponderante en la formación de una opinión pública dirigida a sus propios intereses, desnaturalizaron el sentido cívico de este concepto, el cual debe ser reencauzado en los términos que

propone Giovanni Sartori: “Una opinión se denomina pública no sólo porque es del público, sino también porque implica la res pública, la cosa pública...: los intereses generales, el bien común, los problemas colectivos”. Evidentemente las aspiraciones económicas y políticas privadas se oponen a estos principios fundamentales.

En ese sentido, los medios electrónicos de difusión se han convertido en intermediarios entre el Estado y la sociedad, atribuyéndose muchas veces, de manera ilegítima, una representación que no necesariamente tienen. Sin embargo juegan un rol decisivo en la determinación de la agenda política, económica y social, predisponen la opinión pública a favor o en contra de las iniciativas gubernamentales, o intentan erosionar la imagen de figuras públicas mediante la manipulación; incluso, y sin pudor alguno, han tratado de influir indebidamente en los resultados de los procesos electorales, políticos, legislativos y hasta los judiciales.

Una parte considerable de la clase política, corta de horizontes y sin visión de Estado, se ha doblegado frente a los intereses de los dueños de los grandes medios, a cambio de recibir los beneficios de aparecer en pantalla o en los noticieros de radio. Los legisladores ha declinado su papel para privilegiar sus intereses coyunturales y no han defendido republicanamente a la sociedad en su conjunto de los abusos que este poder fáctico comete.

Los intentos por reformar la Ley Federal de Radio y Televisión a favor del duopolio televisivo rebasan por mucho el análisis sobre la debilidad de las instituciones públicas. Esto ha implicado, en muchos sentidos, la rendición del Estado. De esta manera, frente al poder mediático, lo que está en juego es la República misma.

Frente a esta claudicación de la política, las empresas mediáticas han adquirido un poder más amplio que la mayoría de los funcionarios públicos y que los empresarios en general, pues los poderes políticos formales están más acotados jurídicamente, mientras que los medios se mantienen al margen de una regulación clara y precisa, valiéndose de esta opacidad e imprecisión legal para preservar y ampliar sus privilegios.

La crítica a la clase política y a toda manifestación de fuerza es necesaria y razonable, pues en una democracia toda expresión de poder debe estar sujeta a los límites que las leyes establezcan, con el claro objetivo de impedir abusos. En ese tenor es cuestionable que los medios electrónicos, gozando de una gran fortaleza, permanezcan intocados en todos los sentidos cuando cometen excesos. Los medios, por supuesto, pueden criticarlo todo y a todos, pero cuál es la vía pública para criticarlos a ellos. Sin participación ciudadana en el control de los medios se construyen auténticas dictaduras mediáticas.

Las consecuencias de haber postergado una regulación jurídica detallada sobre los medios de comunicación, ha devenido en las mejores condiciones para que estos se enriquezcan desmesuradamente, ejerzan un monopolio informativo y utilicen abusivamente sus herramientas para inducir el voto, inventar escándalos políticos o disimular hechos graves, crear imágenes positivas de algunos personajes o destruir la reputación de otros, sin que todo esto les haya implicado responsabilidad alguna.

La libertad de expresión es un valor supremo necesario para la democracia y el bien común, cuyos destinatarios y beneficiarios son los individuos y el pueblo soberano, bajo ningún concepto pueden arrogársela de manera exclusiva los dueños de los medios de

comunicación, menos aun convertirla en patente de corso para ampararse de la responsabilidad derivada de sus excesos que muchas veces quebrantan el Estado de Derecho.

Los medios han desvirtuado esta libertad para convertirla en una práctica sistemática de embestidas tanto a los individuos, a la sociedad como al poder político, colocándolos en un verdadero estado de sometimiento e indefensión. Pues en un sistema donde se carece de reglas claras para ejercer el derecho de réplica, cuando el abuso se comete en contra de particulares, se producen daños irreparables, y cuando son en contra la clase política, se utilizan como instrumento de chantaje para doblegar voluntades y obtener prebendas.

En amplios sectores de la población existe la percepción de que el duopolio de medios ejerce prácticas ominosas como la “línea” y la censura; de que el racismo y la discriminación son la divisa común que ha guiado su actuar, esto último ha sido documentado por organismos gubernamentales y no gubernamentales de derechos humanos. Tales deformaciones han sido un lastre para la cultura, la educación, el periodismo libre, han impedido la expresión de la diversidad y pluralidad en nuestro país, falsifican e invisibilizan el carácter multicultural y multirracial de nuestra República.

Por otro lado, es necesario reconocer que los medios de comunicación resultan indispensables para la sociedad y la democracia, pero deben plantearse en un esquema diferente para que den a conocer la información de manera verídica, objetiva, sin transformar o maquillar la realidad, deben difundir la cultura, los valores republicanos y el respeto a los Derechos Humanos. Cuando actúan de otra forma son un obstáculo para el desarrollo democrático.

En ese contexto debemos recordar las palabras de Karl Popper: “O el Estado regula efectivamente a las televisoras o éstas aniquilarán nuestras democracias”.

La comunicación y la información han sido reducidas sólo a unas mercancías sujetas a las leyes del mercado; más bien deben ser el baluarte para potenciar el desarrollo justo y democrático de un país, éste será el principio rector para toda nación que se precie de ser libre y soberana.

La construcción del Estado de Derecho al que estén sometidos todos los actores de la sociedad es la clave de una transición democrática; por ello se necesita una regulación plural y ciudadana de la radio y la televisión como uno de los grandes temas de la gobernabilidad hacia la consolidación de la democracia.

### **La reforma democrática de los medios**

Los medios de comunicación son un tema fundamental de la reforma del Estado, del cambio del régimen político y de modelo económico. La reforma a los medios de comunicación es una tarea pendiente de la reforma del Estado que tiene por objetivo la consolidación de nuestro sistema democrático.

Solamente a través de una reforma constitucional, se podrá reestablecer la autoridad

estatal en el otorgamiento de nuevos espacios tecnológicos y de concesiones. Es de crucial importancia no relegar las modificaciones tan sólo al proceso legislativo ordinario. Ni menos atenerse a las decisiones de la Corte respecto de una ley que debiera ser derogada, en virtud de su manifiesta inconstitucionalidad.

## **Antecedentes**

Varios esfuerzos se han emprendido en los últimos años por mejorar la calidad de la legislación de medios de comunicación. No sólo por parte de las Cámaras, sino por los partidos, el Ejecutivo y la ciudadanía.

En 1995 la Comisión Especial de Comunicación Social de la Cámara de Diputados organizó una consulta para conocer la opinión de expertos y organizaciones sobre el marco legal prevaleciente.

En la LVI Legislatura la Diputada Ana Lilia Cepeda de León, a nombre de diputados del PAN, PRD y PT presentó una iniciativa de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión en la que explica que el marco legal de la comunicación social es totalmente infuncional y obsoleto. Así mismo, mencionó la discrecionalidad en el otorgamiento de concesiones y permisos y propuso un nuevo marco legal justo y transparente. Planteó la regulación de las estaciones comunitarias de onda corta, la reasignación de facultades de la Secretaría de Gobernación a otros entes y promover la pluralidad político-cultural de la sociedad mexicana. Propuso, además, la creación de una Comisión Nacional de Comunicación Social.

En 1998, la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Iberoamericana, la Fundación Konrad Adenauer y la UNESCO convocaron a la Conferencia Internacional titulada “Derecho a la Información en el marco de la reforma del Estado en México”, cuyo objetivo era la búsqueda de un mejor modelo de Comunicación Social, con reglas del juego claras y adecuadas.

Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, en 2001, reconoció que el Estado debe resguardar las concesiones por tratarse de un bien nacional limitado, y por lo tanto debe otorgarlas para que el uso y explotación sean de beneficio colectivo, con los criterios de imparcialidad y eficiencia. Se propuso un nuevo fundamento constitucional que acoja exclusivamente la materia de radio y TV, y que otorgue expresamente al Congreso la facultad de legislar sobre ella. Se propone crear un organismo constitucional autónomo, que rinda cuentas al Congreso, con participación ciudadana, responsable de regular y otorgar permisos sobre los medios electrónicos de comunicación.

En marzo de 2001, se instala en la Secretaría de Gobernación la Mesa de Diálogo para la Revisión Integral de la Legislación de los Medios Electrónicos. En noviembre de ese mismo año, se terminó un documento que enmarcaría la redacción de una nueva ley. Sin embargo, en 2002 el Ejecutivo emitió una serie de decretos que violentaban el espíritu de la Mesa, con lo que terminaron sus trabajos.

En diciembre de 2002 un grupo de senadores presentó una iniciativa en la que se incorporaron las propuestas de las organizaciones civiles que habían participado en la

Mesa de Diálogo. Este proyecto perseguía los siguientes objetivos: establecer como principios la transparencia, la pluralidad y la democracia en el acceso a los medios de radiodifusión, crear mecanismos para que el servicio de radio y televisión cumpla su función social de atender al interés público, adecuar la ley y prever el avance tecnológico regulando el servicio de la radio y televisión en su conjunto, crear un órgano regulador colegiado con la suficiente autonomía e independencia que se encargara de las cuestiones sustantivas en materia de radio y televisión, fortalecer la participación social y estatal en la prestación del servicio de radio y televisión que ampliara la presencia y la calidad de la radio y televisión cultural y educativa, garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos en la materia, democratizar y federalizar los tiempos a disposición del Estado.

En febrero de 2003 las comisiones encargadas de dictaminar el proyecto invitaron a distintos actores políticos, académicos, sociales y económicos a enriquecer la iniciativa. Asimismo, se organizaron foros regionales en Distrito Federal, Guadalajara, Mérida y Tijuana.

Durante la LIX Legislatura se presentaron varias iniciativas para reformar algunos artículos de la Ley de Radio y Televisión, pero fueron propuestas marginales. No se centraban en la concentración de las concesiones en pocas manos, ni en la necesidad de actualizar la ley para lograr prever el avance tecnológico.

En noviembre de 2005 se sometió, nuevamente, la iniciativa de los senadores Javier Corral y Raymundo Cárdenas a 67 organizaciones para perfeccionarla y retroalimentarla.

El 30 de marzo de 2006 se aprueba, en lo general, la llamada “Ley Televisa” en la Cámara de Senadores. El mayor problema que presentaba esta Ley era el manejo que proponía de las concesiones, ya que las subastaba al mejor postor haciendo crecer el duopolio y poniendo en riesgo la existencia de la pluralidad.

El 7 de junio de 2007 la SCJN declara anticonstitucionales una serie de artículos de la llamada “ley Televisa”.

En el marco de la reforma del Estado, Convergencia y el PRD presentaron propuestas para modificar el régimen de concesiones, pluralizar y democratizar los medios de comunicación.

### **Marco jurídico**

La fracción XVII de la Ley Federal de Radio y Televisión faculta al Congreso para “dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos”, tal redacción proviene de 1917, cuando las telecomunicaciones no existían y obviamente no las comprende. En tal virtud, los autores de la ley establecieron en el capítulo único de su artículo primero unos “principios fundamentales”, según los cuales “corresponde a la nación el dominio directo de su espacio territorial y en consecuencia, del medio por el que se propagan las ondas electromagnéticas”.

El régimen competencial definido en el artículo 124 constitucional establece que todas las facultades de las autoridades federales deben ser expresamente concedidas por la

propia Constitución y el artículo 73 no se refiere en ninguna de sus fracciones a la radio y a la televisión, el Congreso de la Unión carece de facultad para legislar en la materia.

En rigor, esta incongruencia existe desde la expedición de la ley vigente de 1960. Los actores de ese ordenamiento quisieron eludir, por una parte, la cuestión del contenido de las emisiones y otorgar, por la otra, potestades supremas al Ejecutivo de la Unión en este campo. Esa fue la razón por lo que derivaron de modo espurio dicho ordenamiento de los artículos 27 y 48 constitucionales.

Se trataba de equiparar las industrias de radio y televisión con otras dedicadas a la utilización de recursos naturales que se encuentran bajo el dominio directo de la nación. De esta manera, la mención “espacio situado sobre el territorio nacional”, que aparece en el párrafo cuarto del artículo 27, fue motivo suficiente para equiparar esas actividades con la explotación de los yacimientos minerales y de los hidrocarburos. Así se justificó que el supuesto aprovechamiento del aire por los particulares sólo podría realizarse mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo federal.

Al ser evidente, no obstante, que el Congreso de la Unión carece de facultad explícita para legislar en la materia, se arguyó que el artículo 48 establece que, entre otros bienes de la nación, el espacio aéreo depende directamente del gobierno de la Federación. De lo que no se deduce de modo alguno la facultad para regular el funcionamiento de industrias que además de propagarse por otros medios físicos, deben ponerse en consonancia con derechos sociales y ciudadanos consagrados por la Constitución.

No pudieron prever los autores de esa ley que la televisión por satélite y la televisión por cable habrían de transmitirse por espacios distintos a los comprendidos en esos artículos. Menos aun que en la reforma constitucional posterior quedaría establecido el derecho a la información como una garantía fundamental de los mexicanos.

De acuerdo a esas consideraciones, la Secretaría de Educación Pública propuso formalmente en 1977 que las disposiciones sustantivas sobre la radio y la televisión quedaran estipuladas en el artículo tercero constitucional, de manera que esas actividades quedasen sujetas a los principios y valores contenidos en dicho artículo.

Independientemente de la resolución de la SCJN sobre la “Ley Televisa” es necesario incorporar a la Constitución los principios bajo los que deberá guiarse la rectoría del Estado en medios de comunicación.

### **Propuestas y acciones**

Varias han sido las propuestas para modificar la Constitución. Los cambios podrían realizarse a los siguientes artículos: 1º, 2º, 3º, 6º y 28.

**1.- Se sugiere concentrar las modificaciones constitucionales en un solo artículo,** pero diferenciar conceptual y normativamente el derecho a la información de la libertad de expresión. Así, el artículo sexto concentraría todas las disposiciones constitucionales relativas a la libertad de expresión y de prensa. El séptimo podría estar encabezado por el derecho a la información y regularía lo concerniente a los medios electrónicos. Es, en dado caso, inadmisibles que la radio y la televisión, fenómenos cruciales para la

democracia y la autonomía del Estado, no merezcan una disposición en la Constitución, tan prolija en la mención de hechos e instituciones de menor entidad.

**2.- Creación de organismos constitucionales, autónomos y descentralizados, que regulen el régimen de radio y televisión.** En México los dos órganos reguladores de los medios electrónicos y de telecomunicaciones –la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Comisión Federal de Telecomunicaciones– están dominados por los intereses de las empresas monopólicas. No alientan la competencia sino la concentración. Y su manejo del espectro es discrecional, como si se tratara de una propiedad privada y no de un bien público. Se requiere descentralizar y establecer un límite para que ninguna compañía concentre más del 50 por ciento de las frecuencias de una plaza, en materia de radio, ni más del 25 a 35 por ciento de las frecuencias de televisión, o más del 20 por ciento en redes de telecomunicaciones. Se requiere un órgano constitucional autónomo, independiente del Poder Ejecutivo, responsable del otorgamiento de concesiones y de la administración eficaz del espectro radioeléctrico y de las redes de telecomunicaciones. Esto significa el replanteamiento de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

**3.- Incorporar los instrumentos jurídicos internacionales ratificados por México,** con el objetivo de armonizar, modernizar y hacer consistente nuestra legislación en la materia con los compromisos adquiridos.

**4.- Nueva legislación** en la materia que regule el régimen de concesiones, el régimen permisionario, la facultad de otorgarlos, los contenidos y valores, la pluralidad cultural, la digitalización y el avance tecnológico, los derechos de la sociedad, el derecho de réplica, aclaración y rectificación, la radio y televisión públicas y los medios comunitarios e indígenas.

Establecer en la ley figuras como el derecho de réplica y de información sobre asuntos de interés público. Crear una Defensoría del público y de los derechos de la audiencia, encargada de recibir y canalizar consultas, reclamos y denuncias del público de la radio y la televisión. Formar un fondo de fomento para la producción de programas educativos, culturales y de entretenimiento de calidad para niños y adolescentes y jóvenes. Vincular la formación educativa a los contenidos de la televisión. Promover el cine nacional en la televisión abierta y por cable.

Crear el marco para establecer medios públicos que cumplan con el derecho a la información. Que de manera obligatoria, esos medios públicos reflejen la pluralidad política, étnica, social y cultural de los mexicanos. Estos medios públicos, al ser entes de interés colectivo, contarán con presupuesto público, patrimonio propio y serán regulados por un Consejo Ciudadano.

Que en la ley se facilite el impulso y se garanticen las condiciones para el funcionamiento de medios comunitarios. Se deben promover radiodifusoras y televisoras locales y regionales que permitan el acceso y el manejo de estos medios a pueblos indígenas, comunidades campesinas, escuelas, universidades y centros de formación educativa y cultural.

Como parte del derecho a la información y de acceso a las nuevas tecnologías y medios de comunicación, debe garantizar como un derecho ciudadano el acceso universal a la red.

**5.- La publicidad oficial debe estar sujeta a regulación.** Correlativo a estos temas son las disposiciones que exigen de licitación la publicidad oficial en medios electrónicos, misma que debiera estar sujeta a una regulación transparente, equitativa y orientada a mejorar la calidad de la comunicación.

**6.- Permitir nuevas cadenas televisivas.** Hay espectro disponible para nuevas señales de televisión abierta y por cable.

Se puede plantear un modelo de “televisión en condominio”, como han planteado diversos productores independientes para que se les otorgue una concesión administrada de manera colectiva, o también existe el interés de otros grupos mediáticos privados, con experiencia en el manejo de la televisión (los casos de MVS, Clemente Serna, Alejandro Burillo y otros). Lo ideal sería una televisora con un proyecto de contenidos plural, que garantice un mínimo de 50 por ciento de producción nacional, que le destine el 20 por ciento de sus contenidos a productores independientes, y que no rebasen el 18 por ciento del tiempo de comercialización.

No se trata de expropiar ninguno de los canales privados existentes sino de utilizar de manera democrática el espectro radioeléctrico. Ahora con la digitalización de las señales, existe más espectro para formar no una sino varias cadenas televisivas privadas, así como apoyar y crear auténticos medios públicos.

**7.- Que se destine al menos el 10 por ciento de las frecuencias disponibles en radio y televisión para medios audiovisuales independientes y públicos.** Se requieren estaciones de televisión universitarias, indígenas, estatales, con consejos audiovisuales ciudadanos, en los que participen organizaciones sociales, educativas y dedicadas al derecho a la información.

**8.- Limitar la concentración.** Ninguna compañía de televisión o de radio puede concentrar más del 50 por ciento de las frecuencias en una plaza o más del 20 por ciento en redes de telecomunicaciones. En algunos países, como Estados Unidos, el límite de concentración es del 35 por ciento en televisión abierta y en radio concesionada. En contraste, en México una sola compañía (Televisa) concentra 3,065 Mhz (68 por ciento del espectro) en 228 concesiones de televisión abierta y tiene ya el dominio del 55 por ciento en televisión por cable (a través de sus filiales Cablevisión, Cablemás y TVI) y tiene el 80 por ciento de televisión satelital (a través de Sky).

En radio es necesario transformar el oligopolio de 9 familias que concentran el 80 por ciento de las frecuencias de radio. Hay espectro disponible para radio en FM y para la radio digital.

**9.- Suprimir la figura de los medios oficiales y de los permisos para crear la figura de los medios públicos** que son todos aquellos que presten un servicio no comercial (estaciones gubernamentales, culturales, universitarias, comunitarias, indígenas). Es necesario establecer un estatuto jurídico (una ley propia) para estos medios de servicio social, garantizar su acceso a la pantalla de televisión restringida (este mecanismo se

llama *must carrier*) y garantizarle la posibilidad de dar servicio convergente (el triple play) a través de redes y espectro radioeléctrico.

**10.- Establecer tarifas accesibles para los servicios de telefonía fija y celular, para los servicios de Internet en banda ancha, para los servicios de televisión y audio restringido (televisión por cable, televisión satelital, televisión vía inalámbrica).**

México tiene comparativamente las tarifas más altas de tiempo-aire en telefonía y un alto nivel de concentración en las zonas de mayores ingresos, abandonándose los lugares con menores niveles de ingresos.

**11.- Democratizar la producción de contenidos audiovisuales.** Esta es la parte medular no sólo de los medios electrónicos sino también de telecomunicaciones. La clave está en garantizar el acceso democrático y establecer porcentajes o “cuotas” de contenidos.

Es necesario democratizar la producción de contenidos audiovisuales, para ello es indispensable incorporar en las leyes de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones los criterios de *must offer* y de *must carrier* en el caso de las señales de televisión abierta para su retransmisión en todas las compañías de televisión restringida. El *must offer* significa la obligación de todas las compañías de televisión abierta de ofrecer su señal gratuita a todas las demás señales de televisión restringida (por ejemplo, Televisa mata la competencia negándoles el acceso a canal 2 o condicionándolo a la compra de un paquete de canales que le pertenecen). El *must carrier* es la obligación de que todo concesionario de radio, televisión y telecomunicaciones deba llevar y retransmitir las señales abiertas y gratuitas que se les ofrezcan (por ejemplo, las señales de televisiones universitarias o públicas son bloqueadas en Cablevisión, Sky y otros sistemas). El *must offer* y el *must carrier* son tan importantes como la discusión sobre la interconexión entre las compañías telefónicas.

Asimismo, es importante impulsar que un mínimo del 20 por ciento de los contenidos sea de producción independiente, para garantizar el acceso a nuevos productores audiovisuales a la pantalla.

**12.- Fomentar los contenidos de calidad, creativos a través de su difusión privilegiada en los medios públicos. Regular el exceso de comercialización existente en la pantalla.** Establecer un límite de publicidad expresa (18 a 20 por ciento del tiempo total de transmisión) y regular la publicidad engañosa o los infomerciales (publicidad política o comercial disfrazada de información) tanto en los medios electrónicos como en los cibernéticos.

**13.- Reconocer los derechos de las audiencias y sancionar a los infractores.**

Estos derechos se pueden delimitar de la siguiente manera:

- derecho a la privacidad (eliminar los programas fraudulentos que hacen negocio con la violación a la intimidad de los ciudadanos).
- derecho de acceso a la información (eliminar el engaño, los infomerciales, la “publicidad encubierta” que se presenta como información, la compra-venta de espacios noticiosos).
- derecho de réplica (es un derecho no sólo para la clase política o empresarial sino para

el televidente).

-derechos de la infancia (la UNICEF ha planteado criterios mínimos para regular horarios, establecer porcentajes –un mínimo de 15 por ciento- de contenidos de calidad para los menores de edad).

-derechos a la educación, la salud y la cultura (estos derechos sociales deben incorporarse plenamente en la configuración de los contenidos mediáticos).

**14.- Es indispensable eliminar el dispendio de los gobiernos y de las autoridades públicas en medios electrónicos.** No es posible que más del 70 por ciento de los gastos en materia de comunicación se destinen a un puñado de medios electrónicos privados y menos que un gobierno gaste más de mil millones de pesos anuales en sus contratos de publicidad con Televisa (como son los casos de Enrique Peña Nieto y el gobierno de Felipe Calderón).

**15.- Ley de Equidad Publicitaria.** Impulsar a través del gasto público a los medios impresos (revistas, periódicos), cibernéticos, cine y otros que están al margen de la concentración monopólica. El problema de la concentración publicitaria (la televisión abierta absorbe el 80 por ciento) es uno de los principales problemas.

## **Capítulo 4**

### **Por una ética republicana y el combate a la corrupción**

La revolución de las conciencias y la participación popular y ciudadana en los asuntos públicos crean las condiciones para que florezca una ética republicana que regenere a la nación, moralice la política y devuelva a servidores públicos una vocación de servicio. El servicio público es una distinción en sí misma y no debe cumplirse a cambio de altas remuneraciones ni con derroches en el gasto del gobierno que ofenden a los gobernados. Es un tema central de este proyecto de Nación el combate a la corrupción. Es un imperativo moral pero también es un instrumento para liberar importantes recursos públicos y destinarlos al desarrollo del país y al bienestar de la población.

#### **Austeridad republicana**

Toda vez que en la vida política e institucional existe gran dispendio de recursos públicos, excesivos salarios y prestaciones de la alta burocracia, proponemos, entre otras medidas, la reducción de la mitad de los salarios de los servidores públicos de mandos superiores –en los tres niveles de gobierno–, eliminando bonos extraordinarios y privilegios de los altos funcionarios, así como terminar con los dispendios en la operación del gobierno con la rendición de cuentas a los ciudadanos.

#### **Combate a la corrupción**

La corrupción es uno de los peores males del país y se reproduce gracias a la impunidad. Implica la violación al sistema normativo para obtener un beneficio o enriquecimiento ilícito mediante el tráfico de influencias, el clientelismo, el cohecho y el fraude, prácticas ilegales que en la actualidad no son castigadas casi nunca. Queremos acabar con las conductas indebidas y los abusos; aprobar una ley general que evite los conflictos de interés, que establezca el delito de corrupción y que castigue el uso electoral del presupuesto público.

#### **Comisión para investigar y eliminar la corrupción**

Hoy día los órganos de fiscalización no son independientes y carecen de competencias para revisar el ejercicio de los recursos públicos. Frente a los graves niveles de corrupción en la administración pública federal proponemos crear una comisión de que investigue los ilícitos de funcionarios y presente sus conclusiones; hacer de la Auditoría Superior de la Federación un órgano constitucional autónomo con mayores atribuciones que las que ahora tiene; eliminar los fondos y fideicomisos en la administración pública; aprobar una Ley General de Contraloría Social para abrir canales de participación ciudadana y control social de la administración; rechazar la aprobación de la Ley de Asociaciones Público-Privadas que pretende liquidar las áreas estratégicas y la rectoría del Estado en ámbitos fundamentales de la vida nacional como educación, salud, seguridad pública, comunicaciones e infraestructura.

#### **Transparencia**

La fiscalización efectiva por parte de la sociedad y de la opinión pública depende de la transparencia. Se requiere más vigilancia sobre los poderes públicos mediante la autonomía constitucional del IFAI y órganos equivalentes en los estados; se requiere una ley de transparencia y acceso a la información pública para todos los poderes y órganos del Estado; una ley que obligue a abrir su información a todos los entes de interés público: partidos, sindicatos, organizaciones empresariales, empresas nacionales, transnacionales y medios de comunicación, entre otros; los fideicomisos, fondos, mandatos o figuras análogas, deberán ser totalmente transparentes; construir un sistema nacional de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas que sustituya a las actuales instituciones y mecanismos anticorrupción.

### **Un sistema electoral democrático**

Si la recuperación democrática del Estado implica la participación electoral de los ciudadanos para ejercer una mayoría ciudadana en favor del cambio verdadero y si el actual sistema electoral carece de legitimidad suficiente y permite prácticas fraudulentas, se deben tomar medidas como garantizar la equidad electoral mediante una nueva ley de radio y televisión que evite la manipulación distorsionadora de los medios de comunicación electrónica; disminuir en más de la mitad el financiamiento público a los partidos y el costo de las campañas; aprobar el derecho de réplica y reglamentar la publicidad gubernamental; eliminar el financiamiento privado; crear instituciones electorales nacionales que sean realmente ciudadanas e independientes del gobierno, partidos y poderes fácticos; establecer acciones afirmativas de género en las candidaturas a cargos de elección popular y en las instituciones públicas; garantizar el voto de los mexicanos en el exterior; sancionar cualquier manipulación, acto clientelar o corporativo en las elecciones; establecer mecanismos para impedir la intervención de los cárteles de la droga en elecciones y perfeccionar la fiscalización de los partidos, coaliciones, candidatos, dirigentes partidistas y de quienes intervengan en los procesos electorales.

### **Acabar con la exclusión social y política**

En tanto que el sistema político no le da suficiente voz y representación a sectores como los pueblos indígenas, las mujeres, jóvenes y “minorías” como la comunidad homosexual, proponemos un sistema político que garantice los derechos humanos de todos y el acceso efectivo de los ciudadanos a los cargos públicos, respetando la pluralidad mediante un sistema de acciones afirmativas.

### **La ética republicana que proponemos**

La democracia liberal garantiza las libertades políticas de los ciudadanos pero acepta como algo natural la desigualdad social, incluso provoca mayor exclusión. El republicanismo que enarbolamos es una alternativa a la democracia liberal, a la democracia formal. El republicanismo es una corriente filosófica que defiende el gobierno republicano frente a las formas de gobierno autoritario y ofrece una idea distinta de democracia que la del liberalismo. Su principal diferencia es que el republicanismo no admite la neutralidad del Estado frente al bienestar social y está comprometido con la igualdad social. Las concepciones republicanas ven al Estado como responsable ante la sociedad, como agente activo contra la desigualdad, como

promotor de virtudes cívicas que ensalzan en el ciudadano la frugalidad, el amor a la igualdad y a la justicia, el compromiso con los demás, el desinterés personal. De esta manera, el republicanismo vincula los derechos individuales a los derechos colectivos. En una República el interés general, el interés público, está por encima de los intereses personales o de grupo.

Nuestro republicanismo reformula los conceptos de libertad e igualdad y las condiciones democráticas participativas y deliberativas para definir los objetivos y metas sociales –el tipo de sociedad que queremos. La República como forma de gobierno, de organización del Estado, supone la participación de los ciudadanos mediante mecanismos de participación directa e indirecta. En sentido amplio, la democracia podría entenderse como una forma de convivencia social en la que todos sus integrantes son iguales y libres, sujetos a un contrato social.

La democracia como procedimiento político debe ajustarse a condiciones de imparcialidad, de participación, de discusión pública y de inclusión en las decisiones de todas las partes interesadas. Debe reconocer la pluralidad de intereses y necesidades, incluyendo a todos los sectores de la sociedad en la deliberación pública, con el propósito de que los ciudadanos tengan oportunidad de influir en las decisiones con base en sus intereses. La discusión democrática implica la defensa de intereses, necesidades y preferencias, argumentando y justificando cada punto de vista. Este proceso de diálogo plural exige ponerse “en los zapatos de los demás” con imaginación y empatía.

El consenso –más allá de la mera negociación de intereses– no elimina la relación de fuerzas que se presenta entre individuos y facciones, y que frecuentemente pone en riesgo la igualdad y la equidad, tampoco conjura los problemas que surgen de la acción colectiva ni garantiza que el resultado del proceso sea justo.

La participación democrática debe ser incluyente en la toma de decisiones y plural en el debate público. La moral pública debe corresponder a los principios, reglas e instituciones que se generan democráticamente, con el diálogo, la crítica y el debate –cuánta más participación y deliberación mejor– que permitan una convivencia más justa, solidaria y libre. La moral pública se refiere a las acciones de dimensión social y colectiva, no tiene nada que ver con la moral privada que nace de los valores, convicciones y creencias del individuo y que debe ser inviolable. La moralidad social debe apoyarse en la libertad y la dignidad de todos los seres humanos y en el respeto a las culturas, ideas, religiones y credos diversos, rechazando todo determinismo, racismo, arbitrariedad del poder o uso de la fuerza.

La moral pública debe corresponder a la unión de los intereses y necesidades de los gobernados con el hacer de los gobernantes. Para ello es crucial el control democrático del poder y la rendición de cuentas, abordar los riesgos que corren la sociedad y los individuos cuando éste se ejerce sin contrapesos. Es fundamental para la construcción y ampliación de los horizontes democráticos, el desarrollo del Estado de Derecho y los derechos humanos. A su vez, es la justificación social del combate a la corrupción.

El fenómeno de la corrupción está directamente relacionado con la moral de los miembros de la sociedad. Es uno de los principales problemas de nuestro país, sobre todo la deshonestidad de políticos y funcionarios públicos. Aunque la cultura de la

corrupción se ha extendido a muchos ámbitos de la vida social, esto se debe más a la impunidad y al sistema de corrupción institucionalizado que supuestamente a la idiosincrasia nacional. Por eso la única orientación ética posible es combatir a fondo sus causas y consecuencias.

Todos los días aparecen noticias sobre la corrupción en los medios de comunicación. Eso nos lleva a preguntarnos ¿por qué tanta corrupción, qué es lo que está mal?, ¿es la naturaleza humana?, ¿es la cultura nacional?, ¿se trata de desviaciones individuales o son los diseños institucionales inadecuados para combatirla? ¿es el sistema político y económico?, ¿es una política de gobierno?, ¿qué es lo que pasa?

### **Hacia un enfoque estructural de la corrupción**

Los supuestos básicos de las políticas actuales del combate a la corrupción en México deben ser transformados radicalmente:

#### **a. La corrupción no es un asunto cultural, sino institucional y político**

Típicamente se entiende a la corrupción como una cuestión cultural, como algo que surge de nuestra esencia mexicana. De allí se multiplican las iniciativas para fomentar la “cultura de la legalidad” o los programas contra “la mordida”. La intención de fondo de estas iniciativas es la “modernización” y el “desarrollo” de nuestra cultura política para que ésta llegue a ser más parecida a la de las sociedades del norte.

La corrupción no es algo permanente que corresponda a la supuesta “idiosincrasia mexicana” en términos de probidad y transparencia, sino un fenómeno eminentemente institucional y político. La experiencia comparada nos demuestra que con voluntad política y conocimiento de la materia los niveles de corrupción se pueden disminuir significativamente a partir de un rediseño de la estructura institucional. Una reforma institucional adecuada podría transformar radicalmente los incentivos a los servidores públicos, ciudadanos y empresarios, abriendo la senda para una nueva *normalidad* de la rendición de cuentas.

#### **b. Un diagnóstico diferenciado: Más allá de la mordida**

Tradicionalmente los programas de combate a la corrupción en México suelen partir de dos supuestos equivocados. Por un lado, se entiende a la corrupción como un fenómeno relativamente homogéneo que se puede combatir por medio de estrategias únicas y generales. Por otro lado, los programas actuales enfatizan o en los actores más vulnerables en términos políticos, o elementos menos agresivos de la corrupción, por ejemplo en el fenómeno de la “mordida”.

Un plan integral de combate a la corrupción debería partir de una diferenciación fina entre las múltiples dimensiones y formas de la corrupción. Por ejemplo, habría que distinguir entre el soborno y la extorsión (¿quién corrompe?), la estructura y la agencia (¿desde dónde se corrompe?), el estímulo y la evasión (¿para qué se corrompe?), los pagos aislados y los generalizados (¿qué tan frecuentemente se corrompe?), y la pequeña y la gran corrupción (¿cuál es el alcance social de la corrupción?) Para enfrentar la corrupción habría que diseñar estrategias específicas para combatir cada tipo y forma de corrupción.

### **c. El sector privado participa en la corrupción tanto como el sector público**

Es necesario conceptualizar la corrupción como una red de relaciones, un sistema de complicidades que interrumpe la rendición de cuentas. El sector privado es uno de los actores más importantes que participa y fomenta este círculo vicioso. En un mundo cada vez más competitivo hay mayores incentivos para conseguir ventajas especiales, no menos.

Desde hace mucho tiempo a todo mundo nos ha quedado claro que el “mercado” no funciona con base en leyes automáticas ni objetivas; la falacia de la mano invisible es hoy más visible que nunca. Por el contrario, sin una fuerte aplicación de leyes y regulaciones por parte del Estado, la competencia desleal se convierte en la regla en el mercado y el comportamiento honesto y competitivo la excepción.

### **d. La corrupción no sólo es una cuestión de sumas y restas, sino de democracia y justicia**

Tradicionalmente se entiende a la corrupción como algo que consiste exclusivamente en la desviación directa de recursos públicos al bolsillo de los funcionarios. Sin embargo ello constituye únicamente una de las múltiples formas en que el interés público puede ser desvirtuado, o “corrompido”. A la *corrupción* la debemos observar íntimamente relacionada con el *clientelismo* y la “*captura*”. Los tres conceptos implican la utilización de los cargos públicos para el beneficio privado o particular, pero cada uno de ellos lo hace de forma distinta. La corrupción implica el enriquecimiento ilícito de los servidores públicos. El clientelismo implica la canalización irregular de servicios públicos. La captura del Estado genera rentas injustificadas para entidades del sector privado.

No se puede abordar el fenómeno de la corrupción desde un enfoque exclusivamente contable, como si fuera únicamente una cuestión de sumas y restas de dinero perdido y recuperado. La corrupción es un cáncer que desvirtúa integralmente al Estado, el mercado y la sociedad. Su combate entonces implica el desarrollo de una estrategia integral y *estructural* que redefina y consolide los tres ámbitos (Estado, mercado y sociedad) así como una rearticulación de las relaciones entre cada uno.

Por lo común se piensa que la corrupción es un problema exclusivo de los países pobres, atrasados, con estados débiles, con oligarquías dominantes, con poca tradición democrática o sin suficiente educación cívica. Esto no es verdad. Según los informes de Transparencia Internacional, la corrupción se presenta en países con diferentes niveles de desarrollo, pobres y ricos. La lista de casos es interminable y en ella encontramos a políticos, empresarios, dirigentes sociales, ministros de culto, militares, policías vinculados a hechos de corrupción, en todo tipo de sociedades y países.

Sin embargo, la corrupción se expresa con mayor fuerza y frecuencia en aquellos países con sistemas institucionales y jurídicos débiles, donde predominan los poderes fácticos, con escasos mecanismos participativos, de transparencia y de control sobre los asuntos públicos. Existe una relación entre los sobornos y fraudes con la manera en que se diseñan las instituciones y normas, con los estímulos o sanciones institucionales. También tiene vinculación con el comportamiento de los agentes sociales y políticos, de sus contextos sociales, económicos y políticos y de su compromiso con los fines, valores y orientaciones que establecen las instituciones y normas.

### **e. La corrupción crece cuando la democracia se reduce**

Se dice con frecuencia que la corrupción en América Latina es endémica, que es una manifestación cultural arraigada. Aunque las expresiones sociales y culturales de la corrupción tienen raíces en distintas causas, son las debilidades del diseño institucional y político, las que juegan un papel central en su reproducción: democracias incipientes; escasa democracia representativa; baja participación social en la definición de las políticas públicas; ausencia de un debate amplio sobre los asuntos colectivos; elitismo y opacidad en las decisiones; mecanismos de control institucional carentes de autonomía y eficacia; factores reales de poder que colonizan el aparato del Estado; diseños jurídicos que privilegian la protección del servidor público a costa del interés general y ciudadano; tipos penales imperfectos relacionados con la conducta de los servidores públicos; leyes de adquisiciones que propician una corrupción institucionalizada; inexistencia o atraso en los servicios civiles de carrera. Todas ellas son fuentes de corrupción.

Sin embargo, no se deben perder de vista las explicaciones sociológicas, las económicas y estructurales, que entienden la corrupción incluso como un mal necesario para el funcionamiento del mercado. Al mismo tiempo, es también un problema que debe entenderse y analizarse globalmente. La corrupción es como la humedad que va penetrando todas las estructuras sociales, económicas e institucionales y no se detiene ante las fronteras nacionales. Esa complejidad nos obliga a plantear soluciones integrales.

La relación de la política con el delito y, en específico, entre la corrupción y el poder, plantea analizar las dimensiones políticas, sociales y económicas de las relaciones de poder, las desigualdades que provocan y sus usos que producen beneficios para unos y constituyen violaciones a las normas y a los fines de las instituciones.

El poder sin exigencia de rendir cuentas, sin transparencia, tenderá a la arbitrariedad, a la desigualdad, a la injusticia, a la obtención de beneficios al margen del sistema normativo, a la constitución de un sistema de corrupción y privilegios. Por el contrario, el discurso democrático del poder pone el acento en el control de los instrumentos de dominio para que el poder no se desborde en beneficio de los que lo detentan.

El poder de los mercados y de los especuladores financieros internacionales puede arruinar países enteros y destruir las condiciones de vida de los pueblos de la noche a la mañana, sin que exista ningún mecanismo jurídico que lo pueda impedir. Por ello se requiere un contrapeso democrático frente a los poderes destructivos y corruptores del mercado.

### **Acabar con la impunidad**

Si la corrupción está arraigada en múltiples relaciones sociales e institucionales, para combatirla debemos ir a los cimientos de la sociedad y del sistema político, a sus valores individualistas, egoístas y excluyentes. Es una batalla ética contra el mercantilismo y materialismo que degradan a la sociedad, a la naturaleza y al poder público. Se trata de impulsar una moral social cimentada en valores comunitarios, humanistas, solidarios, democráticos y colectivos.

Desde las más altas esferas del poder en México, se asocia el ejercicio del poder con el obtener a cambio un beneficio personal; desde la sociedad se percibe el ejercicio público y la política misma como sinónimos de corrupción. Entre los funcionarios, con escasas excepciones, opera la deshonestidad de manera irrestricta. No existe transparencia ni rendición efectiva de cuentas a la ciudadanía y se carece de responsabilidad social.

El marco jurídico general ha permitido una administración pública penetrada desde arriba por la corrupción. Propicia que los recursos públicos se usen con fines políticos y personales, para el enriquecimiento ilícito, el tráfico de influencias y de información reservada.

Es impostergable someter a la administración pública, a los servidores públicos, a las normas y al derecho para asegurar que cumplan su función y responsabilidades sociales. Debemos construir una administración al servicio de los ciudadanos, responsable y transparente en el manejo de las finanzas y de las decisiones, que rinda cuentas periódicamente ante la ciudadanía y se someta a su vigilancia. Hay que combatir la corrupción en todos los niveles estableciendo controles y erradicar las prácticas que la hacen posible. El primer paso es acabar con la impunidad y someter a juicio a los funcionarios públicos que cometan abusos o que violen la ley.

### **La crisis del sistema político**

El llamado proceso de transición democrática en nuestro país parece interminable. No sólo está empantanado sino, incluso, se han revertido avances importantes de la democratización electoral, como se demostró con la crisis política y electoral en 2006. Según muchos analistas, algunos de buena fe, y en eso coinciden con las elites que dominan la vida pública del país, la transición ya ha concluido y estamos en un proceso de consolidación democrática. Sin embargo, señalamos que la alternancia del poder no ha producido una transición democrática ni una democracia de calidad, por el contrario, afianzó un régimen oligárquico en la que una minoría se ha apoderado del poder político y se ha adueñado de la mayor parte de la riqueza nacional.

En lo que todos coinciden es que nuestro sistema institucional –reglas y principios– de convivencia política y social no responde a las exigencias de una democracia que permita la gobernanza, el respeto y la garantía plena a los derechos fundamentales: civiles, políticos, sociales, económicos y culturales.

En otras palabras, el sistema institucional que construyó el viejo régimen durante más de 70 años y sobre el que el panismo se encaramó para disfrutar de sus beneficios (traicionando con ello el mandato ciudadano por el cambio democrático), debe ser desmontado para construir instituciones que reflejen la pluralidad social, cultural y política de nuestro país.

En nuestro sistema representativo existe una distancia cada vez mayor entre gobernantes y gobernados. Nuestro sistema representativo hoy está en manos de la clase política y de los partidos, no representa a los sectores sociales mayoritarios y no da suficiente voz y voto a sectores como los pueblos indígenas, las mujeres, jóvenes y “minorías” como la comunidad homosexual.

La democracia liberal y el sistema representativo, por otra parte, tiene una falla de origen. Sus creadores buscaron desligar a los representantes de los representados. Así se ha continuado y la distancia entre gobernantes y gobernados es cada vez mayor. Requerimos otras formas de democracia, más participativas y deliberativas, que logren vincular a los ciudadanos con las autoridades y permitan la construcción de una democracia plena. La democracia participativa es un contrapeso al poder de los representantes y gobernantes.

### **Por una democracia participativa**

En México no hay cabalmente una democracia representativa ni un estado de Derecho. Para ser una verdadera democracia representativa nos falta tener elecciones limpias, auténticas y equitativas. Para ser un Estado social democrático de Derecho necesitamos que el ejercicio del poder sea democrático, que el principio de supremacía constitucional sea una realidad ante cualquier autoridad y modificar normas legales contrarias a la Constitución; nos faltan más y mejores mecanismos de control de la constitucionalidad, pues el derecho de amparo, las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, tal como están previstas, no permiten la defensa adecuada de la Constitución frente a cualquier autoridad. Nos faltan más y mejores mecanismos de rendición de cuentas; así como herramientas participativas para que la ciudadana influya y determine el comportamiento de las autoridades.

En particular, estamos obligados a revisar el esquema representativo debido a que esta forma de democracia fracasa en el mundo entero por las siguientes razones: no representa a muchos sectores relevantes de la sociedad; es un sistema en donde los gobernantes y gobernados se encuentran cada vez más distantes entre sí; no ha servido para moderar el poder –el sistema de pesos y contrapesos– sino para que otros poderes – los fácticos– al margen de la ley o con la complicidad indebida del Estado, colonicen y privaticen las instituciones; y es un sistema que conduce al vaciamiento de la democracia por la desvinculación entre autoridades y ciudadanos.

Hay que corregir las debilidades de la democracia representativa, que no se elitice, que el gobernante esté cerca del gobernado, que existan mecanismos de control al poder formal y a los poderes fácticos, que sean sometidos a la transparencia y al control democrático. Que la participación de los ciudadanos no se circunscriba exclusivamente a los procesos electorales.

En México ha sido un error haber concebido la transición a la democracia sólo en términos electorales. La transición a la democracia entraña la revisión integral de las instituciones nacionales, desde el Poder Ejecutivo al municipio, desde la democracia representativa a la participativa, desde la reforma de los poderes formales a la de los poderes fácticos, de los derechos individuales a los colectivos, del acceso al poder de las mayorías al respeto irrestricto de las minorías. Sin una revisión completa del entramado institucional, la crisis en la que ha vivido nuestro país no podrá ser solucionada y el desarrollo para todos tendrá que seguir esperando.

Por otro lado, la participación ciudadana puede enriquecerse impulsando el desarrollo de una democracia comunitaria que implique la prioridad de los deberes hacia la

comunidad sobre los derechos individuales; donde el servicio dirigido al beneficio común sea una obligación de todos –una solidaridad fundada en la dedicación colectiva al bien de todos–; donde las prácticas comunitarias producen formas de vida política que aseguran la participación de todos por igual en la vida pública. Es decir, los procedimientos de democracia participativa impiden la instauración permanente de un grupo dirigente sin control de la comunidad y las decisiones se orientan por la libre opinión de sus integrantes y la búsqueda del consenso. De esta manera se evita la exclusión social y política.

Esta mayor participación ciudadana entraña tener armas jurídicas para participar: mecanismos de democracia directa, instrumentos abiertos de acceso a la justicia, presupuestos participativos, auditorías ciudadanas, etcétera. Transparentar al poder significa reducir la información reservada, ampliar la transparencia hacia los poderes fácticos, darle autonomía constitucional al IFAI (Instituto Federal de Acceso a la Información), obligar a que los procedimientos de deliberación también sean públicos.

Los órganos de control y fiscalización deben ser realmente autónomos y con atribuciones suficientes. También debe alentarse el control social con medidas institucionales y con políticas públicas. Los poderes fácticos son los que implican mayor riesgo para la democracia, éstos deben estar bajo la lupa ciudadana y deben rendir cuentas al Estado y a la ciudadanía, no sólo porque suelen utilizar recursos públicos sino, principalmente, por el poder real que concentran y que determina la vida de millones de personas. A su vez, instituciones como los partidos, sindicatos, organismos empresariales, también deben democratizarse para estar al servicio de sus representados.

La única manera de salvar a la democracia consiste en profundizar la democratización, poniendo a las instituciones del Estado al servicio de todos.

### **Debe fiscalizarse toda la actividad económico-financiera del Estado**

Existen órganos internos de control de las instituciones y órganos de control externo. En México, el poder judicial, los Tribunales constitucionales, el ministerio público y otros, no son auténticos órganos autónomos e independientes de los tres poderes del Estado.

En 1995, el presidente Ernesto Zedillo remitió al Congreso una iniciativa para convertir a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados en una entidad superior de fiscalización con plena autonomía. En la discusión legislativa nadie se opuso al tema de la autonomía técnica, aunque la autonomía normativa se aceptó de manera limitada. Sin embargo, no fue aceptada la autonomía presupuestal necesaria para que no se pueda coaccionar a este órgano por la vía de su presupuesto; tampoco se aceptó por ningún concepto la autonomía orgánica. La reforma constitucional se aprobó hasta 1999 y aunque se dotó a la Auditoría Superior de la Federación de más competencias, lo cierto es que no es un órgano constitucional autónomo como sí lo son el Instituto Federal Electoral, el Banco de México o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Como señala el artículo 79 de la Constitución, la ASF es un órgano de la Cámara de Diputados y cuenta con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Pero la norma constitucional no le dota de mayor autonomía a pesar de sus

importantes atribuciones.

Entre las competencias de la ASF están: 1) La de fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; 2) Fiscalizar los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares, incluyendo fideicomisos; 3) Entregar el informe de resultados de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados; 4) Investigar los actos y omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales; y, 5) Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o el patrimonio de los entes federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades.

Hoy en día, el estado de Derecho implica no solamente garantizar el imperio de la ley o realizar la división de los poderes públicos, es necesario que el Estado sea genuinamente democrático y asegure los derechos políticos, las libertades civiles, los derechos sociales y los mecanismos de rendición de cuentas, pues éstos preservan la igualdad política, evitan los abusos del poder, sensibilizan a los gobiernos respecto a los intereses y demandas de la mayoría de los ciudadanos.

Los mecanismos de rendición de cuentas son la piedra de toque, el elemento angular del Estado de Derecho. Es importante la red de instituciones que convergen para asegurar la efectividad de un sistema legal y el ejercicio adecuado de los recursos públicos. Los órganos de control y fiscalización son fundamentales, siempre y cuando sean efectivos e independientes para hacer respetar el estado de Derecho y combatir la corrupción.

El actual diseño constitucional de la Auditoría Superior de la Federación data del año de 1999 y las últimas reformas entraron en vigor el 7 de mayo de 2008. En distintas ocasiones, la propia Cámara de Diputados y la Suprema Corte de Justicia de la Nación han limitado sus alcances y poderes constitucionales. Al gobierno suele no interesarle un órgano de fiscalización poderoso para evitar que los funcionarios queden sujetos a procedimientos de responsabilidad administrativa, penal o de otra índole. Además, la oposición no ha entendido la importancia que puede tener este órgano, no sólo para moralizar la vida pública de México sino para orientar la gestión pública con fines constitucionales y no por razones de coyuntura política.

El diseño constitucional y legal para la Auditoría Superior de la Federación no es el adecuado porque carece de: 1) Autonomía constitucional (no puede iniciar leyes, ni promover controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, ni goza de inmunidad, en términos del artículo 111 constitucional); 2) No es un órgano constitucional autónomo (depende de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados); 3) No tiene autonomía presupuestal; 4) La Comisión de Vigilancia supervisa sus tareas fundamentales (presupuesto, programas estratégicos, evaluación de su desempeño, etcétera); 5) Existe una Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia que supervisa su funcionamiento y desempeño; 6) La designación del Auditor Superior obedece a criterios políticos del poder; 7) El presupuesto que recibe la Auditoría Superior es menor al presupuesto de la Función Pública para el control interno; 8) La Auditoría no puede conocer de procedimientos administrativos y no

puede consignar penalmente a los responsables de desvíos de recursos públicos; 9) La Auditoría Superior no puede estudiar de manera ordinaria las cuentas públicas del pasado al menos de los cinco años anteriores; 10) La actual Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación evita una fiscalización rigurosa y protege en muchos sentidos al ente auditado; 11) La Auditoría Superior no puede fiscalizar las participaciones federales en cuanto a la evaluación de las fórmulas de cálculo de las participaciones y en la manera en que se aplican esas fórmulas a estados y municipios; 12) La ASF no puede iniciar la revisión de la cuenta pública desde el mes de enero de cada año fiscal; 13) Los resultados de las auditorías de desempeño no están acompañadas del fincamiento de responsabilidades a los servidores públicos, sino sólo recomendaciones; 14) No existe control concomitante ni previo de oficio; 15) Sobre áreas de opacidad relevantes, en particular sobre grandes contratos, permisos, fideicomisos y fondos, no existe autorización previa de la Auditoría sobre esos actos jurídicos ni seguimiento a las licitaciones, permisos, concesiones y adjudicaciones; 16) El universo de lo fiscalizado no llega en sus mejores momentos al 6% del presupuesto; y, 17) La interpretación de los principios de la fiscalización como los de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, no suelen ser optimizados ni maximizados por el Poder Judicial federal, sino por el contrario, son diluidos y disminuidos en sus sentencias.

En esas condiciones no hay posibilidad de un examen riguroso del ejercicio presupuestal ni de las cuentas públicas. Los servidores públicos que incurren en responsabilidades, difícilmente son sancionados porque los procedimientos corresponden a otras autoridades. Y la rendición de cuentas, que supone la capacidad de las instituciones públicas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, siendo mejor que en el pasado, es insuficiente en el marco de un Estado de Derecho y en una democracia consolidada que está obligada a rendir cuentas a los ciudadanos.

### **Las bases de la austeridad republicana**

El movimiento en defensa de la economía popular, el petróleo y la soberanía nacional, tal como se señala en este Proyecto Alternativo de Nación, recupera lo mejor de la historia de México. De ahí derivan los ejemplos morales de los mejores dirigentes y gobernantes. ¿Acaso no sigue vigente el postulado de José María Morelos de que debe moderarse la indigencia y la opulencia y elevarse el salario del peón?, ¿O su propuesta de que todo aquel que se queje con justicia, tenga un tribunal que lo escuche y lo defienda contra el arbitrario? Igualmente, el presidente Benito Juárez fue un ejemplo de honestidad; sin ella no es viable una República liberal y democrática.

Si el objetivo es edificar una sociedad más igualitaria y justa, se requiere establecer en la República una legislación que obligue a los poderes de la Unión, a los órganos autónomos y demás entidades federales, a reglas y principios estrictos de austeridad presupuestal. Esto se vuelve éticamente ineludible en épocas de crisis económica como la que vivimos. De lo contrario, el costo de la crisis, como se quiere ahora, será pagada, vía la aprobación de nuevos impuestos o el aumento de los mismos, por los sectores sociales menos favorecidos.

En México no se cuenta con una legislación de esta naturaleza. Cada año únicamente se

expiden lineamientos de disciplina y control del ejercicio presupuestario y un capítulo de disposiciones de racionalidad en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. En ambos casos, sus alcances son cortos y superficiales; los resultados son insignificantes, por lo que es necesario que el Congreso de la Unión apruebe una Ley de Austeridad como la que ha propuesto nuestro movimiento.

Es necesario hacer valer el principio político y ético por el cual los funcionarios públicos deben aprender a vivir en la justa medianía, como proponía Juárez. Por el contrario, la práctica cotidiana es que los servidores públicos reciben toda clase de bonos, prestaciones y privilegios, no previstos en la Ley o en el Presupuesto de Egresos. Esos beneficios apoyan en normatividades de dudosa constitucionalidad, que son aprobados en cada institución, al margen de un control estricto de la Cámara de Diputados y de la sociedad.

Así lo confirma la Auditoría Superior de la Federación en un informe publicado en 2009 y titulado “Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano. Oportunidades de Mejora”. Ahí se señala en relación a la remuneración de los servidores públicos en este país, lo siguiente:

“En la actualidad, el total de las percepciones que se otorgan a los servidores públicos, se compone de conceptos tales como sueldo, sobresueldo, compensaciones, bonos, y ayudas diversas consistentes en vales de despensa, gasolina, despensa, despensas navideñas, comida de fin de año, exenciones fiscales y otro tipo de prestaciones complementarias de carácter especial. La existencia de regímenes distintos, y en algunos casos de excepción en los Poderes de la Unión y en los órganos constitucionalmente autónomos, complica, confunde y refleja una alta opacidad y un exceso de discrecionalidad en materia de remuneraciones, debido a falta de criterios universales que sean aceptados y observados en toda la administración pública. De algunos resultados obtenidos de diversas revisiones efectuadas por la ASF, se desprende que en el Poder Judicial de la Federación existían pagos superiores a los tabuladores establecidos, pago de aguinaldos mayores que lo autorizado y estructuras que no responden a su organización jerárquica.”

México es un país de privilegios para unos cuantos y de carencias para millones. El sistema político e institucional está diseñado para privatizar los beneficios y socializar las pérdidas. Nuestro movimiento busca cambiar esa situación. Proponemos un sistema diferente, basado en la igualdad y en la justicia social. No alcanzaremos la democracia, el Estado de Derecho o la seguridad pública, mientras no reduzcamos la opulencia que disfrutaban unos pocos a costa de la miseria de la mayoría. Es necesario, muy especialmente en tiempos de crisis, proyectar desde los poderes públicos actitudes y valores que fomenten las prácticas de ahorro y austeridad en toda la Nación.

Nuestro movimiento busca propiciar un esfuerzo de disciplina y compromiso con el servicio público. Los servidores públicos son eso, servidores y trabajadores del pueblo, en este entendido, resultan inaceptables los marcados contrastes entre las retribuciones de los servidores de alta jerarquía y los ingresos de la inmensa mayoría de la población a la que sirven.

México requiere de servidores públicos con vocación de servicio público y de servicio a los demás. El servicio público debiera ser una distinción en sí mismo y no la alta

remuneración que aleja y confronta a los trabajadores del Estado con los del pueblo al que debieran servir.

### **La transparencia es el alma del sistema democrático**

Sin duda uno de los puntos clave en el combate a la corrupción es la transparencia de los asuntos públicos. Los regímenes autoritarios siempre han considerado al secreto como la base de su gobernabilidad. Los secretos y la opacidad son elementos antidemocráticos del poder, elementos injustos, ilícitos, inmorales, que desvirtúan a las instituciones democráticas.

Si las instituciones del Estado quieren ser legítimas ante la sociedad deben ser transparentes y públicas. Una autoridad independiente se protege de la cooptación y de las presiones mediante la publicidad. Además, el proceso político debe ser público, pues las elecciones y votaciones cumplen la función que les corresponde sólo si el ciudadano está en condiciones de formarse un juicio sobre las cuestiones que hay que decidir. Sin publicidad no hay democracia, ni manera de controlar democráticamente al poder y exigirle cuentas. La publicidad es fundamental para justificar las reglas, las instituciones, las decisiones.

No puede combatirse seriamente la corrupción sin la publicidad más amplia en las instituciones, tanto para que el ciudadano esté informado como para que exija cuentas a la autoridad, pueda optar entre diferentes propuestas políticas, se garantice la seguridad jurídica en las decisiones de autoridad y permitirle a ésta actuar con independencia (al evitar presiones indebidas). Como dice Ernesto Garzón Valdés, la publicidad es una propiedad disposicional del Estado democrático de Derecho, que se pone de manifiesto cada vez que quienes gozan del derecho de información hacen uso de este derecho.

Durante décadas, México no tuvo regulación en materia de derecho a la información. En la reforma política de 1977 se modificó el artículo 6 de la Constitución para establecer el derecho a la información. Sin embargo, fue hasta el martes 11 de junio de 2002, que el Diario Oficial de la Federación publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Esta ley prevé el primer marco sobre el derecho a la información en nuestro país.

No obstante, la ley de transparencia tiene deficiencias notables. Entre éstas destacamos:

- 1) No es una ley para todos los poderes y órganos del Estado. Es una ley preponderantemente para la administración pública.
- 2) En el caso del resto de los poderes y órganos del Estado remite a reglamentos, lo que viola el principio de reserva de ley de los artículos 13 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 3) El órgano encargado de garantizar el derecho de acceso a la información y transparencia, forma parte de la administración pública. No es un órgano constitucional autónomo y no goza de suficiente independencia para realizar su labor.
- 4) Es una ley que limita a los sujetos obligados. No obliga a partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, medios de comunicación, etcétera.
- 6) Contiene reservas a los procedimientos decisorios que son inaceptables en una democracia: expedientes judiciales, procedimientos administrativos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado; procedimientos de responsabilidad de los servidores

públicos, en tanto no se dicte la decisión definitiva; y, la que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que forman parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual debería estar documentada.

Además, existen muchas otras leyes federales y locales que establecen reservas a la información, lo que significa que el marco de confidencialidad, reservado y secreto, es muy amplio en México. La remisión que hizo el artículo 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental también ha implicado reservas adicionales. Los poderes públicos y órganos constitucionales autónomos incorporaron reservas en sus reglamentos que no están justificadas. El colmo ha sido el poder judicial federal que ha expedido dos reglamentos en la materia, el primero tuvo que ser modificado por su carácter altamente restrictivo.

Lo anterior pone de manifiesto las deficiencias de nuestro marco jurídico que debe garantizar el derecho a la información. En México falta entender que la mejor manera de combatir la corrupción es la publicidad y la transparencia. A mayor transparencia menos corrupción. El derecho a la información no es un derecho humano más, es el derecho político por excelencia. Como en su momento dijo la Suprema Corte de los Estados Unidos –New York Times versus Sullivan–, los temas que versan sobre asuntos de relevancia pública demandan una protección aún más amplia que lo normal y, desde luego, cabe en ellos la exageración, el error e incluso la denigración de los afectados, porque tales cosas son inevitables en un debate abierto.

La transparencia es el alma del sistema democrático, sólo quien no tiene “miedo a saber”, es capaz de ser ciudadano en una sociedad abierta. La verdad en una democracia no puede ser una verdad oficial, una verdad dictada desde el poder, sino algo que debe ser descubierto y aceptado por la razón. Las sociedades políticas de las democracias modernas deben ser sociedades democráticas. Son un foro abierto donde la información debe fluir y estar al acceso de todos. Una sociedad democrática es aquella que maximiza la información y protege que ésta se produzca sin coacción y en libertad.

### **Democracia, transparencia y rendición de cuentas**

En nuestros días existe una comprensible erosión de la confianza en la función gubernamental. Una gran parte de los ciudadanos están convencidos de que hoy los gobiernos funcionan más como confederaciones de intereses que como la representación política de la pluralidad cívica y social. Los ciudadanos se sienten alejados del trabajo en el Congreso de la Unión, los tribunales y en las dependencias de gobierno. No ven la posibilidad de ejercer un control directo sobre las decisiones que toman sus representante. Así mismo, la crisis de representatividad y de prestigio de los partidos y actores políticos incide con más fuerza que nunca en esta crisis de legitimidad y confianza.

Ni la democracia ni la transparencia se conquistan de una vez y para siempre. Ambas constituyen horizontes que deben ajustarse a las necesidades para garantizar su verdadera efectividad.

Desafortunadamente, los gobiernos neoliberales de los últimos años han promovido la

generalización de prácticas y enfoques minimalistas de la transparencia que no bastan para extirpar de raíz la corrupción estructural. Por un lado ya se ha vuelto un mero cliché sostener que la transparencia y el acceso a la información pública facilita la construcción de un estado honesto, eficaz y eficiente. Pero es una *transparencia simuladora*.

Un ejemplo de ello es la actual tendencia a reservar y declarar inexistencias de documentos públicos. Mientras que en 2009 la Administración Pública Federal reservó 189 mil folios, en tan sólo los dos primeros meses de 2010 el gobierno federal clasificó como confidenciales 416 mil 760 documentos públicos lo que significa más del doble. En la actualidad hay 6 millones 125 mil 497 documentos reservados en la actualidad.

Otro ejemplo es la abierta negativa de la Secretaria de Hacienda para cumplir con un mandato del IFAI de entregar la información relativa a los llamados “créditos fiscales” otorgados a grandes empresarios, cuyo monto rebasó los 70 mil millones de pesos. Incluso el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, llegó al extremo de otorgar una suspensión del mandato legal mencionado.

Existe también la ‘transparencia opaca’, el mejor ejemplo ha sido el caso del rescate bancario. El IFAI falló en 2003 a favor de hacer pública la información contenida en las actas de las reuniones de la Junta de Gobierno del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), así como el acta de entrega del Fobaproa al IPAB. Sin embargo, a partir de ese momento dejaron de hacerse actas formales de las reuniones y sólo se redactan minutas de acuerdos generales.

\* \* \*

La transparencia se ha convertido en una vigorosa demanda ciudadana en diversas partes del mundo. A nivel normativo, en términos de transparencia nuestro país cuenta con avances legales e institucionales indiscutibles. No sería ninguna exageración afirmar que con la reforma al Artículo 6º Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 20 de julio de 2007, se sentaron las bases para una transformación integral de la forma de gestionar los asuntos públicos en todos los ámbitos del Estado mexicano.

En México el derecho de acceso a la información es ya un derecho individual garantizado por el Estado, en cuya interpretación siempre deberá aplicarse el principio de la máxima publicidad. La máxima norma en nuestro país, también obliga al Estado a contar con mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, y a establecer órganos garantes imparciales, especializados y autónomos. Asimismo existe la obligación de todos los órganos del estado por construir, ofrecer y actualizar indicadores de gestión y presupuestales, entre otros avances importantes.

Sin embargo, a pesar de esta reforma, los diputados que la aprobaron no cumplieron su obligación de redactar una nueva Ley Federal de Transparencia, consolidando una tendencia hacia la opacidad. El Senado por su parte el 28 de abril de 2010 aprobó por unanimidad reformas a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) que se orientan a cancelar nuestro derecho de acceso a la información pública al *blindar* al gobierno de la fiscalización independiente

y ciudadana. Por ejemplo, la redacción del artículo 48 de la ley permite que el gobierno deseche cualquier solicitud de información cuando, a juicio de las mismas autoridades, su respuesta “cause un entorpecimiento extremo que suponga una disrupción sustancial en las actividades del sujeto obligado”.

Además, el IFAI podrá buscar “acuerdo de conciliación” entre las partes que permitirán a los funcionarios presionar a los solicitantes para que desistan. El texto también amplía y modifica de manera preocupante las causales de reserva contenidas en la ley. En primer lugar, se agrega el abstracto y fácilmente maleable concepto del “secreto profesional” como información confidencial. Por otro lado, en un evidente esfuerzo por *blindar* a PEMEX del escrutinio ciudadano, sobre todo en esta hora en que se preparan los controvertidos “contratos incentivados”, se incluye la siguiente formulación en el artículo 18: “El secreto industrial también podrá ser invocado por las entidades paraestatales que enfrenten competencia económica”.

Por lo demás, esta reforma no avanza en lo mínimo en la impostergable tarea de dotar de autonomía plena al IFAI y a sus comisionados. Tampoco fortalece la transparencia del Congreso de la Unión, el Poder Judicial o los órganos autónomos. Las reformas tampoco extienden el alcance de la ley a los sindicatos o a toda la gama de organizaciones no gubernamentales que hoy desarrollan funciones públicas y que reciben subsidios públicos.

Esto último es particularmente relevante dado la posibilidad de que en breve se apruebe una nueva Ley de Asociaciones Público-Privadas. Calderón envió una iniciativa de Ley de Asociaciones Público-Privadas (LAPP), cuyo objetivo central es liquidar la rectoría del Estado en áreas neurálgicas para el desarrollo como educación, salud, seguridad pública, comunicaciones, e infraestructura. El 12 de octubre el Senado aprobó la Ley de Asociaciones Público-Privadas. Esta ley que viene acompañada de regresivas reformas a las leyes de Obras Públicas; de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; de Expropiación, la General de Bienes Nacionales; y, el Código Federal de Procedimientos Civiles, entre otras. Con la LAPP, el gobierno de Calderón busca convertir todos los servicios públicos en jugosos negocios privados. Pretende legalizar los “Proyectos para la Prestación de Servicios” a través de los cuales la Secretaría de Hacienda ha venido privatizando desde 2003, amplios sectores de infraestructura hidráulica, autopistas, puentes, hospitales y centros educativos en diversos estados. La LAPP permitirá el establecimiento de contratos de largo plazo, hasta por 40 años, con empresas privadas nacionales e internacionales para que éstas controlen y operen la infraestructura básica del país.

De acuerdo con esta ley, cualquier dependencia, organismo descentralizado o fideicomiso federal o estatal tendrá manga ancha para el establecimiento de este tipo de contratos. Las grandes corporaciones internacionales buscan sectores estratégicos como telecomunicaciones, electricidad, infraestructura aérea, portuaria, carretera y bancos de biodiversidad entre otras.

La nueva ley también auspiciaría el esquema de endeudamiento encubierto y anticonstitucional de los famosos Proyectos de Infraestructura Diferidos en el Gasto (Pidiregas). La LAPP en su artículo 21 señala que “en la presupuestación de cada ejercicio, las dependencias y entidades contratantes darán prioridad a las obligaciones contraídas en los contratos de asociación público-privada que hayan celebrado”. Esta

medida de obligatoriedad con las grandes empresas será un pesado fardo en los presupuestos anuales de las dependencias federales, estatales y municipales. La eventual aprobación de la LAPP también tendrá un impacto desastroso en materia de transparencia. Una vez que el dinero público pase a manos de un particular la obligación de informar se esfuma.

Así, de nada servirá a los ciudadanos tener acceso a los contratos que celebre el Estado con las corporaciones responsables de administrar nuestros hospitales, escuelas y carreteras si no podremos conseguir mayor información sobre el funcionamiento cotidiano de tan importantes servicios públicos, dado que dicha información podrá ser protegido con el famoso “secreto industrial o comercial”. La rendición de cuentas sufrirá un grave revés.

### **Reformas Estratégicas contra la corrupción**

**a).** Establecer una Ley Federal de Conflictos de Interés que amplíe los mecanismos de prevención, que endurezca las sanciones, que mandate la publicidad total de las declaraciones patrimoniales de todos los funcionarios públicos, y obligue a los mismos a deshacerse de las propiedades o intereses económicos que causen un potencial conflicto de interés, más allá de simplemente reportar su existencia.

**b).** Proteger a los denunciantes. Establecer normas orientadas a ofrecer mayores y mejores garantías laborales políticas y cívicas para fortalecer la cultura de la denuncia en México. Auspiciar una Ley con cobertura amplia de protección y auspicio a informantes internos o denunciantes alertadores del servicio público y las empresas privadas que permita la presentación de quejas confidenciales (más no “anónimas”) en contra de servidores públicos y empresarios que delinquen.

**c).** Reformar la Ley de Responsabilidades de procedimientos con objeto de facilitar el paso de la responsabilidad administrativa a la responsabilidad penal, y evitar que el ministerio público deseche las pruebas reunidas por los contralores internos.

**d).** Establecer una ley general de fideicomisos públicos. Ordenar y transparentar la utilización de los fideicomisos, por medio de los cuales, entidades y organismos gubernamentales han podido disponer de cuantiosos recursos públicos sin vigilancia y supervisión alguna por parte de los órganos de control del Estado.

Combatir la arbitrariedad, discrecionalidad y opacidad imperantes en su gestión, prohibiendo ciertas áreas estratégicas, el establecimiento de rigurosas penas para los delitos especiales vinculados al manejo financiero y el establecimiento de altos estándares de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.

**e).** Establecer un Registro Nacional de Servidores Públicos y Proveedores Sancionados, para evitar que servidores públicos u proveedores simplemente cambien de jurisdicción para seguir delinquiendo y evitar la justicia.

**f).** Ciudadanizar verdaderamente las instituciones más importantes para la rendición de cuentas en el país. Fortalecer los mecanismos institucionales de monitoreo y queja ciudadana. Establecer una Ley General de Contraloría Social que abra canales formales

de participación ciudadana y control social.

**g).** Construir un Sistema Nacional de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas que sustituya el pésimo diseño institucional de la Secretaría de la Función Pública y que robustezca las facultades actuales de la Auditoría Superior de la Federación y el poder legislativo en materia de combate a la corrupción. Un sistema nacional de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas debe seguir el ejemplo del sistema nacional de justicia, de defensa de los derechos humanos, de justicia electoral y no-jurisdiccional de protección.

**h).** Dotar de plena autonomía e independencia al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y a la Auditoría Superior de la Federación, para profesionalizar sus tareas fiscalizadoras y evaluadora y para someterlas a un estricto régimen de rendición de cuentas.

**i).** Reformar la Ley Federal de Transparencia para constituir formalmente al IFAI como un organismo público autónomo y que exija una amplia auscultación entre la sociedad y se le otorgue un voto calificado en la Cámara de Diputados para el nombramiento de los comisionados. Se debe ampliar la Ley de Transparencia para incluir a los partidos políticos y al sector privado como sujetos obligados.

## **Propuestas y acciones**

### **1. Correctivos a la democracia representativa.**

- Más participación ciudadana;
- Más transparencia del poder formal y fáctico;
- Inaugurar métodos y procedimientos de la deliberación en la mayor parte de los ámbitos del poder público y en la sociedad;
- Establecer fuertes mecanismos de rendición de cuentas institucionales y sociales;
- Contrarrestar con medidas institucionales el poder de los poderes fácticos; y
- Democratizar instituciones como los partidos políticos, sindicatos y organizaciones sociales.

### **2. Principios básicos de la democracia representativa.**

- El poder público debe tener su origen en la soberanía popular;
- El poder debe estar limitado democráticamente; y
- El poder público se justifica y legitima en su ejercicio si garantiza los derechos humanos, tanto los de libertades civiles como los económicos, sociales y culturales.

**3. La Auditoría Superior de la Federación y la fiscalización requieren de una profunda transformación para que pueda cumplir con la finalidad principal: lograr la rendición de cuentas de los servidores públicos.**

Esos cambios necesarios giran en torno a las siguientes elementos:

- Hacer de la Auditoría Superior de la Federación un órgano constitucional autónomo;
- Fortalecer su autonomía orgánica, de gestión, financiera-presupuestal y jurídica;
- Transparentar el ejercicio presupuestal de la Secretaría de Hacienda y, el control económico financiero del Estado en todas sus fases y no sólo al final de los procedimientos como acontece ahora;
- Ampliar el universo de lo fiscalizado, esto es, el número de auditorías practicadas;
- Establecer instrumentos que permitan de manera regular el control previo y concomitante, no sólo a partir de denuncias sino de oficio, además de conservar el control a posteriori que hoy prevalece;
- Permitir que la ASF conozca con mayor amplitud de cuentas públicas del pasado – hasta cinco años- y sobre ellas realizar observaciones y recomendaciones, cuando no se hubiesen advertido irregularidades en el pasado;
- Otorgarle competencia a la Auditoría Superior para conocer y procesar responsabilidades administrativas respecto de los servidores públicos y, facultarla para consignar, directamente ante los jueces penales federales, los asuntos que así lo ameriten;
- Prohibir la constitución de fondos y fideicomisos en la administración pública;
- Darle el rango de ley al presupuesto de Egresos;
- Restringir las facultades de la Secretaría de Hacienda para alterar el presupuesto aprobado;
- Publicitar ampliamente las subvenciones, subsidios y bonificaciones fiscales que se otorgan a grupos y sectores, para que la sociedad tenga conocimiento cabal de a quién se beneficia por la vía tributaria;
- Lograr que la ASF cuente con autonomía constitucional, garantice un funcionamiento interno y administración transparente; todo de cara a la sociedad;
- Establecer mecanismos ciudadanos y de especialistas para fiscalizar a la propia ASF; y
- Darle competencias en la fiscalización de las participaciones federales a estados, distrito federal y municipios.

#### **4. La transparencia y la publicidad de lo público debe ser maximizado.**

- Toda información en poder de los órganos públicos debe ser objeto de revelación y que ésta presunción sólo puede obviarse en circunstancias excesivamente restringidas. Este criterio debiera estar previsto en la Constitución. El deber de información corresponde a cualquier órgano, poder, instancia de autoridad o de particulares cuando ejercen funciones públicas, manejan recursos públicos o se han beneficiado de algún

modo de recursos públicos.

- Los particulares deben proporcionar información si ésta es necesaria para que las autoridades en el ámbito de sus competencias ejerzan sus atribuciones.

- Toda ley de acceso a la información debe proteger a los ciudadanos que denuncien situaciones irregulares.

- Se deben destinar recursos públicos a construir una cultura para una sociedad abierta en materia de información.

- Se deben limitar al mínimo las reservas y las excepciones para divulgar la información pública y sancionar severamente a la autoridad que niegue información. Los criterios para limitar o reservar información deben estar relacionados con un objetivo legítimo de interés público que se vea amenazado divulgar la información.

- No debe ser reservada información que tenga que ver con posibles actos de corrupción de autoridades; nunca debe reservarse información para proteger gobiernos o a sus funcionarios por situaciones embarazosas o de mal funcionamiento gubernamental. Nunca debe reservarse información bancaria, fiscal e industrial, propiedad intelectual, que impida el ejercicio de atribuciones constitucionales de órganos o poderes del Estado. Nunca debe reservarse información sobre cualquier violación a derechos humanos. Nunca deben reservarse información sobre el incumplimiento de obligaciones legales de servidores públicos, juzgamiento erróneo o violatorio de los derechos de gobernados, las conductas deshonestas o las graves deficiencias de administración en relación con un órgano público. Y nunca reservarse información en leyes diferentes a la de la materia.

- Debe de salvaguardarse el principio de legalidad y por eso mismo, la determinación de reserva de información debe ser competencia exclusiva del poder legislativo. Los conceptos generales como secreto, reserva, riesgo para la nación, etcétera, deben definirse en la ley.

- Los órganos colegiados de cualquier poder u órgano funcionarán y deliberarán públicamente, a menos que el contenido de sus trabajos tenga que ver con información reservada en los términos expuestos de la ley.

- Proteger a las personas contra toda sanción legal, administrativa o relacionada con el empleo, por la divulgación de información sobre conductas impropias en la función del gobierno. En particular debe sancionarse severamente cualquier represalia por divulgación de información que no sea reservada en los términos expuestos y excepcionales de la ley.

- Publicidad en los procedimientos. El mandato de accesibilidad se refiere no sólo a la publicación de las medidas legales, administrativas y judiciales, sino al acceso al procedimiento que precedió a la promulgación o dictado de estas medidas. Sin procedimientos públicos es muy fácil presionar y cooptar a la autoridad, además se favorece que asuntos fundamentales que transcurren durante el procedimiento y que pueden tener incidencia en el resultado queden sin conocerse ni dimensionarse debidamente. La publicidad en el procedimiento es una fuente del derecho. La

publicidad en el procedimiento ilustra sobre los motivos, razones, pruebas y variadas circunstancias que suelen ser decisivas en el resultado. Por ello, es grave que los procedimientos no se transparenten, sobre todo cuando se trata de asuntos públicos, servidores públicos y recursos públicos que no tendrían porque ser reservados.

### **5. La ley de austeridad republicana.**

- Disminución de todas las remuneraciones de los servidores públicos de mandos superiores en 50 por ciento.
- Eliminar bonos y percepciones extraordinarias, prestaciones de servicios médicos privados, seguros de separación individualizado y cajas de ahorro especial para la alta burocracia de los tres poderes de la Unión, de los órganos constitucionales autónomos y demás autoridades federales.
- No otorgar pensiones extraordinarias a las establecidas en la Ley de Seguridad Social correspondiente y la eliminar las pensiones de los ex presidentes de la República.
- La contratación de prestadores de servicios profesionales en los cuerpos legislativos, deberá sujetarse a los techos presupuestarios autorizados, conforme a los requerimientos mínimos establecidos para el trabajo legislativo. La contratación sólo será posible cuando no exista un servidor público que realice la misma función en un centro o instituto de estudio o investigación en cualquiera de las Cámaras.
- Medidas de racionalidad en materia de recursos humanos. No se crearán nuevas plazas de estructura de mandos medios y superiores ni de los niveles homólogos a éstos, salvo que se justifique mediante un procedimiento abierto.
- Las autoridades federales aprobarán durante los primeros 30 días del ejercicio presupuestal, las disposiciones específicas para limitar al mínimo indispensable las erogaciones de los recursos asignados a las contrataciones de personal eventual y de honorarios. Informarán de ello a los Órganos Internos de Control y a la Auditoría Superior de la Federación.
- No permitir la aprobación, reajuste y/o incremento de remuneraciones, escalas remunerativas, bonificaciones, asignaciones y beneficios de toda índole, cualquiera que sea su modalidad o fuente de financiamiento.
- Los poderes federales, órganos autónomos y demás autoridades federales, deberán compactar las oficinas de las representaciones, delegaciones u oficinas en el extranjero, así como de las delegaciones, oficinas y representaciones estatales con las que cuenten.
- No permitir la compra de publicidad oficial en medios de comunicación electrónicos, sólo deben usarse los tiempos oficiales. En medios impresos debe quedar regulada en la ley.
- En cuanto a la adquisición de bienes y servicios de uso generalizado, debe llevarse a cabo de manera consolidada en cada uno de los poderes o entes públicos, con el objeto de obtener las mejores condiciones en cuanto precio, calidad y oportunidad.
- Deben reglamentarse los gastos por concepto de telefonía celular, remodelación de

oficinas, estudios e investigaciones, arrendamiento de vehículos, aviones, equipo informático y pago de alimentación para funcionarios de mandos medios y superiores.

- Todas las autoridades deben elaborar un Programa de Reducción y Ahorro en las partidas de servicios telefónicos, conducción de señales analógicas, agua, luz, combustibles, fotocopiado, papelería, materiales y suministros en general, renta de inmuebles, servicio de vigilancia, compra de uniformes y pasajes. Deberán informar de ello al Órgano Interno de Control y a la Auditoría Superior de la Federación.

- Los poderes y organismos autónomos federales estarán obligados a emitir normas que rijan la realización de viajes nacionales e internacionales, en las que indicarán:

a) Los servidores públicos que pueden viajar;

b) Los supuestos por los que se pueden autorizar;

c) La justificación por parte del servidor público para viajar al extranjero;

d) El monto máximo de los viáticos a otorgarse;

e) La comprobación de viáticos conforme a los requisitos fiscales establecidos, y

f) La prohibición expresa para utilizar servicios de transportación, alojamiento o alimentación de lujo o con precios superiores a los promedio del mercado.

Asimismo, se reducirá el monto del gasto para la realización de viajes internacionales y nacionales.

- Las publicaciones, folletos, programas editoriales y similares de las autoridades, deberán ser impresas en papel reciclable, por lo que queda prohibido realizar publicaciones costosas y de lujo.

- Se deben eliminar las erogaciones por concepto de gastos de orden social, congresos, convenciones, exposiciones, seminarios, espectáculos culturales, simposios o cualquier otro tipo de foro o evento análogo, salvo las aprobadas por el Congreso, previa justificación.

- Deben cancelarse la contratación de aeronaves privadas con cargo al presupuesto. Los servidores públicos de mandos superiores utilizarán preferentemente vuelos comerciales, con excepción de aquellos funcionarios encargados de la seguridad, la atención a desastres naturales, o a la atención médica de los habitantes.

- Los tres poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos y demás autoridades federales, deben desincorporar las aeronaves que sean parte de su patrimonio, salvo las vinculadas a tareas de seguridad pública y nacional, atención de desastres naturales o a la atención médica de la población.

- Los servidores públicos no podrán otorgar por ningún motivo obsequios con cargo al Presupuesto de Egresos, salvo en el caso del otorgamiento de obsequios en visitas de Estado o de otra índole, que por razones de protocolo así corresponda.

- Las dependencias no podrán adquirir por su cuenta vehículos oficiales para los servidores públicos federales.

- La Oficialía Mayor o equivalente en las dependencias, entidades, órganos autónomos y poderes de la Unión, deberá establecer mecanismos de control y seguimiento del ejercicio presupuestario, con el objeto de coordinar y garantizar el cumplimiento de los

objetivos y estrategias de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestaria.

- Las contrataciones, adquisiciones y proyectos de inversión con carácter plurianual, deberán ser incluidas invariablemente en apartado específico y debidamente justificado del Proyecto de Presupuesto de Egresos que cada ejercicio fiscal se presente a la Cámara de Diputados, y la ejecución e implementación de los mismos queda sujeta a su aprobación en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

- No se podrán realizar transferencias presupuestales de gasto de inversión pública o capital a gasto corriente, ni de programas estratégicos y prioritarios a programas de orden administrativo. Las transferencias entre partidas del mismo capítulo de gasto deberán ser autorizadas invariablemente por los titulares de las instituciones federales e informarse a los órganos internos de control.

- El total de las transferencias internas de las instituciones, no deberá rebasar el 15 por ciento del presupuesto modificado para el ejercicio fiscal en curso, en el caso de que las transferencias internas rebasen ese porcentaje, el órgano interno de control de la institución de que se trate, deberá informar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados en el momento en que el supuesto se actualice.

- Se debe exhortar a los estados y municipios a generar ahorros en gasto corriente no prioritario por el equivalente al 5 por ciento de las participaciones federales del Ramo 28 para entidades federativas y municipios.

- Debe quedar prohibida la constitución de Fideicomisos con recursos públicos. Los fideicomisos ya constituidos se sujetarán a lo siguiente:

a) No podrán incrementar sus fondos con recursos públicos.

b) Las autoridades federales deberán presentar en sus respectivas cuentas públicas, un informe pormenorizado sobre el comportamiento financiero y el destino de los recursos de los Fideicomisos con los que cuenten. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público integrará en la Cuenta Pública Federal de cada ejercicio fiscal, un apartado con los informes de todos los Fideicomisos constituidos con recursos públicos.

c) La Secretaría de Hacienda elaborará y presentará a la Cámara de Diputados, en un término no mayor de 90 días naturales, un planteamiento con las siguientes características: Determinar y justificar la obligatoriedad y necesidad en la permanencia de Fideicomisos adscritos al sector público. Determinar y proponer aquellos Fideicomisos que deban ser extinguidos, derivado de que su constitución y operación no se justifique plenamente o no corresponda a fines públicos.

- Los poderes, los órganos autónomos y entes federales no podrán, por regla general, otorgar donativos. Se requerirá autorización expresa de la Secretaría de Hacienda para realizarlos, siempre y cuando sea para un fin público.

- Las autoridades federales están obligadas a cumplir con los siguientes deberes y pautas de comportamiento ético y austeridad republicana:

a) Cumplir y hacer cumplir estrictamente la Constitución, las leyes y los reglamentos derivados de ella, y defender el sistema republicano y democrático de gobierno;

b) Desempeñarse con la observancia y respeto de los principios y pautas éticas establecidas en la presente ley: honestidad, probidad, rectitud, buena fe y austeridad republicana;

- c) Velar en todos sus actos por los intereses del Estado, orientados a la satisfacción del bienestar general, privilegiando de esa manera el interés público sobre el particular;
- d) No recibir ningún beneficio personal indebido vinculado a la realización, retardo u omisión de un acto inherente a sus funciones, ni imponer condiciones especiales que deriven en ello;
- e) Fundar sus actos y mostrar la mayor transparencia en las decisiones adoptadas sin restringir la información;
- f) Proteger y conservar la propiedad del Estado y sólo emplear sus bienes con los fines autorizados. Abstenerse de utilizar la información adquirida en el cumplimiento de sus funciones para realizar actividades no relacionadas con sus tareas oficiales o de permitir su uso en beneficio de intereses privados;
- g) Abstenerse de usar las instalaciones y servicios del Estado para su beneficio particular o para el de sus familiares, allegados o personas ajenas a la función oficial, a fin de avalar o promover algún producto, servicio o empresa;
- h) Observar en los procedimientos de contrataciones públicas en los que intervengan los principios de transparencia, igualdad, concurrencia y racionalidad.

- Crear en el ámbito del Congreso de la Unión, la Comisión Nacional de Ética Pública que funcionará como órgano independiente y actuará con autonomía funcional, en garantía del cumplimiento de lo normado en la presente ley, sin perjuicio de las competencias que correspondan a otras instituciones, en los términos de éste y otros ordenamientos. Dicha Comisión será honoraria y estará integrada por 10 miembros, 6 de los cuales será diputados y 4 senadores, los cuales serán designados por resolución conjunta ambas Cámaras del Congreso adoptada por dos tercios de sus miembros presentes.

Esa Comisión tendrá las siguientes funciones:

- a) Recibir las denuncias de ciudadanos o de entidades intermedias registradas legalmente respecto de conductas de funcionarios de la administración o representantes de cualquiera de los Poderes, contrarias a la ética pública.
- b) Establecer un programa de revisión de sueldos, salarios y ajustes en el tabulador, que permitan una reducción sustantiva de los sueldos y prestaciones de la administración pública.
- c) Establecer un programa de comparación de estructuras y de reducción del número de plazas de mandos superiores. Estudiar la posible duplicidad de funciones y cargos en las distintas ramas de la administración pública, y plantear la eliminación de los que resultaran excesivos o inútiles;
- d) Establecer un escalafón de salarios para todos los funcionarios;
- e) Proponer al Congreso de la Unión modificaciones a la legislación vigente, destinadas a garantizar la transparencia en el régimen de contrataciones del Estado y a perfeccionar el régimen de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales; y
- f) Elaborar un informe anual, de carácter público, dando cuenta de su labor, debiendo asegurar su difusión.

## Capítulo 5

### CREAR UNA NUEVA ECONOMÍA

#### **El objetivo principal de la nueva economía será incrementar el nivel de bienestar de los ciudadanos mexicanos**

El fracaso del modelo económico neoliberal, implantado hace más de un cuarto de siglo, es evidente: el país no creció; unos cuantos acumularon inmensas fortunas, en tanto que más de la mitad de la población subsiste en la pobreza, incluyendo la extrema pobreza. Nuestro movimiento propone un nuevo modelo económico que impulse la producción y el empleo en lugar de privilegiar los negocios financieros y especulativos. Se plantean mecanismos para impulsar un crecimiento incluyente; es decir, que los frutos de la economía se distribuyan de forma equitativa entre la población. El propósito central es mejorar los niveles de vida reales de la gente, a través del crecimiento, el empleo y mejores salarios. Sólo así se logrará una mejoría creciente y permanente en el bienestar de los mexicanos.

#### **El Estado debe reasumir su responsabilidad de conducir el desarrollo y velar por la prosperidad de la población**

La actual crisis financiera y económica mundial revela que el mercado, sin la regulación apropiada del Estado, no es capaz, por sí mismo, de ofrecer un desarrollo económico balanceado, eficiente y a la vez justo. Por esta razón, el papel del Estado en la economía ha adquirido un perfil más activo, concorde con la evolución de la economía y el mundo. Los gobiernos, para fortalecer sus economías, están retomando el espacio que cedieron al mercado y al capital financiero, a la vez que introducen nueva supervisión y regulaciones en diferentes actividades económicas y financieras.

La base de la nueva política económica es la planeación del desarrollo de acuerdo con el interés nacional y el ejercicio democrático de gobierno. Es fundamental la intervención pública –de sociedad y gobierno– para reactivar la economía y generar empleos, desarrollar planes para integrar cadenas productivas locales y regionales y maximizar el empleo y el valor agregado nacionales.

#### **El Estado debe retomar su responsabilidad social y combatir la desigualdad**

El Estado debe apoyar a los productores y a las empresas nacionales; impulsar las cadenas productivas regionales y la creación de empleo. Queremos un Estado que fortalezca el tejido social y los mecanismos económicos de subsistencia, solidaridad comunitaria, ayuda mutua, asociación; además que promueva el mercado justo y apoye las economías locales. En el desarrollo nacional es clave el apoyo a la educación, la ciencia y la tecnología.

#### **La nueva política económica se enfocará en la economía real, en el trabajo y en la producción de bienes necesarios**

Sin producción no hay empleos, industrias, consumo, mercado, bienestar colectivo, ni economía poderosa, ni nación soberana. La nueva economía debe generar mayor equidad, competencia y competitividad. Así mismo, se proponen mecanismos para un crecimiento incluyente, cuyos frutos se distribuyan de forma equitativa entre la población, logrando una mejoría creciente y permanente en el bienestar de los mexicanos.

### **Una economía fuerte con mayor competencia interna y competitividad frente al exterior**

La competitividad es clave para crecer; la competencia interna es vital para lograr la competitividad, ya que precios altos internos dañan la competitividad. El combate a los monopolios y precios competitivos en los energéticos son requisito indispensable para crecer, así como para evitar la concentración excesiva del ingreso y avanzar en la equidad social.

### **Una economía nacional firme en la globalidad**

La globalización económica es real y debe tomarse en cuenta. Países como Brasil, India y China han sacado buen provecho de las tendencias globales; otros, como México, se han quedado atrás. En esos países el papel del Estado ha sido central en su desarrollo. Nuestra propuesta considera el contexto internacional para fortalecer nuestra economía interna y aprovechar las oportunidades del mercado mundial. En las relaciones comerciales con el exterior se buscará equilibrio y reciprocidad con los distintos socios comerciales.

### **Fortalecer la economía popular y la pequeña y mediana empresa**

El apoyo a la economía familiar y a la economía a baja escala son parte fundamental de la nueva política económica. Son las pequeñas y medianas empresas las que más empleo generan en México, son indispensables programas de crédito y facilidades para el autoempleo para multiplicar este tipo de empresas.

### **Apuntalar al hogar como unidad económica fundamental**

La sociedad debe recuperar su lugar en la economía local y regional como generadora de bienestar, riqueza y empleo, este proceso debe alcanzar a la propia economía doméstica o del hogar, que es una dimensión habitualmente olvidada de la planeación económica. En plena sinergia con el Estado, los ciudadanos deben tomar acciones en relación con la alimentación, la salud, la vivienda, el agua y el crédito, con conciencia ecológica y social, a fin de adoptar una nueva forma de vida y de edificar hogares seguros, sanos y autosuficientes. Lo anterior significa construir un poder doméstico para enfrentar de mejor manera y solidaria los retos e incertidumbres del futuro.

### **Planeación sectorial y regional con participación social y privada**

La cooperación estrecha de los sectores público, social y privado es un principio básico para construir una economía fuerte y una sociedad más justa. Se debe propiciar la convergencia de la inversión pública y privada mediante estrategias de desarrollo regional. El Estado apoyará la viabilidad y facilitará el diseño y ejecución de los planes,

con la participación social y privada de las propias regiones, para incrementar el valor agregado y la creación de empleos.

### **Aumentar la inversión pública en infraestructura**

El gobierno recuperará, gradualmente, los niveles de inversión hasta alcanzar los que se registraron en los periodos de alto crecimiento económico. La inversión en infraestructura genera mucho empleo y requiere de menos recursos que otras actividades.

### **Financiamiento accesible y barato para las actividades productivas**

A través de diversos canales (banca nacional, banca regional, banca de desarrollo) se instrumentarán esquemas para asegurar financiamiento a la actividad productiva en montos y condiciones comparables a las de nuestros competidores. Se requiere promover el apoyo de la banca privada a este propósito, además de impulsar bancos regionales y que la banca de desarrollo apoye directamente a los agentes económicos.

### **El Banco de México debe velar por el crecimiento y no sólo por controlar la inflación**

Que el BM haga un nuevo balance de riesgos en donde se considere un riesgo tanto la inflación como un alto desempleo de la planta productiva. Se propondrá al Poder Legislativo cambiar el mandato del Banco de México, para que incluya crecimiento y no sólo combate a la inflación.

### **Revisar los acuerdos comerciales para lograr relaciones equitativas**

Se buscará aumentar la producción en el campo, lograr la autosuficiencia alimentaria y crear las condiciones para que los campesinos y agricultores puedan arraigarse en sus comunidades. Debe revisarse el Tratado de Libre Comercio con América del Norte, para que sirva como instrumento para una relación equitativa en la región. Particularmente, se debe renegociar su capítulo agropecuario, sobre todo en granos como el maíz y el frijol. No es aceptable que nuestros productores compitan, sin subsidios, contra productores fuertemente subsidiados.

### **La mejor defensa de los derechos de trabajadores es la democracia sindical**

Para lograr una mejor distribución de los frutos del crecimiento, se buscará garantizar la plena representación de los asalariados, mediante una verdadera democracia sindical, incluyendo el voto secreto, la mayor transparencia y rendición de cuentas del uso de los recursos sindicales y evitando cualquier injerencia patronal o gubernamental. También se impulsará la recuperación del ingreso de los trabajadores. Se alentará la productividad con reparto de beneficios. Se dará protección al trabajo y se promoverá el empleo formal y la justicia laboral imparcial y oportuna.

### **Todas las políticas de desarrollo y proyectos económicos tendrán en cuenta sus impactos ambientales y serán sustentables desde el punto de vista ecológico**

Hoy los recursos naturales y la calidad del aire, suelos y agua, han sido objeto de agudos procesos de deterioro. Ello es especialmente notable en los casos de la minería, el turismo, la extracción petrolera, la expansión urbana, y las modalidades industriales de agricultura, pesca, ganadería y producción forestal. Todas las políticas públicas y planes de desarrollo tomarán en cuenta la sustentabilidad y cuidado del medio ambiente.

### **Consumo responsable**

Promover en la sociedad la responsabilidad en el consumo y la información técnica para normar la adquisición de productos naturales sanos y artículos que no dañen la naturaleza. Reducir el consumo de productos contaminantes. Poner en práctica la reutilización y el reciclamiento. Auspiciar el consumo solidario, el pago justo por el trabajo realizado, eliminar discriminaciones, potenciar alternativas sociales y de integración para procurar un nuevo orden social.

Es importante señalar que las propuestas que se presentan complementan medidas incluidas en otros capítulos, como combate a los monopolios, precios de energéticos competitivos y una reforma fiscal progresiva. Las principales propuestas de esta nueva economía están basadas en lograr mayor equidad, competencia y competitividad.

### **Antecedentes**

En los últimos 25 años, los gobiernos neoliberales desmantelaron la planta productiva nacional, las instituciones y las políticas sociales y económicas del Estado mexicano, auspiciaron el saqueo con las privatizaciones de empresas y bienes públicos, apostaron todo a la dependencia con el exterior y entregaron el control de la economía a unas cuantas empresas y monopolios; políticos y corporativos formaron un grupo oligárquico que se apoderó del poder público para perpetuar sus privilegios.

Las llamadas reformas “estructurales” que impulsa el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial ya están desacreditadas en el resto del mundo –en México justificaron pillajes y rescates como el Fobaproa. A pesar del fracaso, el PRI, el PAN y la oligarquía insisten en continuar la misma política económica y aprobar la reducción de prestaciones y del poder de negociación de los asalariados, la sustitución de impuestos directos por indirectos, haciendo más injusto el sistema fiscal al restarle progresividad y la privatización de la industria eléctrica y petrolera.

La apertura comercial indiscriminada y el sometimiento a los dictados de los organismos financieros internacionales que impusieron los gobiernos neoliberales, no se tradujeron en un desarrollo económico sostenible e incluyente. La realidad es que México es de los países que menos crece, que menos empleo genera, y es la nación con mayor migración y de más grave desigualdad. Estas son las razones prácticas por las que se requiere reformular el modelo económico y la estrategia de desarrollo.

### **Fracaso de las reformas neoliberales**

El último cuarto de siglo México emprendió una serie de reformas económicas, denominadas “estructurales” y “modernizadoras” que se suponía estaban encaminadas a

mejorar las posibilidades de desarrollo del país. Es importante, para efectos de diagnóstico, enumerar algunas de las principales reformas, ya que esta agenda “reformista” se ha implantado en más de 90 por ciento. Los únicos “pendientes” son: la reforma laboral (que consiste, principalmente, en reducir las prestaciones y poder de negociación de los asalariados), la fiscal (que implica, sobre todo, sustituir impuestos directos por indirectos, restándole aún más progresividad al sistema fiscal) y la energética (que busca privatizar por completo los sectores eléctrico y petrolero). Estas reformas, si bien pueden haber tenido algunas facetas positivas, como quitarle ciertas cargas a las finanzas públicas y evitar algunas distorsiones en la asignación de recursos, fracasaron en lo que debió haber sido su objetivo central: lograr un desarrollo económico rápido, sostenible e incluyente, que se tradujera en un mayor nivel de bienestar para los ciudadanos. La realidad ha sido la opuesta, México es de los países del mundo que menos crece, que menos empleo genera (somos los reyes de la emigración) y de mayor desigualdad. Por esas razones se requiere repensar la agenda económica.

Éstas son las reformas “estructurales” más significativas:

En el ámbito financiero, se reprivatizó la banca comercial; más importante aún, desapareció el régimen de encaje legal y con éste las obligaciones de la banca de financiar al sector productivo. La banca de desarrollo prácticamente se retiró de actividades de primer piso; es decir, dejó de prestar en forma directa a la actividad productiva. Como consecuencia de las dos reformas anteriores, desaparecieron los subsidios financieros a las actividades productivas. Así mismo, se quitaron todas las restricciones (y gravámenes) a los movimientos internacionales de capital. Se concedió autonomía al Banco de México con un mandato único: controlar la inflación. Esto último ha tenido como consecuencia el tener tasas de interés reales altas y un tipo de cambio crónicamente sobrevaluado, en detrimento de la competitividad, así como devaluaciones bruscas periódicas.

En lo referente a la actividad productiva y comercial, se realizó una apertura comercial rápida e irrestricta, culminando con la celebración de múltiples tratados de libre comercio, siendo el TLCAN el más emblemático. El sector público dejó de apoyar a la actividad productiva, eliminándose todo tipo de subsidios y protección comercial; adicionalmente, los energéticos que provee el Estado han sido utilizados en forma creciente como fuente de ingresos, con efectos de pérdida de competitividad de los sectores productivos. Se eliminaron requisitos de integración nacional en la industria automotriz. Se quitaron cuotas de importación a todo tipo de productos, con impactos particularmente relevantes en la actividad agropecuaria. El sector público se retiró de la comercialización de productos agropecuarios (Conasupo) y se eliminaron los precios de garantía de éstos. Se abrieron prácticamente todos los sectores económicos a la inversión extranjera, sin ninguna condicionante o restricción. Se abandonó a la planta productiva nacional frente a las inequidades y la competencia desleal en el mercado internacional.

En el sector público se aprobó una reforma fiscal regresiva, reduciendo las tasas marginales superiores del impuesto sobre la renta y eliminando muchas retenciones sobre pagos al extranjero, que en realidad son dividendos disfrazados; probablemente más importante que la reforma formal, es que se implantó un sistema en el que las grandes empresas pagan una tasa efectiva de impuestos muy reducida. La recaudación

recaído crecientemente en los impuestos indirectos (regresivos) y en el sector energético, vía precios de electricidad y combustibles no competitivos internacionalmente, así como de esquilmar las ganancias de PEMEX. Adicionalmente, se redujo drásticamente la inversión pública en infraestructura, tanto como porcentaje del PIB como del gasto del Gobierno Federal, privatizándose buena parte de esta área de actividad económica (y en muchos casos teniendo que rescatarse con recursos públicos los proyectos privados). Se privatizaron una gran cantidad de empresas públicas (telecomunicaciones, banca, siderurgia, etc.) sin la menor precaución para evitar la formación de monopolios privados. Se dejó de apoyar el desarrollo tecnológico, tanto en el sector privado como en el público; el desmantelamiento del Instituto Mexicano del Petróleo es un ejemplo de esto último. Como corolario de todo lo anterior, el Estado se retiró, de facto, de la planeación del desarrollo; formalmente, sigue existiendo la obligación del Gobierno de formular un Plan Nacional de Desarrollo, pero en la práctica es irrelevante.

Los resultados de estas reformas están a la vista: México no crece, no genera empleo y mientras produce algunos de los hombres más ricos del planeta, más de la mitad de su población vive en la pobreza.

En gran medida, como consecuencia de todo lo anterior, tenemos un país con inseguridad creciente. Ante el fracaso evidente, es increíble que el PRI y el PAN insistan en “completar” las reformas, en lugar de buscar una nueva orientación de la política económica. ¿Qué les hace pensar que, si ya se impuso 90 por ciento de la agenda económica neoliberal con tan malos resultados, la solución sea aplicar el 10 por ciento restante? La realidad comprueba que no hay diferencia entre estos dos partidos, que están totalmente capturados por intereses que se benefician de la situación actual y que son reacios a cualquier cambio que afecte sus privilegios.

### **Propuestas y Acciones**

La propuesta económica de nuestro movimiento está encaminada a aumentar los niveles de bienestar de la ciudadanía. El objetivo es mejorar los niveles de vida reales de los mexicanos y, a partir de ello, lograr buenos indicadores financieros. Los buenos resultados financieros no deben ser un fin en sí mismos, sino un medio para lograr más crecimiento, más empresas, más empleo y mejores remuneraciones. Para lograr este objetivo se requiere un cambio de fondo en la economía, favoreciendo la producción y el empleo sobre la especulación y los privilegios. Es importante resaltar que este capítulo es complementario de los siguientes capítulos de este libro, y que la creación de una nueva economía requiere de la aplicación de las políticas que se describen en los mismos. Sin pretender ser exhaustivos, esas políticas son, por ejemplo, una reforma fiscal (en el ingreso y en el gasto) que permita ofrecer precios competitivos de los energéticos, una política de competencia que mejore el acceso y reduzca precios de insumos que hoy son muy altos bajo cualquier comparación internacional, o que no se consiguen (como el crédito). El énfasis de la nueva política económica estará en la competitividad y la competencia. La competitividad permitirá aumentar las tasas de crecimiento de la economía. La competencia permitirá que los frutos de ese crecimiento se repartan de forma más equitativa en la sociedad.

Es importante señalar que las condiciones nacionales y del entorno internacional son muy diferentes a las de las décadas en que México logró crecer y desarrollarse. El fenómeno de la globalización es real y se debe tomar en cuenta. Hay países como Brasil, India y China que han sacado buen provecho de las tendencias globales; otros, como México, no han sabido adaptarse y se han quedado atrás. Es importante señalar, sin embargo, que países como China, Brasil, la India o los países europeos, nunca han renunciado a que el papel del Estado sea central en el desarrollo. Sus métodos e instrumentos son distintos, pero en términos generales, han entendido que el Estado no puede suplantar al empresario, pero sí lo puede ayudar y orientar, poniendo reglas y dando señales claras sobre qué actividades son importantes para el desarrollo nacional. En esas naciones nunca asumieron, para su fortuna, las palabras de aquel célebre secretario de economía mexicano que repitió el dogma neoliberal de que “la mejor política industrial es que no haya política industrial”. En la formulación de nuestra propuesta tomamos en cuenta el contexto nacional e internacional, así como políticas que han sido exitosas tanto en México en el pasado, como en otros países actualmente.

### **Política Financiera**

El primer punto a abordar es la ausencia de financiamiento a la actividad productiva, en condiciones competitivas. Esto es cierto, particularmente en los segmentos de la pequeña y mediana empresa, que generan la mayor parte del empleo en el país. Es evidente que, a partir de la implantación del actual modelo económico, la actividad productiva dejó de ser prioridad para el sistema financiero.

Los grandes bancos privados mexicanos, el día de hoy, son muy rentables, con base en condiciones esencialmente oligopólicas. Aunque tienen la estructura para canalizar crédito a la actividad productiva, no tienen los incentivos. Otorgan crédito al consumo con márgenes muy altos y cobran comisiones altísimas; no tienen necesidad de tomar riesgos financiando a la actividad productiva para ser los más rentables del mundo. Si recordamos que la principal razón que se esgrimió para justificar el rescate de la banca mediante el Fobaproa fue que un país sin crédito no podía crecer, esta situación no es aceptable. Por otra parte, la Banca de Desarrollo desmanteló totalmente su capacidad para colocar crédito en forma directa (primer piso) y pedirle que otorgue crédito inmediatamente, en forma masiva, seguramente traería problemas graves en calidad de crédito que terminarían generando un problema fiscal.

La solución propuesta tiene tres vertientes. La primera sería que la Banca de Desarrollo fuera desarrollando una capacidad de prestar en forma directa. El enfoque principal debería ser a proyectos nuevos, en industrias nuevas en el país o de larga maduración; o sea, proyectos para los que la banca privada claramente carece de vocación. La segunda vertiente sería estimular la creación de más bancos locales y regionales, más comprometidos con el desarrollo de sus comunidades, así como el fortalecimiento de los ya existentes. La participación de la Comisión Federal de Competencia en este tema sería fundamental para lograr una desconcentración del sector. Estas dos vertientes tendrían resultados a largo plazo, pero serían por sí mismas incapaces de canalizar grandes cantidades de crédito en el corto plazo.

Para lograr canalizar el volumen de créditos que se necesitan en el corto plazo, se requiere de la participación de la banca privada, que es la que tiene la capacidad

instalada para otorgar crédito y dar seguimiento a su recuperación. Sin embargo, se requiere crear un verdadero mercado en que la demanda de crédito existente sea atendida por la banca. Se requiere sacar a la banca de su actual complacencia, donde no necesita satisfacer la demanda de sus clientes para ser extremadamente rentable. Esto se puede lograr, en forma indirecta, reduciendo el nivel de las comisiones que cobra por sus servicios a niveles comparables a los que cobran las mismas instituciones en otros países. De esta forma, tendrían que colocar crédito para mantener su rentabilidad. Adicionalmente, se propondría el siguiente método para lograr aumentar los niveles de financiamiento a la actividad productiva:

- 1) Se haría un análisis comparativo internacional para determinar, en países comparables, qué porcentaje del PIB canaliza la banca a financiar la actividad productiva; en particular a empresas pequeñas y medianas.
- 2) Se establecería una meta para llegar a un porcentaje similar al promedio de esos países en un plazo determinado (diez años, por ejemplo), con metas anuales.
- 3) Se acordarían incentivos para los bancos que cumplan con las metas, así como desincentivos para los que no cumplan (por ejemplo, depositar en el Banco de México, a tasa de interés cero, sus “faltantes” de crédito).

Los bancos tendrían libertad absoluta para fijar las condiciones de los créditos (garantías, tasas de interés, etcétera). La diferencia con la situación actual es que los bancos tendrían que competir por colocar crédito entre los mejores clientes potenciales y no sólo, como hoy, esperar a que les soliciten crédito y poner todos los requisitos que quieran, porque, en el fondo, no tienen necesidad de prestar. El objetivo es crear un verdadero mercado competitivo de crédito, dónde la oferta satisfaga en forma creciente a la demanda.

Adicionalmente a la disponibilidad de financiamiento, se requiere que la competitividad de los productores mexicanos mejore, para que puedan enfrentar con éxito la competencia de productores de terceros países. Sólo así se generarán empleos y crecimiento en el país. Ciertos elementos clave de la competitividad son resultado de acciones que se tratarán más extensamente en otros puntos de este documento. En particular, los productores nacionales requieren insumos competitivos, lo cual requiere de políticas públicas firmes para enfrentar las prácticas monopólicas y oligopólicas en diversos sectores, que son un lastre para la competitividad; se requieren precios de los energéticos que proporciona el sector público que sean competitivos (iguales o menores) con los que tienen nuestros competidores y se requiere un tipo de cambio que permita que la participación de mercado de los productores nacionales, tanto en el mercado interno como en el de exportación aumente y no que disminuya, como sucede actualmente.

Sobre este último punto es necesario un comentario sobre el papel del Banco de México. Es indiscutible que el banco central requiere de autonomía; entre otras razones, para tener credibilidad ante los agentes económicos. Sin embargo, el objetivo único de controlar la inflación parece inadecuado en vista de los retos que enfrenta la economía nacional. Nuestra propuesta incluiría un cambio en el objetivo del Banco de México, para que, adicionalmente al control de la inflación, se incluya contribuir al crecimiento sostenido. Esto no hace más que reconocer la importancia del banco central en la

conducción de la política económica y le asigna un rol similar al del Banco de la Reserva Federal (FED) en Estados Unidos. Para lograr este cambio se requiere de la aprobación del Poder Legislativo.

Existe otro elemento de la política monetaria que puede llegar a perjudicar la competitividad. Las tasas de interés que, en un momento dado, se requieren para contener brotes inflacionarios, pueden atraer capital especulativo (“golondrino“) y causar una revaluación artificial del tipo de cambio. Dependiendo de la magnitud del fenómeno, esto puede llegar a lesionar a la planta productiva y el empleo. También, como lo hemos experimentado en episodios anteriores, al cambiar el entorno financiero internacional, los capitales atraídos por las tasas de interés altas se van, generando devaluaciones bruscas. Para evitar la sobrevaluación artificial del tipo de cambio, sin restringir la autonomía del Banco de México ni limitar su capacidad de combatir la inflación a través de las tasas de interés, propondríamos aplicar un impuesto al capital extranjero de corto plazo que, en esencia, neutralizara el diferencial de tasas entre México y el extranjero. Existen muchos casos de este tipo de impuestos en el mundo, como pueden ser los casos de Brasil o Chile; Estados Unidos, cuando tuvo tasas de interés altas para combatir la inflación a principios de los años 80, implementó una política de este tipo, con el “Interest Equalization Tax” (Impuesto para Igualar las Tasas de Interés). Es importante señalar que esto no afectaría a la Inversión Extranjera Directa (IED) ni a fuentes más estables de financiamiento.

### **Planeación del Desarrollo y Política Industrial**

Aún con la aplicación de las políticas anteriormente mencionadas, el sector público tiene que hacer un esfuerzo adicional para reconstruir la planta industrial y las cadenas productivas, que han sido gravemente deterioradas por una apertura comercial rápida y generalizada, impuesta sin compensaciones y una agenda de competitividad. Se requieren señales claras y de largo plazo para que los industriales se decidan a invertir otra vez. La política industrial es fundamental; los países exitosos tienen estrategias definidas de apoyo global a la competitividad (China con su tipo de cambio, por ejemplo), pero también estrategias sectoriales. Se requiere, en forma conjunta con el empresariado nacional, definir los sectores a los que se va a apoyar en forma específica y diseñar planes concretos de apoyo. Algunos ejemplos de políticas sectoriales exitosas son:

- 1) El Gobierno de Brasil decidió cambiar sus sistemas informáticos de Microsoft a Linux. Esto, aparte de representar un ahorro de divisas al país y ahorros para el Gobierno, incentiva el desarrollo de una industria local de software, creando empleo y propiedad intelectual.
- 2) Brasil, con una política de compras de gobierno que favorece a los proveedores nacionales, ha logrado una participación de éstos en las compras de su sector petrolero de 80 por ciento, cuando hace 20 años prácticamente no tenía tecnología petrolera. México, en el mismo periodo, ha ido en sentido contrario, con el sector energético comprando cada vez menos en el país y dependiendo más del exterior.

- 3) Los gobiernos de países como Sudáfrica, Brasil y Argentina apoyan fuertemente la fabricación de medicinas genéricas en sus países, habiendo llegado incluso a tener negociaciones fuertes con las farmacéuticas internacionales para dicho efecto. El resultado es ahorro de divisas, economías para el sector salud y generación nacional de empleo y tecnología.
- 4) Países como Francia –en la exhibición de películas– y Canadá –en la difusión de la música– establecen mínimos de contenido nacional en la programación y en la oferta cultural, aumentando la propiedad intelectual nacional y fomentando el empleo en estos sectores.
- 5) China ha desarrollado un sector automotriz importantísimo (este año se van a vender más automóviles en China que en Estados Unidos) en base a una estrategia de bajos costos, asimilación de tecnología extranjera e intensa competencia interna.

Estos son sólo algunos ejemplos de lo que se puede hacer con un trabajo conjunto entre los sectores público y privado. Se requerirá de un intenso trabajo con los sectores productivos, buscando siempre la maximización del valor agregado nacional, en condiciones competitivas y evitando la creación de monopolios domésticos. Se deberán tomar en cuenta las obligaciones que nos imponen los tratados comerciales internacionales, pero siempre buscando usar los grados de libertad que se tengan al máximo, en beneficio de las empresas nacionales.

Algunas de las políticas sectoriales tendrán, por sí mismas, el efecto de incrementar el acervo nacional de tecnología y “know-how”; por ejemplo, si se implementaran políticas como la de Brasil/Linux o desarrollo de proveeduría local en el sector energético. Sin embargo, adicionalmente se requeriría un esfuerzo del Estado para impulsar el desarrollo tecnológico. El modelo actual ha descuidado totalmente este aspecto, limitándose en gran medida a maquilar, con muy poco desarrollo intelectual propio. México es el país que menos invierte en ciencia y tecnología de los países integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), según informes de este organismo, nuestro país invirtió en 2008 apenas 0.35 por ciento del PIB, mientras el resto de sus miembros invirtieron entre 0.5 por ciento y 0.9 por ciento de su PIB a este rubro. Así ha sido en los últimos diez años. Por ejemplo, en 2008, Argentina invirtió 0.51 por ciento, China 1.49 por ciento. Suecia es el país que más recursos destinó al desarrollo científico y tecnológico con 3.60 por ciento de su PIB, le sigue Corea con 3.49 por ciento.

Si uno de los objetivos es crear empleos bien remunerados, México tendría que triplicar en un primer momento su inversión en investigación científica y tecnológica. Adicionalmente a la inversión en ciencia básica, se debe hacer énfasis en sectores en los que existe alguna ventaja comparativa, como la agroindustria o el sector energético, reforzando, por ejemplo, al Instituto Mexicano del Petróleo, que ha sufrido prácticamente su desmantelamiento.

En términos generales, se buscará tener relaciones comerciales con el extranjero basadas en la reciprocidad. No es razonable tener apertura comercial indiscriminada con países a los que prácticamente no exportamos. Nuestros enormes déficits comerciales con diversos países asiáticos, que no nos compran prácticamente nada, nos indican lo

mal que se han manejado las estrategias comerciales, dónde no se beneficia México, sino sus “socios” comerciales y algunos importadores. La rápida creación de empleo en los países asiáticos es el reverso de la moneda de la pérdida de empleos industriales en México.

El sector agropecuario es un caso especial, tanto por el número de mexicanos que tiene su fuente de ingreso en el sector como por las condiciones precarias en que viven. En la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, cultivos como maíz y frijol debieron ser excluidos; es decir, no se debieron de haber eliminado las cuotas de importación de los mismos. Las principales razones de esta decisión, aducidas desde la administración de Salinas, fueron dos:

- 1) El TLC iba a generar suficiente empleo en México como para absorber a un alto porcentaje de los desplazados del sector agropecuario; y
- 2) El campo se reconvertiría a cultivos más productivos; en particular, frutas y hortalizas.

La primera premisa es obvio que no se cumplió. La segunda tampoco se logró en la magnitud que se requería, por distintas razones. Entre las más importantes: no todas las tierras que son aptas para granos lo son para otro tipo de cultivos; no existe el mercado o los mecanismos de comercialización para colocar toda la producción que se hubiera generado; no existe la organización de productores requerida, etcétera.

Debido a lo anterior, se requiere renegociar el TLC en el capítulo agropecuario. Entre otros elementos de negociación con Estados Unidos está el hecho indudable de que una buena parte de la presión migratoria proviene de los desplazados del campo. Una vez que se logre la renegociación, se tiene que desarrollar una política específica que permita que un alto porcentaje de los productores de maíz sean rentables y logren un arraigo en sus lugares de origen. En muchos países desarrollados no habría producción de ciertos alimentos básicos si no se tuvieran este tipo de políticas. Japón con el arroz y varios países europeos con granos y lácteos son ejemplos claros de lo anterior. La racionalidad es diversa: seguridad de abasto alimentario, uso de un recurso que quedaría ocioso (la tierra), razones sociales y culturales, etcétera.

El turismo es un sector muy importante, tanto en la generación de empleo como de divisas. Este sector ha tenido un desarrollo importante, en particular el de sol y playa. Sin embargo, se requiere desarrollar mas otro tipo de turismo, como el que aproveche la gran riqueza cultural del país. Para ello, es importante mejorar tanto la infraestructura (en particular la carretera) como la seguridad. Así mismo, existen áreas de oportunidad para aumentar el valor agregado nacional, en particular en algunos destinos de playa.

En general, el enfoque sería que el Estado Mexicano recupere la capacidad de planear y conducir el desarrollo, promoviendo un papel central de los sectores productivos.

La Nueva Economía se regirá por lo que dicta el artículo 26 de la Constitución: “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación”.

Así mismo, tendrá como sustento, los principios incluidos en la Ley de Planeación: “El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales...”. “La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno”. “La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población”. “El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social”.

También nuestra planeación promoverá que “las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta...”.

Es importante señalar que, además de la planeación sectorial, se requiere una planeación regional, ya que existen grandes diferencias entre las diversas regiones del país y son muy diferentes tanto sus potenciales como sus requerimientos. Para lograr este objetivo se trabajará con los estados y municipios, aprovechando los recursos existentes en los mismos.

Con el propósito de dar pleno cumplimiento a los anteriores ordenamientos, y de aprovechar la labor de los Comités de Planeación de los estados y de los municipios, habremos de proponer al Poder Legislativo, la actualización a la Ley de Planeación, así como un Reglamento a la misma. Tal reglamento servirá para ordenar los ejercicios de planeación, de programación y presupuestarios, actualmente dispersos y desconectados entre sí y garantizará la aplicación de la planeación regional en el país.

El fracaso de la actual falta de política industrial es evidente: México, si se excluye el petróleo, no ha generado exportaciones NETAS en los últimos años. El aumento de las exportaciones ha correspondido a un aumento similar de las importaciones; es decir, requerimos importar una gran parte de lo que se exporta —nuestras exportaciones tienen un valor agregado nacional muy reducido.

Ésta, entre otras, es la razón por la que, a pesar del gran crecimiento de las exportaciones, no se ha generado empleo formal en México. No obstante que las exportaciones se generan en el sector formal de la economía, la recaudación fiscal no aumenta, ya que el valor agregado nacional de esas exportaciones es muy bajo.

Como se puede apreciar, la historia de éxito del crecimiento de las exportaciones es una falacia. La razón es que no son las exportaciones BRUTAS las que generan empleo e impuestos, sino las NETAS. Como resultado de la falta de política industrial, no se ha generado desarrollo tecnológico nacional ni empleo bien remunerado. A diferencia de lo que pasó, por ejemplo, en la Unión Europea, donde la brecha salarial entre los países más desarrollados (Alemania, Francia) y los de menor desarrollo (España) se redujo considerablemente, en el caso de México, la brecha salarial con Estados Unidos ha

AUMENTADO significativamente a partir de la adopción del modelo neoliberal y la integración comercial. Esto no es una casualidad, sino resultado de la estrategia económica adoptada.

### **Desarrollo de Infraestructura**

A partir de la implantación del modelo neoliberal, la inversión pública en infraestructura se desplomó en los últimos 25 años. La falta de inversión en infraestructura daña la competitividad del país, al incrementar los costos para las empresas nacionales, en particular en transporte y comunicación. También implica una oportunidad de creación de empleo, ya que la inversión en infraestructura tiene un alto componente de mano de obra, tanto directa como indirecta. Es probable que, para disminuir la violencia en el país sea más eficiente un peso invertido en infraestructura que un peso invertido en seguridad pública; sobre todo, en el mediano plazo. Una característica de este sector es que requiere, en forma directa, de pocas divisas, ya que, aparte de la mano de obra, la mayoría de los insumos es producida localmente. Esto hace posible un aumento importante en esta actividad sin que se generen desequilibrios importantes en la balanza de pagos. En nuestra propuesta, una parte significativa de los ahorros en gasto público y de la mayor recaudación fiscal se destinarían a inversión pública.

### **Desarrollo sustentable**

Toda la actividad económica impulsada por el Estado, los particulares y los inversionistas extranjeros, serán acordes con los tratados, convenios, convenciones internacionales y las leyes nacionales relacionadas con la preservación, recuperación y mantenimiento del medio ambiente y social en México. Se aplicará una política de orientación, asesoría e investigación, así como la fiscalización correspondiente, que posibilite que los actores económicos cumplan cabalmente con su responsabilidad social y que permitan la instrumentación efectiva de un desarrollo real y sustentable.

Hoy no se puede hablar ya de economía, pensando que la sociedad existe en una suerte de “vacío ecológico”, es decir sin interactuar con la naturaleza, pues los procesos económicos se encuentran indisolublemente articulados a los procesos ecológicos. Toda decisión económica repercute de inmediato sobre la capacidad de renovación de la fuente natural de donde proviene todo bien o servicio (los recursos naturales), y sobre la capacidad de reciclaje de los ecosistemas, pues durante su metabolismo con la naturaleza, la sociedad humana absorbe materia prima, energías, agua y arroja además toda una gama de desechos hacia el entorno natural. Un proyecto económico alternativo está obligado a tomar en cuenta las repercusiones que las políticas económicas tienen sobre los procesos naturales. La economía neoliberal busca siempre sobreexplotar el trabajo humano y el trabajo de la naturaleza y esta doble dimensión de la explotación debe quedar abolida en una economía alternativa.

Algunos de los aspectos centrales que la economía alternativa debe tener presente son: la necesidad de impulsar una transición hacia energías renovables (por lo demás en México el petróleo se estima se acabará en las próximas décadas), procurar incentivar las prácticas agro-ecológicas tanto en la agricultura como en la ganadería, el manejo ecológicamente adecuado de los bosques y selvas, y la pesca responsable, con el objeto

de garantizar la renovabilidad de los recursos; lo mismo en torno al agua y a la extracción minera, hoy, por lo común, prácticas depredadoras y contaminadoras. En cuanto a la industria, se deben tomar en cuenta tanto sus impactos como fuentes de contaminación como sus efectos sobre las materias primas. En el caso del comercio hay que privilegiar autosuficiencias locales, regionales y nacionales por sobre las prácticas que implican el transporte de larga distancia, porque esto último aumenta la huella ecológica y contribuye al calentamiento global. Finalmente, una economía alternativa debe ofrecerle al consumidor información accesible acerca de los efectos ecológicos de los productos, que le permitan elegir con base a una conciencia y le permitan ejercer su poder de consumidor. En suma, una nueva economía, será una economía ecológica o no será. Hoy el país dispone ya de estudios y diagnósticos en cada rama notable de la economía, a partir de los cuales se puede diseñar una política económica en sintonía con los aspectos ecológicos y ambientales.

### **Política Salarial/Sindical.**

El desarrollo requiere no solamente de crecimiento y empleo, sino de una mejor distribución de las ganancias en la productividad. Si bien parte de esta distribución se lograría por la vía fiscal, la mejor forma de redistribuir es por la vía salarial; en concreto, vía la negociación colectiva. En este aspecto, es muy importante un nuevo modelo sindical. Se requieren sindicatos que realmente representen a sus agremiados, con líderes que tengan la preparación y el compromiso requeridos para obtener los máximos beneficios para sus representados, sin poner en riesgo la fuente de empleo. Para esto es indispensable una auténtica democracia sindical, con elecciones reales y voto secreto. Sólo así podrán los agremiados premiar a los líderes que los representen bien y sancionar a los que no. Los sindicatos deben ser transparentes tanto en su democracia interna como en los acuerdos con los patrones y en el uso de las cuotas sindicales. El modelo corrupto y de simulación que existe en muchos sindicatos actualmente no le sirve a un país que aspira a ser más competitivo y más justo.

Por su parte, el gobierno debe buscar el incremento, gradual y sostenido, de los salarios reales. El fenómeno de crecimiento de la productividad laboral con decrecimiento de los salarios reales, característica de amplios sectores de la economía mexicana, es injusto e irracional. El poder adquisitivo creciente del salario, siempre que esté basado en mayor productividad, generaría un círculo virtuoso de mayor demanda doméstica, mayor crecimiento y mayores oportunidades de negocio para los empresarios. Este círculo virtuoso se rompió hace muchos años. Es necesario recuperarlo.

### **Agenda Laboral**

México se integró al proceso globalizador a partir de un modelo que sacrifica el trabajo en función de la competitividad y la inversión. A diferencia de otros países, en el nuestro a los cambios estructurales de carácter económico volcados hacia el mercado externo, no correspondieron cambios en las normas laborales, estos se dieron en la práctica. No se dio una reforma formal o institucional; los cambios se aplicaron en los hechos.

El resultado es que en los últimos 30 años se ha ampliado la brecha entre los derechos laborales que ampara la Constitución y una realidad caracterizada por la caída de los salarios reales de los trabajadores, incluso por debajo de la línea de pobreza; la precarización del empleo formal, el crecimiento desmesurado del empleo informal, el incumplimiento de la función del gobierno como árbitro en los conflictos y garante del cumplimiento de la legalidad, lo que deriva en una situación de desprotección laboral; y el fortalecimiento de las antiguas y nuevas formas de control de las organizaciones de los trabajadores por parte del estado y la patronal.

Hoy el régimen de Calderón impulsa una reforma laboral bajo el argumento de que los derechos contemplados en la ley son un obstáculo para la inversión. Nada más falso. No son las normas laborales las que se obstaculizan la generación de empleos, la flexibilidad o la competitividad del país. Son los bajos salarios y el estrangulamiento del mercado interno, la precarización del trabajo y la caída del proceso de capacitación de los asalariados, los que entre otros factores provocan los problemas que se dice querer resolver.

En general, el tema del trabajo ha sido relegado de la agenda nacional por dos razones fundamentales: la precaria democracia que vivimos y el modelo económico impuesto, que subordina todo lo social a la lógica del mercado. La vieja cultura corporativa que permea nuestro sistema político cedió al estado la protección y control de los trabajadores, fomentando instituciones y formas organizativas y liderazgos contrarios a los intereses de éstos. En nuestros días, estos controles han sido cedidos a la clase empresarial, quien hoy comparte con el estado estos mecanismos de subordinación.

Para nosotros éste es un tema fundamental. Estamos por una reforma laboral estructural que modifique sustancialmente la relación de control, subordinación y simulación existente entre los gobiernos, empresarios, trabajadores y sindicatos. Impulsaremos los cambios necesarios que apuntalen la productividad para atraer más inversión y la modernización o adopción de nuevas tecnologías, que incluya el reparto de beneficios a los trabajadores.

Debemos avanzar hacia cambios que concilien productividad con distribución de beneficios, flexibilidad con esquemas de concertación moderna y libertad de asociación con nuevos paradigmas de responsabilidad.

Nuestra propuesta laboral se inscribe en la adopción de un nuevo modelo de desarrollo y de reformas a favor del fortalecimiento del empleo formal, la ampliación del mercado interno, la construcción de un estado de bienestar universal que incluya salud, pensiones y seguro de desempleo; y la reforma fiscal y del estado, asignaturas pendientes, fuertemente relacionadas entre sí.

Damos prioridad a la defensa del estado de derecho en materia laboral partiendo del respeto a intereses legítimos de los trabajadores como son: la protección más efectiva al trabajo por parte del Estado, así como el respeto a la libertad sindical y la contratación colectiva. Debemos partir de un piso social básico de derechos con garantías sociales para todos.

Esto nos llevará a resolver los principales problemas y a enfrentar los retos del mundo del trabajo que a continuación planteamos.

## Problemas y retos actuales del mundo laboral

A pesar del evidente fracaso del modelo exportador-maquilador impuesto en nuestro país, a la fecha no se ven signos de rectificación. Los cambios políticos no trajeron consigo solución a los problemas existentes en el mundo social y laboral, al contrario, después de nueve años de gobiernos panistas, éstos se han profundizado y ampliado.

1. Existe un proceso creciente de precarización del empleo formal, caracterizado por el crecimiento del empleo fundamentalmente en los llamados micronegocios o pequeñas empresas, que tienen por su situación más posibilidad de evadir normas laborales y fiscales, así como la proliferación de formas de subcontratación o triangulación de las relaciones laborales que abonan a la inestabilidad laboral y al incumplimiento de normas laborales, incidiendo en la desprotección del trabajo.

En el año 2009, el 76.5 por ciento de los trabajadores, sin incluir sectores público y agropecuario, se ocupaban en micronegocios y pequeñas empresas; poco menos del 30 por ciento en micronegocios sin establecimiento. El 47 por ciento de nuevos empleos entre 1995 y 2009 se ubicó en los micronegocios. En este sector las ramas más vulnerables son la construcción, los jornaleros agrícolas, el trabajo a domicilio y una buena parte del sector servicios (gasolineras, restaurantes, comercio, etcétera.)

- Crece la subcontratación, terciarización o el fenómeno denominado como *outsourcing* y con ello, la inestabilidad laboral. En 2008, 61.4 por ciento de los trabajadores remunerados tenían cinco años o menos de antigüedad, 30 por ciento sólo un año. En ese año, las tasas de rotación anual en puestos de trabajo era de 33 por ciento y de trabajadores un 70 por ciento. En 2004 había un millón 400 mil personas subcontratadas. Estos fenómenos hacen al trabajo más vulnerable y provocan la degradación creciente de condiciones laborales así como una dificultad estructural para acceder a la jubilación.
  - El proceso de precarización del empleo formal significó, para el año 2000, que el 61 por ciento de los trabajadores ocupados no recibieron prestaciones laborales de ley, como la seguridad social, vacaciones, aguinaldo o pago de tiempo extra. En 1992 el número de horas dedicadas a la capacitación era siete veces mayor, así como cuatro veces más los sindicalizados. Asimismo, la productividad era 30 por ciento mayor.
2. A pesar de que nuestro país fue de los primeros en adoptar leyes laborales que arropan derechos colectivos, hoy tenemos una tasa de sindicalización por debajo del 10 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA), y los sindicatos en su inmensa mayoría, son corruptos y están subordinados a los patrones. Ello provoca la inexistencia de contratos colectivos legítimos, producto de una negociación transparente y horizontal. En las últimas dos décadas han proliferado los llamados contratos de protección firmados a espaldas de los trabajadores entre organizaciones simuladas y los empresarios, lo que incide en el escaso número de huelgas en el país: si en 1993 fueron 155, en 2007 sólo 27 movimientos a nivel federal. Esto es resultado de que en 95 por

ciento de los centros laborales se han impuesto organizaciones ajenas a los trabajadores. Hoy sólo uno de cada cien trabajadores, participa en un sindicato auténtico.

3. La falta de una representación genuina de los trabajadores, aunada a una política económica que subordina el trabajo a la captación de inversión, así como la existencia de una política laboral corporativa y pro-empresarial, han provocado una caída salarial histórica en el país, que nos coloca en los últimos lugares de la escala a nivel continental y mundial.

Por ejemplo, la brecha salarial entre México, EU y Canadá (los países del TLCAN), se ha ensanchado: en 2004 un trabajador manufacturero en EU percibía 23.17 dólares la hora, en Canadá 21.42 y en México 2.50. Para 2008, el salario mínimo (sm) en México equivalía a 4.67 dólares por una jornada de ocho horas, mientras en EU por una hora de trabajo se pagaba 5.50 dólares en Texas y 7.50 en San Francisco. El salario mínimo mexicano ha caído un 75 por ciento desde 1982, y equivalía en 2006 a 0.8 por ciento de la línea de pobreza. En 15 años, en las negociaciones contractuales, el salario perdió casi 23 por ciento de su poder adquisitivo. Para 2009, un 14 por ciento de la población ocupada ganaba hasta un salario mínimo, el 24 por ciento entre uno y dos; el 28 por ciento entre dos y tres; 66 por ciento de los trabajadores percibía menos de tres salarios mínimos y 86 por ciento menos de cinco. Sólo 20 por ciento de los trabajadores ocupados se encontraban dentro de la norma constitucional. Es claro que el valor del trabajo que dejaron de percibir los trabajadores como ingreso, se trasladó a las manos de los grandes millonarios mexicanos que han engrosado la lista de Forbes en los últimos años.

Esta situación ha provocado la desnaturalización del salario mínimo. La Constitución garantiza el derecho a un ingreso suficiente para cubrir necesidades en lo individual y familiar, pero no se respeta. El salario mínimo constitucional es un instrumento de política económica que fortalece el mercado interno y el crecimiento económico, y es además una herramienta de política social que debe garantizar mínimos de bienestar para todo aquél que vive de su trabajo; su no aplicación ha provocado el deterioro de vida brutal que han sufrido los trabajadores mexicanos en estos últimos treinta años.

4. La pérdida de capacidad adquisitiva del salario en estos años ha sido drástica. De 1995 a 2006 los precios de la canasta básica subieron un 551 por ciento, pasando de 31 pesos a 202 pesos diarios. En cambio, el salario mínimo apenas aumentó en este período 218 por ciento, al pasar de 15.2 a 48.6 pesos. Por cada peso que costaba contratar a un trabajador, hoy sólo cuesta 61 centavos. En 2007, un trabajador con salario mínimo necesitaba 172 horas de trabajo para adquirir una canasta básica de 42 alimentos, sin contar vivienda, transporte ni servicios. En 2008, se incrementó a 183 horas: esto es, se necesitaban 23 días de 8 horas de trabajo para adquirir la canasta básica.
5. En relación al empleo, de 1993 al 2005 la PEA creció en 10.2 millones de personas, pero sólo se crearon 3.4 millones de empleos formales. Esto provocó no sólo el crecimiento del empleo informal (21 millones de trabajadores en el 2008), sino también un proceso creciente de migración de trabajadores hacia

Estados Unidos, en donde laboran como “indocumentados” o “ilegales”, sin derechos laborales y percibiendo salarios menores que los residentes legales. Los trabajadores informales carecen de derechos laborales, de seguridad social y no gozan de ninguna protección como sería un seguro de desempleo. México destina al gasto social un porcentaje mucho menor del Producto Interno Bruto que otros países de América Latina, por ejemplo, la mitad del gasto social de Brasil y Argentina.

La falta de oportunidad de empleo aunado a los bajos salarios han convertido a México en campeón de la migración mundial, con once millones de connacionales en EU y 28 millones de personas de origen mexicano en ese país en 2009. Actualmente, la segunda fuente de divisas del país son las remesas que envían los trabajadores mexicanos radicados en EU, que ascendían en el 2006 a 25 mil millones de dólares, esto es, 68 millones de dólares diarios.

6. En materia laboral vivimos un sistema agotado de justicia laboral lenta, parcial y costosa. La estructura tripartita de los tribunales del trabajo tuvo sentido en 1917 buscando constituir auténticos tribunales de equidad y conciencia; esta integración correspondía al espíritu del 123 constitucional. Después de 90 años, el modelo ha sido rebasado, constituyendo hoy en día una falacia en la práctica cotidiana. Son escasas las Juntas en las que efectivamente los representantes cumplen su función, éstos difícilmente participan en la discusión y votación de los asuntos; se trata de funcionarios que cobran por asistir únicamente a firmar acuerdos o resoluciones. Además las juntas se han convertido en cotos de poder de centrales sindicales corruptas y de corporaciones patronales, factor que favorece la corrupción y la dilación en la atención y resolución de juicios.

Las Juntas de Conciliación y Arbitraje en materia local y federal son juez y parte al mismo tiempo, y en ellas priva la voluntad del Poder Ejecutivo, dándose un manejo discrecional de la legalidad, sin arbitraje parcial y con poca legitimidad; los juicios duran en lugar de seis meses como establece la ley, un promedio de cuatro años, afectando no sólo a los trabajadores sino a pequeños y micro empresarios que muchas veces deben enfrentar créditos laborales imposibles de cubrir, dado el tiempo transcurrido y la acumulación de salarios caídos.

7. El sistema de pensiones público y privado fue privatizado, llenando de incertidumbre el futuro de los trabajadores, quienes en el futuro deberán negociar el monto de su pensión de manera individual frente a grandes consorcios financieros privados, encargados de administrar los fondos de su retiro.

### **Nuestros compromisos laborales**

Todo lo anterior nos lleva a concluir que es urgente un cambio profundo en materia laboral y salarial en nuestro país, que ponga por delante los derechos y el trabajo de la gente. Las propuestas y compromisos que presentamos son las siguientes:

## **I. Modificar el régimen salarial para permitir la recuperación inmediata del ingreso de los trabajadores.**

Los salarios mínimos son un elemento importante en el mercado laboral ya que impactan directamente el nivel de empleo en un país y el nivel de vida de los asalariados. La recuperación salarial que proponemos, permitirá apalancar una nueva estrategia de desarrollo, donde el crecimiento económico, el fortalecimiento del mercado interno, el aumento en la productividad y la competitividad del país, se acompañen del reparto de beneficios para los trabajadores. Esta política de recuperación debe tomar en cuenta por lo menos tres factores: la inflación promedio entre la real obtenida el año anterior y la esperada, un porcentaje asumido como política pública y la productividad por rama de industria y región. Con ello se asegura que los trabajadores no pierdan capacidad de compra, que se enfrenten los riesgos inflacionarios y el impulso a la redistribución del ingreso para atacar las desigualdades sociales.

Necesitamos un nuevo régimen salarial que cambie las reglas que determinan el salario en México, acabando con la simulación del tripartismo de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, que actúa como correa de transmisión de las políticas del Ejecutivo en turno, para dar paso al trabajo de una comisión técnica autónoma que elabore los estudios pertinentes sobre el alza en el costo de la vida y tenga como objetivo el incremento gradual y permanente del salario. Debe plantearse un sólo salario mínimo para todo el país, dado que nos enfrentamos a una realidad nacional homogeneizada y cada vez más globalizada, por lo que no se justifica la existencia de tres salarios mínimos diferenciados.

## **II. Protección del trabajo y promoción del empleo formal.**

Se requiere de un modelo que fomente el empleo formal y genere estabilidad en el trabajo, respetando la jornada laboral legal y las prestaciones sociales contenidas en la ley como la seguridad social. Pugnamos por una reforma fiscal que apoye la creación de empleos formales. Así mismo, adoptar políticas especiales de inserción de los jóvenes al mercado de trabajo y la protección específica al trabajo de mujeres, de los niños y trabajadores de los sectores más vulnerables.

Para lograr una mayor y más efectiva protección laboral frente a la pérdida del empleo y el aumento del trabajo informal, debe construirse un piso de derechos universales básicos, destinando un porcentaje mayor del PIB al incremento del gasto social que cubra: el seguro frente al desempleo, el derecho a la salud, vivienda, educación y la seguridad social, así como la capacitación permanente de carácter técnico y profesional.

Frente al fenómeno de la terciarización se requiere de una reglamentación especial, planteando una responsabilidad compartida a las empresas o patrones beneficiarios del trabajo. Así mismo, fortalecer la función de la inspección de la autoridad de trabajo como parte de la fiscalización en materia laboral, que contemple el cumplimiento de derechos y obligaciones de patronos y trabajadores, el cumplimiento de normas de seguridad e higiene en el trabajo, la capacitación y el adiestramiento, el reparto de utilidades y el trabajo de mujeres y menores.

Se deben erradicar las formas de simulación en la contratación del trabajo, como son el pago por honorarios cuando no corresponde a las características del trabajo desarrollado

y la temporalidad, entre otros. Así mismo, acabar con la discriminación laboral, aboliendo los apartados de excepción.

En cuanto a la privatización del régimen de pensiones y jubilaciones de los sistemas público y privado, dado el nivel de riesgo y el costo de la administración de los fondos por parte de las compañías particulares a costa de los trabajadores, pugnaremos porque se reviertan estas medidas y que sea el Estado el garante de éste derecho, a partir de la constitución de fondos solidarios y redistributivos.

En relación a los trabajadores mexicanos que emigran a los Estados Unidos en busca de empleo y mejor ingreso, proponemos la incorporación al Acuerdo Laboral firmado en el contexto del TLCAN de medidas específicas y compromisos gubernamentales para la protección del trabajo de los migrantes, en el marco del respeto a derechos humanos fundamentales.

### **III. Fortalecimiento de la legalidad y el desmantelamiento del corporativismo.**

Este tema está directamente relacionado con la reforma del Estado y la necesidad de desmantelar los mecanismos corporativos que mantienen el control y la subordinación de los trabajadores, los sindicatos y los patrones; la simulación en la contratación colectiva y la corrupción tan arraigada en el medio laboral. Para ello, es necesario acabar con las formas de intervención del gobierno en las organizaciones de los trabajadores, buscando su autonomía real y una representación legítima de los intereses de los agremiados. La erradicación de la toma de nota y el registro automático de los sindicatos, son factores para lograrlo.

Los cambios que deben adoptarse en esta materia, de forma inmediata, sin necesidad de modificar la normatividad laboral son diversos e importantes: Fortalecer la inspección del trabajo, combatir la delincuencia organizada que extorsiona empresas y trabajadores, alentar la concertación laboral a nivel de rama industrial para mejorar la protección laboral y el reparto de los beneficios que aporta la productividad, promover de manera permanente y sistemática los procesos de capacitación y adiestramiento técnico y profesional.

Junto a lo anterior, es necesario impulsar modificaciones legales que enfrenten directamente el incumplimiento de la normatividad laboral. Para ello, debemos tomar en cuenta las experiencias recientes en otros países de América Latina, en donde se promueve más Estado de Bienestar, productividad con reparto de beneficios, mayor fiscalización por parte del gobierno y flexibilidad en el trabajo con esquemas de concertación legítima.

Una concertación legítima es impensable si no se garantiza un estado de respeto a los derechos que son el pilar fundamental de las relaciones colectivas de trabajo: la libertad sindical, la contratación colectiva y la huelga. El respeto irrestricto a estos derechos hará posible avanzar en un modelo alternativo que asegure libertad con responsabilidad y crecimiento económico con distribución de beneficios. Los derechos laborales deben considerarse derechos humanos.

### **IV. Democracia sindical, transparencia, rendición de cuentas y voto secreto.**

Es importante señalar que México ha firmado y ratificado, entre otros, el Convenio 87 sobre libertad sindical de la Organización Internacional del Trabajo. El convenio es ley en nuestro país y obliga a respetar la voluntad de los asalariados para organizarse en la forma que mejor convenga a sus intereses, de ahí la necesidad de erradicar la intervención del Estado en la vida interna de los sindicatos y acotar la posibilidad de que sean los empresarios quienes lo sustituyan. Debe combatirse de manera frontal y decidida, como política de Estado, las distintas formas de simulación que sustituyen la organización de los trabajadores y la corrupción que se da en el ámbito estatal, patronal y sindical, penalizando las acciones de corrupción o simulación.

La bilateralidad solamente es posible entre organizaciones autónomas y legítimas. El nuevo marco institucional que proponemos, implica la existencia de sindicatos fuertes y representativos, capaces de negociar nuevas formas de modernización laboral y productiva, sin traicionar los intereses de sus agremiados.

El registro público de sindicatos y contratos colectivos es un elemento esencial de las transparencia en materia laboral, así como la rendición de cuentas que debe formar parte de las reformas legales que se impulsen, para obligar a los sujetos públicos y privados a dar cuenta de su gestión y del uso de recursos públicos o colectivos, a la ciudadanía o a sus representados. El voto universal, directo y secreto en elecciones sindicales, los recuentos y las decisiones internas, será una herramienta importante para avanzar en la democratización de las organizaciones sindicales.

## **V. Justicia laboral imparcial y oportuna.**

Proponemos estructurar un sistema judicial en el ámbito laboral que garantice imparcialidad, celeridad y calidad de las resoluciones. Un aparato judicial profesional integrado por servidores que cumplan con el perfil humano y social y con la capacidad y eficiencia que la impartición de justicia en éste ámbito requiere.

Para ello promoveremos la integración al Poder Judicial Federal de los tribunales de trabajo y con ello, la reconversión de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en auténticos juzgados de lo laboral, como condición vital para el saneamiento y modernización de la justicia laboral en nuestro país. Estrechamente vinculado con lo anterior, está la necesidad de eliminar la existencia de un fuero local y un fuero federal en la esfera laboral, ya que nada lo justifica.

En tanto se avanza en la incorporación de las Juntas al Poder Judicial, promoveremos la existencia de una Judicatura del Trabajo, que incluya a las distintas instancias de justicia laboral, como órgano desconcentrado de la administración pública federal, lo cual permitirá que este importante ámbito de justicia sea impartido a través de una institución con un mayor grado de autonomía.

## **Conclusión**

El objetivo fundamental de la Nueva Economía es incrementar el bienestar de los mexicanos. De implementarse las políticas descritas en este capítulo, en conjunto con las desarrolladas en los demás capítulos, México recuperaría su capacidad de crecimiento. Al distribuirse mejor los frutos de este crecimiento, no sólo habría

desarrollo, sino que avanzaríamos mucho en la solución de problemas creados por más de dos décadas de fracaso económico, como la creciente inseguridad.

## Capítulo 6

### Combatir los monopolios

Los monopolios producen altos costos económicos y sociales y el enriquecimiento de unos cuantos privilegiados. En México los grandes monopolios están vinculados al poder político y, sin justificación, encarecen bienes y servicios, dañando la economía de sectores populares, clases medias, pequeños y medianos productores, empresarios y comerciantes, que se ven obligados a pagar precios exagerados. Los intereses de los monopolios están representados en la oligarquía que domina la vida política y los protege de la competencia. Sus prácticas disminuyen el poder adquisitivo del salario, dañan a la planta productiva, afectan la calidad de vida de las familias y profundizan la desigualdad social.

#### **Los monopolios y los precios abusivos son anticonstitucionales**

La apertura comercial acabó con la mayoría de las empresas nacionales y privilegió a unas cuantas, muchas de ellas extranjeras. Los monopolios imponen su ley en el mercado, a pesar de estar prohibidos por el artículo 28 de la Constitución mexicana. En este país empobrecido, la población paga más por bienes y servicios que en las naciones ricas, a cambio de pésimas condiciones de calidad.

Es injustificable e inaceptable que, por ejemplo, con un salario mínimo doce veces menor que el mínimo en Estados Unidos, los mexicanos paguemos por el cemento gris 100 por ciento más que los estadounidenses; 17 por ciento más por teléfono de línea fija; 240 por ciento más por llamadas de larga distancia nacional; 205 por ciento más por la electricidad residencial de alto consumo; 20 por ciento más por electricidad de alta tensión; 116 por ciento más por la tarjeta de crédito; 309 por ciento más por servicio básico de televisión por cable; 176 por ciento más por crédito a la vivienda.

#### **Los precios exagerados quitan hasta el 15% de los ingresos de la gente**

Los precios exagerados quitan a las familias entre 10 y el 15 por ciento de sus ingresos y reducen el consumo y el ahorro de las familias.

#### **Las grandes empresas privilegiadas están protegidas contra la competencia**

Desde del gobierno se protege a los monopolios y se frena cualquier intento de entrada de nuevos competidores. De continuar estas prácticas, México no podrá competir con otros países ni habrá nuevos empleos y, a la larga, tampoco habrá oportunidades para las nuevas generaciones.

#### **Los monopolios acaban con las inversiones productivas y el empleo**

Una parte de las utilidades que legítimamente podrían obtener las empresas de menor tamaño o el ahorro que podrían hacer los consumidores, son transferidas en forma de precios altos a los monopolios. Las empresas no favorecidas para operar deben reducir

los salarios. Eso obliga a las pequeñas industrias a operar muy por debajo de su potencial y a los consumidores a reducir su consumo.

### **Con una regulación efectiva contra prácticas monopólicas, la economía crecería más**

Si se evitaran los abusos de precios de los monopolios, sin precios exagerados, la economía nacional podría crecer entre 2 y 4 puntos porcentuales del producto interno bruto. Las prácticas monopólicas son un freno del crecimiento económico y el empleo.

### **La competencia debe ser una prioridad de Estado**

La actual Ley de Competencia es ambigua, imprecisa y sin sanciones suficientes; no garantiza eliminar precios abusivos, atiende sólo algunas prácticas anti-competitivas, pero está muy lejos de resolver el problema estructural de precios abusivos. La Comisión de Competencia tiene poca capacidad administrativa y regulatoria. México está en la posición número 60 de 134 países en materia de competitividad. Sin competencia, México no crecerá ni creará empleos.

Aplicaremos nueva legislación para acabar con los monopolios y actuar directamente contra los abusos y precios exagerados de productos y servicios, para crecer y crear empleo y oportunidades.

El régimen actual de competencia se ocupa del problema de prácticas anti-competitivas, pero está lejos de resolver el problema estructural de precios abusivos. Los precios abusivos reducen el poder de compra de las familias entre 10 por ciento y 15 por ciento por precios exagerados. El potencial de crecimiento económico cuando menos se reduce entre 2 y 4 puntos porcentuales como resultado de precios abusivos y prácticas monopólicas. La competencia debe ser prioridad del Estado y compromiso del gobierno garantizarla formal y estructuralmente. Para ello se requiere: (1) reforzar el régimen actual de la Ley y la Comisión Federal de Competencia (CFC) y (2) Legislación y acción adicionales directamente sobre los precios exagerados en un número de productos y servicios en donde la Ley y la CFC no han podido incidir.

### **Diagnóstico y reflexión**

El monopolio ha existido en casi todos los periodos de la civilización y desde hace más de cuatro siglos es combatido por las leyes de muchos países, en respuesta a los abusos de los monopolistas, los altos costos económicos y sociales, y el enriquecimiento de unos cuantos privilegiados que realizan ventas o desarrollan actividades que están restringidas a otros.

Son varios los efectos visibles de las prácticas monopólicas, entre ellos el desempeño poco eficiente de ciertos mercados y aun más visible el nivel injustificado o exagerado de precios. Cuando éstos se acompañan del dominio de unos cuantos oferentes de los mercados nacionales, hay además concentración de la riqueza e inequidad.

Lo anterior es un freno al crecimiento económico y al empleo. Y peor aún, quienes

resultan beneficiados tratan de frenar cualquier intento de entrada de nuevos competidores e influyen en el gobierno y en sus organismos reguladores, agravando el problema estructural. Es decir, no sólo se frena la competencia, sino que los órganos de Estado encargados de facilitarla quedan capturados, formalizando así un sistema de pocas empresas fuertes, muchas empresas débiles y un mercado de consumo que dedica entre un 10 por ciento y un 15 por ciento de su ingreso a pagar estos precios.

En México desde 1993 se ha intentado corregir parte del problema de falta de competencia mediante la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) y la creación del órgano responsable de aplicarla, la Comisión Federal de Competencia (CFC). Sin embargo, esta ley y su reglamento desde su origen se centraron en un problema económico para abordarlo formalmente por la vía jurídica, introduciendo definiciones de mercados, prácticas monopólicas absolutas y relativas y dominancia de un mercado por una o pocas empresas, reduciendo el problema al terreno del derecho y a la práctica del derecho procesal. Si bien la acción jurídica es indispensable para cualquier acción correctiva de la falta de competencia, la Ley y la CFC dejaron de lado el estudio de factores estructurales y la consideración de soluciones estructurales desde el punto de vista económico. Lo anterior ha restado capacidad a la autoridad para observar y para proponer correcciones económicas a una de las manifestaciones más evidentes de la falta de competencia que son los precios abusivos.

Esto, a pesar de que los abusos de precios son evidentes si tan sólo se comparan los precios de México con los internacionales de los mismos productos o servicios, aun dejando de lado otras consideraciones sociales, como el menor salario o las condiciones de pobreza.

La falta de atención a los precios exagerados mientras los órganos de Estado insisten en que están permanentemente trabajando para mejorar la competencia, en gran medida refleja complacencia gubernamental con un pequeño grupo de grandes empresas que además resultan privilegiadas en otras áreas de las políticas públicas, tales como protección contra importaciones o inversionistas competidores, tratamientos fiscales favorables y grandes contratos de compra de sus productos y servicios por el Estado.

Esto ha ocurrido irónicamente mientras la política pública ha sido, desde mediados de los años ochenta, forzar al resto de la industria mexicana a competir con oferentes internacionales. Para ello se han eliminado la mayor parte de los aranceles a la importación, o bien, se han reducido tan significativamente que hoy no otorgan protección alguna a los productores nacionales relevantes. La misma política se ha apoyado con la firma de tratados de libre comercio firmados por México con 43 países.

Entre paréntesis hay que señalar que las expectativas generadas por la apertura comercial al exterior y el desmantelamiento de aranceles y otros controles eran que la economía nacional sería más competitiva y así aumentaría el crecimiento de la economía. Pero de 1983 a 2009, la economía tan sólo creció en 2.2% por año en promedio. Esto resultó en que el ingreso por habitante se estancara.

Una explicación de este resultado contrario a lo anunciado es que al tiempo de una rápida apertura a las importaciones para la mayoría de las industrias, un pequeño número de grandes empresas siguieron protegidas contra toda competencia. Al mantener estas empresas precios mayores que sus competidores en otros países,

causaron que el resto de la industria y los consumidores que necesitan sus productos o servicios no pudieran competir en condiciones de igualdad con los competidores internacionales, pues su base de costos necesariamente es más elevada. En consecuencia, su crecimiento y oferta de empleo es menor, sin mencionar el hecho de que muchas empresas simplemente cerraron sus puertas, cancelando así actividad y empleo en forma permanente. Por eso el tema de los monopolios merece un lugar destacado en el Proyecto Alternativo de Nación.

En otras palabras, cuando la mayoría de industrias es forzada a competir con proveedores extranjeros, pero la minoría de empresas le carga precios más altos que los que se cargan en otros países, el resultado es un sistema económico disfuncional e ineficiente. Además de castigar a la población haciéndole pagar más por bienes y servicios que lo que se paga en otros países, cancela sus oportunidades de empleo. Esto se reconoce en casi todos los diagnósticos que se han hecho sobre el desempeño económico de México (B).

De ahí la escasa capacidad económica de las familias mexicanas (tanto de las clases populares como de la clase media). El salario, castigado por décadas de políticas macroeconómicas de ajuste, ha sufrido hasta hoy una pérdida real que se ha agravado por la falta de competencia justa y equitativa. A la falta de crecimiento hay que agregar el problema de la falta de empleo y oportunidades para muchos a quienes así se condena al ocio y la subocupación.

Aun cuando muchas empresas y servicios han sobrevivido en estas condiciones de competencia inequitativa, la realidad es que los precios exagerados reducen su tasa de rendimiento y así les restan capacidad para financiar nuevas inversiones. A los consumidores que pagan igualmente precios altos les reduce su capacidad de adquirir otros bienes o de ahorrar. Así, una parte de las utilidades que legítimamente podrían obtener las empresas de menor tamaño, o del ahorro que sería posible para los consumidores, son transferidas en forma de precios altos a las grandes empresas. Eso obliga a las pequeñas industrias a operar muy por debajo de su potencial y a los consumidores a reducir su consumo. Al mismo tiempo, las grandes empresas privilegiadas florecen en la prosperidad.

Además de los efectos sobre el empleo, hay un efecto en la disminución del poder adquisitivo de las familias. En muchas ocasiones las empresas no favorecidas, para poder mantenerse en operación, deben reducir los salarios que pagan a sus empleados. Esto, al multiplicarse en toda la economía, reduce la masa salarial, el consumo promedio de las familias y el ahorro.

El artículo 28 de la Constitución –párrafos primero y segundo– prohíbe en forma expresa los monopolios y las prácticas de empresas tendientes a establecer “precios exagerados”, en los términos siguientes:

En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con

eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí, y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Nuestra propuesta en materia de combate a los monopolios toma en cuenta la experiencia de la actual Ley de Competencia así como de la CFC. Además de que es necesario reforzar esta estructura legal e institucional y así aprovechar la experiencia acumulada desde 1993, es también necesario proponer un mecanismo adicional que atienda directamente el problema de precios exagerados en los términos del artículo 28 Constitucional.

Lo anterior, porque la estructura legal y operativa actual no atiende el problema estructural de monopolio ni el de precios abusivos, al concentrarse en el aspecto formal y jurídico de las prácticas monopólicas y la dominancia en los mercados.

Cualquier nueva acción, sin embargo, debe partir de que el gobierno defina a la competencia como una prioridad de Estado, lo cual daría pie para facilitar la tarea tanto de la actual Ley como de la CFC.

Nuestra propuesta es añadir un camino paralelo al del reforzamiento de la actual estructura, dirigido, bajo criterios económicos, hacia el problema de precios abusivos para un número que creemos es muy limitado de bienes y servicios que sirven como insumos de la actividad económica o bien como objetos de consumo de las familias.

### **Limitaciones del régimen actual contra las prácticas monopólicas**

La LFCE limita las posibilidades de las empresas para realizar acciones monopólicas. La Comisión Federal de Competencia (CFC) ha combatido estas prácticas, en muchos casos con éxito, aunque nunca ha enfrentado o tramitado casos por precios exagerados (A).

Por otra parte, en casos importantes que involucran a grandes empresas ha fracasado o no ha logrado remediar el problema de origen, al enfrentar laberintos burocráticos y jurisdiccionales, tales como el hecho de que las empresas frecuentemente recurren al amparo contra nuevos ordenamientos o bien litigan en contra de resoluciones y evidencia económica empírica de la Comisión al amparo del derecho procesal o bien cuando hay otros reguladores específicos para sectores en los que operan dichas empresas.

Así, el campo de acción o iniciativa de la CFC se limitan por la ley a la definición del carácter de las empresas y de sus acciones, sin siquiera aproximarse al daño material que causan en el bolsillo de los consumidores o el daño a sectores enteros de actividad económica. El tema del “daño” económico no se ha incorporado en la Ley ni en los criterios de la CFC, a pesar de ser un tema fundamental, por ejemplo, en la legislación

comercial estadounidense, para imponer impuestos compensatorios sobre productos importados.

Se ha estimado, por ejemplo, que por las barreras a la entrada de nuevos competidores las familias han sufrido una pérdida de bienestar tomando en cuenta tan sólo siete mercados (tortilla, refrescos, jugos y agua, cerveza, medicamentos, leche, carnes procesadas, y pollo y huevo) equivalentes al 6.3 por ciento del gasto de la población urbana y 6.9 por ciento del gasto de la población rural (1).

Esto es aun cuando en este estudio no se incluyen los productos de mayor abuso visible de precios, de los cuales se ocupa la segunda parte de nuestra propuesta. Así, es muy probable que de incluirse los sectores que más notoriamente sufren de precios exagerados (telefonía, cemento, Internet, servicios bancarios, servicios de administración financiera –como por ejemplo las Afores–, transporte, pan y harinas y otros, el impacto sobre el poder de compra de las familias sería entre 10 por ciento y 15 por ciento del ingreso que se gasta innecesariamente en sostener esta estructura de pocas empresas.

Tomando en cuenta que el consumo es 70 por ciento del PIB y que la capacidad real de consumo se vería incrementada en una cifra parecida a ese porcentaje, se desprende que el PIB tendría entonces un crecimiento entre 0.7 y 1.4 puntos porcentuales más sobre su trayectoria actual.

Más aun, considerando los efectos multiplicadores positivos para la economía, al tener una estructura de precios más bajos y más competitivos, habría un notable aumento de ventas internas y exportaciones futuras y con ello de inversión. En otras palabras, los efectos de contar con precios realmente competitivos serían incalculables, pues no sólo se reduciría la inflación y al mismo tiempo aumentaría la capacidad de consumo e inversión de la economía, sino se mejorarían las expectativas hacia el futuro.

Nuestros cálculos preliminares sugieren que el crecimiento del PIB de México puede aumentar entre 2 y 3 puntos porcentuales sobre su tendencia histórica, tan sólo atendiendo el problema de precios abusivos.

Por ejemplo, un estudio aplicado a la experiencia de Australia demostró que con la adopción por ese país de una política nacional de competencia, el PIB de ese país se elevó en 2.5 puntos porcentuales más de lo que hubiera sido en ausencia de esa política y el ingreso familiar mejoró en 12.1 por ciento de lo que era antes de la aplicación de esta política (2).

En México, aun cuando la CFC ha logrado frenar prácticas que en muchos casos habrían resultado en precios exagerados, es evidente también que después de 15 años de haberse creado no ha logrado un nivel competitivo de precios en sectores dominados por grandes empresas protegidas y esto es lo que verdaderamente cuenta para la eficiencia de la economía y el bienestar de los consumidores.

La falta de eficacia ha obedecido entonces a la insuficiencia de los recursos jurídicos, a los mecanismos de defensa de las grandes empresas, a la falta de criterios económicos puntuales para obtener evidencia de prácticas o de problemas estructurales, y a la ausencia de una política de Estado en materia de competencia. Hoy es más que evidente

que nunca que ni el gobierno ni el Congreso han tratado de corregir a fondo el problema de falta de competencia o sus manifestaciones, ni siquiera en su aspecto formal, es decir en la adecuación de la Ley con términos más precisos que permitan la acción de la CFC de manera más efectiva.

Un primer planteamiento es que este problema y, por ende, el de la falta de crecimiento de la economía nunca se van a corregir si el gobierno no se compromete con la competencia como una prioridad nacional en el largo plazo. Por eso la competencia y en especial los precios abusivos merecen el lugar destacado que tienen en nuestro Proyecto Alternativo.

## **Propuestas y acciones**

### **1. Reforzar el régimen actual de combate a las prácticas monopólicas.**

El esquema actual de combate a los monopolios se basa en el Artículo 28 Constitucional que prohíbe los monopolios y descansa en la LFCE y en la CFC, órgano desconcentrado del Ejecutivo Federal.

En ninguna sección, la LFCE se ocupa expresamente del monopolio como tal, ni del abuso del dominio de mercado por parte de los grandes participantes, excepto en lo que toca a prácticas que limitan la competencia. Tampoco se ocupa de los precios exagerados o explotadores. Su ámbito de acción en teoría es muy amplio, porque define prácticas que no están permitidas, pero en la realidad es un campo muy limitado. Esto, porque la definición de prácticas o abusos está sujeta a procedimientos que en el marco de la Ley carecen de suficiente precisión y las penas que se imponen a violaciones carecen de suficiente fuerza. Con la reciente reforma aprobada por la Cámara de Diputados pero pendiente de discusión y aprobación por el Senado, aunque es posible que las penas a violaciones aumenten significativamente, el tema sigue en incertidumbre.

La Ley vigente define cuatro áreas de prácticas monopólicas absolutas y por aparte prácticas monopólicas relativas. Las primeras cuatro son prácticas que surgen de acuerdos horizontales entre oferentes para:

- Fijación de precios.
- Restricción de producción.
- División del mercado.
- Colusión en licitaciones.

Estas prácticas están prohibidas bajo cualquier circunstancia.

Separadamente, las prácticas monopólicas relativas que son todas las demás que indebidamente limitan la competencia y el libre acceso a la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios, sólo son ilegales si el infractor tiene “poder sustantivo en un mercado definido y no las justifica por razones de eficiencia”.

En muchos casos la CFC, aplicando esta LFCE, ha logrado resultados positivos y sin

duda ha contribuido al mejor funcionamiento de los mercados. Pero más allá de casos específicos, es claro que no ha logrado un cambio estructural en el sistema de competencia.

La aplicación de la LFCE y la actuación de la CFC están limitadas por un sinnúmero de condiciones. En primer lugar, lo ambiguo de los términos de la Ley para definir prácticas que en cualquier economía competitiva se prohíben al estar definidas como monopolio, abuso del dominio del mercado o monopolización, en México se tratan como prácticas monopólicas relativas. Más aun, la Ley deja a los posibles infractores el recurso de comprobar un argumento de eficiencia, con lo cual salvan los efectos de la Ley.

En segundo lugar, las multas cuando se aplican por la CFC son muy bajas, como máximo 82 millones de pesos cuando en la Unión Europea, la India o Sudáfrica llegan al 10 por ciento de las ventas (venta mundial en el caso europeo). En Brasil la multa puede ser hasta el 30 por ciento de las ventas. Hay que admitir, que al momento de actualizar esta propuesta de nuestro Proyecto Alternativo, cuya primera versión fue presentada al Grupo Parlamentario del PRD en el Senado en noviembre de 2006, el gobierno ha propuesto una nueva Ley y mayores facultades a la CFC que entre otros aumentarían los montos de las multas a empresas infractoras. Esta presentación y su posible impacto, sin embargo, no cancelan ni corrigen sustancialmente ninguno de los planteamientos hechos en esta propuesta.

Las posibles implicaciones de faltas y las penas corporales en México están impedidas por el lenguaje oscuro del Código Penal y la falta de compromiso del Congreso con la competencia como prioridad nacional. En contraste, en Estados Unidos y Australia, las penas van hasta 10 años de cárcel, en tanto que en el Reino Unido y Brasil hasta 5 años.

En tercer lugar, la LFCE y el ámbito de acción de la CFC coexisten con numerosas regulaciones sectoriales. Por ejemplo, en el caso de telecomunicaciones, servicios financieros y seguros o transporte. Sin embargo, para que estos organismos reguladores actúen en el interés de los consumidores o de la competitividad, la CFC primero debe establecer que hay ausencia de competencia efectiva en un determinado mercado. O en el caso de las telecomunicaciones, que un oferente tiene poder de mercado sustancial.

Hay que hacer notar que el descrédito de varios de estos reguladores es patente. Así, en 2008 el Secretario de Comunicaciones y Transportes Luis Téllez definió a la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) como “un órgano capturado”.

Más concretamente, en abril de 2010 se comprobó que la iniciativa de ley para regular las concesiones por el Estado a las empresas de radio y televisión fue elaborada en una computadora de la empresa Televisa (3).

En cuarto lugar, un problema serio ha sido el poco tamaño que tiene la CFC, lo cual refleja la baja prioridad que tiene la competencia para el actual gobierno y los que le antecedieron desde Carlos Salinas. Así, el Informe de Competencia Global muestra que México es el segundo país de 11 países con menor estructura administrativa de competencia. Nuestro país tiene un funcionario por cada 675 mil habitantes frente a uno por cada 275 mil en Estados Unidos y uno por cada 114 mil en Canadá.

Cuenta con un número muy limitado de abogados y desde 2005 no tiene contratación de más personal y el que tiene está mayormente dedicado a las prácticas monopólicas absolutas. Cuenta con muy pocas personas para investigación.

Aunque se trata de un órgano colegiado, en la práctica el presidente de la Comisión monopoliza su representación en casi todos los órganos públicos y privados, lo que resta fuerza y representación a los Comisionados. Esto en sí mismo refleja el tipo de relación y supervisión que recibe la CFC del Ejecutivo, que impuso al presidente en turno.

Las limitaciones enumeradas explican por qué, después de 17 años de adoptada una legislación específica y creada la CFC, México sigue sin destacar a nivel mundial como un país que no garantiza la libre competencia, por lo menos en forma suficiente. El Foro Económico Mundial lo ubica en la posición número 60 de 134 países en su Informe Mundial de Competitividad.

Hoy la conducta anti-competitiva o ilegal en materia de competencia queda referida exclusivamente a prácticas excluyentes a expensas de competidores, más no en términos de prácticas expoliadoras a expensas de los consumidores o de la economía nacional.

Ninguna sección de la LFCE se ocupa expresamente del monopolio como tal o del abuso de precios, lo que reduce en la práctica toda la política de competencia a un combate genérico contra prácticas y no a una defensa explícita del ingreso de las familias y de la competitividad de la economía.

Es menester reforzar la ley actual y la CFC, en particular creando un efecto vinculatorio entre sus resoluciones y hallazgos y las resoluciones de otros órganos reguladores así como de otras entidades de la administración federal. También es necesario aumentar las penas a infractores y fortalecer la estructura jurídica y de investigación económica de la CFC. El entrenamiento a jueces y magistrados en materia de economía y competencia es más urgente aun que la creación de tribunales especializados, aunque nuestra propuesta no excluye ninguna de estas medidas.

Es necesario que tanto la Ley como la CFC contemplen con claridad la necesidad de que en algunos casos de concentración y práctica monopólica, las empresas deben ser obligadas a desintegrarse vertical u horizontalmente como única y última solución a problemas recurrentes de dominio de mercados, exageración de precios o prácticas anti-competitivas. Hasta ahora la CFC ha opinado sobre la conveniencia de una integración o fusión, pero no ha obligado a ninguna empresa a realizar una desintegración mediante la desinversión de activos.

Además de reforzar la estructura legal e institucional actuales, es menester que México comience a actuar en forma explícita sobre el abuso de precios directamente. Precisamente por la experiencia que tenemos con la actual LFCE y la CFC, proponemos que el área de precios se trate por aparte de la actual estructura de competencia y con un carácter muy delimitado y preciso.

Esto tiene el objeto de impedir frenos a la acción oportuna en materia de precios a sabiendas de que ya hay alguien ocupado de los asuntos de competencia y de prácticas de oferentes en un sentido amplio.

## **2. El enfoque sobre precios competitivos**

El marco jurídico debe reforzarse con una Ley de Precios Competitivos enfocada principalmente a los casos más notables de precios exagerados con alto impacto nacional, como una vía directa hacia el problema de precios y paralela a otras acciones de combate a las prácticas monopólicas.

Esta acción es indispensable para dar verdadera fuerza al fundamento constitucional del artículo 28.

El enfoque directo sobre precios exagerados debe tener su propio ámbito, independiente del ámbito de la LFCE y de la CFC, aunque ambos en el contexto de un régimen comprometido con la competencia. En particular, el enfoque sobre precios debe estar anclado en el análisis económico de costos y precios en sectores económicos. La experiencia de otros países que exitosamente han combatido los abusos de precios es que para ello han dispuesto de distintas leyes y distintas comisiones.

En el cuadro 1 se ilustran, a manera de ejemplo, algunos de los casos más flagrantes de precios abusivos simplemente medidos en dólares de los Estados Unidos. Debe señalarse que el abuso de precios en la realidad es mayor que lo que este cuadro ilustra, tomando en cuenta que en México el salario es una décima parte del salario estadounidense. Por una parte, esto sobre-castiga al consumidor mexicano. Por otra parte, las empresas oferentes de estos bienes y servicios tienen un costo de salario muy inferior al costo que tienen sus equivalentes en otros países. Así, los precios abusivos premian a las empresas protegidas.

**Comparación de Algunos Precios de Bienes y Servicios entre México y Estados Unidos (Mar 2010)**

	México	EUA	Diferencia en % contra de México
Cemento gris (Dls / Ton) <sup>1</sup>	131	65	101.5
Internet Banda Ancha (Renta/Dls/mes) <sup>2</sup>	44	18	144.4
Teléfono línea fija (Renta/Dls/mes) <sup>3</sup>	11.6	9.9	17.2
Teléfono larga distancia nacional (Centavo Dls/minuto) <sup>4</sup>	11	3.24	239.5
Electricidad residencial alto consumo (Dls/Kwh) <sup>5</sup>	19.67	6.46	204.5
Electricidad alta tensión (Dls/Kwh) <sup>5</sup>	8.27	6.99	18.3
Gasolina regular (Magna) (\$/Litro) <sup>6</sup>	7.88	9.10	-13.4
Gasolina premium (\$/Litro) <sup>6</sup>	9.66	9.74	-0.8
Diesel	8.32	10.05	-17.2
Tarjeta de credito (tasa anual %) <sup>7</sup>	43	19.9	116.1
Cablevisión Básico (Renta/Dls/Mes) <sup>8</sup>	49.11	12.00	309.3
Crédito a la vivienda (% sobre saldo + comisiones) <sup>9</sup>	13.1	4.8	175.8
<b>Salario Mínimo (Dls/día) <sup>10</sup></b>	<b>4</b>	<b>58</b>	<b>-93.1</b>

1 Precio Costo Net precio de mercadeo D. F., contra precio Cemento Portland en EUA, según alibaba.com

2 Telmex-Prodigy Infinitum (ADSL) contra Verizon, banda alta velocidad

3 Telmex contra Verizon, residencial

4 Telmex vs Verizon Freedom Value, Nueva York, residencial

5 CFE Zona Central contra Energy Information Agency promedio de precio al consumidor

6 Zfacts.com Texas y Pemex

7 Conduself y American Express Co de Mexico para CAT en Mexico y USSwitch.com/credit-cards para APR en E. U.

8 Cablevisión México contra Time Warner Cable Broadcast Basic, Beverly Hills, Calif.

9 Crédito Santander-Serfin tasa fija y Wells Fargo Bank tasa fija incluyendo comisión

11 SAT y Departamento de Trabajo de Estados Unidos; para el salario de EU se asume una jornada laboral de 8 horas

Fuente: Investigación directa en México y Estados Unidos

Por esa razón, entre otras, las grandes empresas mexicanas protegidas son tan exitosas en el mercado internacional, pues continuamente muestran resultados operativos que impresionan a los mercados. Incluso en 2010, cuando el consumo de los mexicanos está cayendo, las acciones de estas empresas y el índice de la Bolsa han registrado un alza de 52 por ciento en sus precios medidos en dólares.

La ley que planteamos como parte del Proyecto Alternativo es reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de regulación de mercados para combatir el abuso de precios. Para ese fin deben establecerse criterios técnicos que indiquen el grado en el que determinados precios están sistemáticamente arriba de sus equivalentes internacionales.

Por lo tanto la autoridad debe desarrollar criterios y métodos para medir el diferencial de los precios con respecto a los mercados de Estados Unidos y Canadá, como nuestra área geográfica y económica de referencia. También debe medir la concentración de la oferta bajo criterios económicos.

Para los productores del Estado, al no ser comprendidos en los supuestos del Artículo 28 Constitucional, no se aplica esta Ley, aunque sí se aplica a sus actividades económicas adyacentes o complementarias. En particular en los productores del sector energético, como petróleo, electricidad y gas natural, sería ilusorio pretender una política de competencia y de precios no exagerados de Estado, mientras se mantienen sus actuales criterios que resultan en precios exagerados para varios de sus productos,

por lo demás muy importantes para toda la cadena de suministro de la industria. En este caso nuestra propuesta es que cuando los costos de producción nacional sean inferiores a los precios internacionales competitivos, los precios de venta en México sólo deben incorporar un margen razonable de beneficio, pero de ninguna manera un margen tan amplio para igualar los precios internacionales.

Es decir, bajo un criterio estrictamente económico de que las empresas del Estado deben en su propio ámbito y con viabilidad de largo plazo, coadyuvar al desarrollo de otras industrias y de la economía nacional, el sistema de fijación de precios del sector energético debe cambiar. El cambio debe asegurar la rentabilidad de las empresas como entes productores, pero de ninguna manera maximizar la recaudación de recursos para el Estado vía precios de energéticos que resultan abusivos e inhiben la actividad económica.

Esta propuesta es un cambio del modelo actual según el cual los precios nacionales deben ser iguales a los internacionales sin tomar en cuenta las diferencias de costos con los del mercado internacional. Se trata en efecto de un cambio fundamental de política económica en esta materia para maximizar la competitividad y no la recaudación.

Ahora bien, hay que aclarar que no proponemos aplicar esta Ley de Precios Competitivos (LPC) a todos los precios del mercado, sino sólo a aquellos en los que el Estado sea el productor o bien se trate de servicios concesionados por el Estado a particulares y que por lo tanto requieran de autorización o licencia del Estado.

Así mismo, a aquellos artículos de consumo necesario e insumos para la producción que se originen en mercados de alta concentración. También aquellos que, aún sin estar concesionados, licenciados o autorizados por el Estado, se requieran para la producción, elaboración o comercialización de los bienes o servicios básicos.

La determinación de los mercados relevantes, el grado de concentración o los sectores que deben examinarse para efectos de determinar posible exageración de precios, la hará una Comisión Técnica propuesta por el Ejecutivo y aprobada por el Congreso, con suficientes garantías y a la vez responsabilidades que minimicen el riesgo de cualquier posible captura por intereses creados mediante criterios para su selección así como mediante penas severas contra faltas o captura. La metodología a seguir en la determinación de los mercados, la concentración o los precios en el trabajo de esta Comisión debe ser sólida y transparente de tal manera que minimice la discrecionalidad por parte de los funcionarios responsables. De preferencia esta metodología debe ser consistente con la metodología y el análisis económico mundial.

En la determinación de situaciones de abuso de precios se deben tomar en cuenta todos los factores que sean técnicamente relevantes, con lo cual también se garantiza a los productores una política justa. Entre estos elementos están los costos de producción; la depreciación de activos; la situación de oferta y demanda nacionales y en el mercado norteamericano; los precios de productos o servicios afines y las características del mercado relevante. Así mismo, la tarifa de importación de producto e insumos, el tipo de cambio del dólar norteamericano contra el peso mexicano y los riesgos y daños para la economía de pérdida de mercados por precios abusivos.

Ante la evidencia de precios abusivos, la autoridad debe ser obligada a autorizar la

importación de productos equivalentes, la desregulación de sectores protegidos por cualesquiera otros programas sectoriales, y de ser necesaria la imposición de gravámenes sobre utilidades excedentes. Por lo mismo, los hallazgos y resoluciones de la Comisión a cargo deben tener efectos vinculatorios para otras entidades regulatorias y para el gobierno federal.

En particular, en los casos de servicios concesionados, debe ser razón suficiente para que se otorguen nuevas autorizaciones, licencias o concesiones a nuevos prestadores de servicios nacionales o extranjeros.

Al mismo tiempo, la evidencia de precios abusivos debe entrañar para las dependencias de la administración federal la obligación de re-negociar los precios de compra con los proveedores relevantes y para todo el gobierno la obligación de informar y difundir a la opinión pública sobre los diferenciales de precios que se hayan determinado.

Vale la pena aclarar que esta Ley no debe tener ningún sesgo desfavorable contra empresas nacionales para favorecer concesiones por el Estado para sus competidores extranjeros. Tomando en cuenta que la protección a grandes empresas por parte de sus gobiernos es una realidad y que con frecuencia esta protección impide a empresas mexicanas tener acceso a los mercados de esos países en condiciones de equidad, la Comisión a cargo de determinar exageración de precios debe ser particularmente cuidadosa en la determinación de la evidencia económica de tal exageración. En consecuencia, debe ser igualmente cuidadosa en la resolución sobre el acceso a competidores de otros países a mercados regulados.

## **Conclusiones**

México no tendrá una economía competitiva y por lo tanto no va a crecer y crear empleo y oportunidades en la medida de su potencial, mientras el estado no se comprometa con la competencia como una alta prioridad. Nosotros nos comprometemos y ofrecemos una vía dentro de la Constitución para dar forma a este compromiso.

La estructura legal e institucional actual debe reforzarse, pero está muy lejos de cumplir con la función de una estructura que garantiza la competencia y por esta vía la competitividad de toda la economía.

Hay formas de reforzar esta estructura y algunas se están debatiendo y considerando hoy, en el marco de discusión de una nueva Ley de Competencia. Otras medidas necesarias para reforzar la actual estructura están aun ausentes, ante todo porque la competencia debe ser una prioridad de estado. Es necesario que la Ley y la CFC sean reformadas para que sea factible que en los casos extremos de monopolio y prácticas monopólicas sea factible determinar la desintegración vertical u horizontal de la empresa en cuestión, como último recurso a faltas recurrentes.

Sería un error, sin embargo, circunscribir toda la acción del estado en tema tan importante a sólo el reforzamiento del régimen actual.

Por eso proponemos un enfoque adicional y más directo y transparente sobre los casos flagrantes de exageración de precios en sectores de alto impacto para la economía de los

hogares y del país.

Este enfoque es nuevo en México y resuelve por sí mismo muchos de los problemas que en la práctica han afectado a la actual LFCE y la CFC.

### **Referencias**

- (1). Carlos Urzúa, “Evaluación de los efectos distributivos y espaciales de las empresas con poder de mercado en México”, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, agosto 2008.
- (2). Frederick G Hilmer, “Designing and implementing an effective competition policy: the Australian Experience”, University of New South Wales, February 2008.
- (3). “Ley Televisa bis”, Alberto Barranco, Empresa, el Universal, 20 de abril de 2010.
- (A). Organización Para la Cooperación y el Desarrollo Económico, “OECD Country Studies: Mexico Peer Review of Competition Law and Policy”, Paris 2004.
- (B). Fondo Monetario Internacional, “IMF Country Report: No 06/35, Selected Issues), Washington D.C., octubre 2006.

## Capítulo 7

### Abolir los privilegios fiscales para redistribuir la riqueza con justicia

#### Eliminar los regímenes fiscales preferenciales

Se ha castigado fiscalmente a la mayoría de la población para no enfrentar a los sectores de la economía que gozan de privilegios fiscales y reducen en forma importante los ingresos del Estado. En México 60 por ciento de la recaudación fiscal del ISR recae en las personas físicas: trabajadores, empleados, profesionistas, pequeños y medianos empresarios, lo que no sucede en otros países con un desarrollo económico similar al nuestro. Las personas físicas, proporcionalmente, pagan más al fisco que los grandes grupos corporativos.

En 2009, el erario público dejó de percibir cerca de 700 mil millones de pesos debido a que las leyes fiscales permiten una serie de privilegios tributarios denominados “Gastos Fiscales” que benefician sobre todo a los contribuyentes de mayores ingresos. La propia Ley de Ingresos del 2009 reconoce que los grandes corporativos, 420 grupos empresariales constituidos a lo largo del país, pagaron sólo el 1.78 por ciento de sus ingresos totales en materia del ISR.

Los privilegios fiscales, tratamientos fiscales especiales con fines diversos, deben desaparecer ya que son altamente regresivos y benefician mayormente a las grandes empresas. Con la desaparición de estos regímenes, la recaudación se incrementaría en 5 por ciento del PIB, lo que contribuiría a mejorar la distribución del ingreso en beneficio de las clases más necesitadas. La recaudación tributaria en nuestro país apenas alcanza el 11 por ciento del PIB, y en algunos años de la presente administración ha sido menor.

La paradoja es que en México, mientras las empresas producen entre el 55 y 60 por ciento del ingreso nacional, su contribución de ISR es apenas 2.65 por ciento del PIB; en cambio los asalariados, que aportan el 25 por ciento del ingreso nacional, contribuyen con 2.20 por ciento.

Por otra parte, basta mencionar que un asalariado de ingreso medio contribuye con 20 por ciento de su ingreso total en impuestos, en tanto que las grandes empresas lo hacen en un promedio de 3 por ciento de sus utilidades, lo cual es altamente inequitativo. La autoridad tributaria también ha fallado en su intento de incrementar la recaudación a pesar de la creación del Sistema de Administración Tributaria y del incremento sustancial de la burocracia en esta entidad, que cuenta con más de 20 mil empleados.

#### Aumentar en cinco años la recaudación fiscal en 10%del PIB

La propuesta en materia tributaria que se hace a los ciudadanos busca, en el corto y mediano plazo –en un máximo de 3 años–, aumentar la recaudación en 10 por ciento del PIB. México ha alimentado sus finanzas principalmente con los ingresos públicos que provienen del petróleo. Esos recursos deben beneficiar a las clases más necesitadas del

país.

### **Incrementar la recaudación con equidad**

En primer lugar, se trata de suprimir los privilegios fiscales preferenciales, con lo cual incluso se simplificaría el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Entre los principales:

- Gravar los ingresos generados de las ventas de acciones a través de la Bolsa Mexicana de Valores.
- Eliminar por completo el régimen fiscal de consolidación.
- Eliminar la depreciación acelerada de la Ley del Impuesto sobre la Renta.
- Eliminar los regímenes fiscales preferenciales para las grandes empresas del sector primario y del transporte.
- Eliminar otras exenciones que benefician principalmente a las asociaciones civiles que persiguen fines de lucro.

### **Hacer eficiente la Administración Tributaria**

Es necesario que la administración fiscal sea más eficiente; que el fisco federal recupere recursos derivados de las distintas auditorías que realiza la Secretaría de Hacienda, con una mejor fiscalización y procesos jurídicos adecuados que conlleven a obtener fallos favorables para recobrar dinero para el fisco. Basta mencionar que en 2008, apenas se pudo recobrar el 1.95 por ciento de 463 mil millones de pesos ganados por la SHCP en distintos procesos judiciales.

### **Fortalecer la fiscalización a las grandes empresas**

Las grandes empresas nacionales como extranjeras, debido a su capacidad financiera y a su composición corporativa, eluden al fisco de manera muy considerable, por lo que hay que fortalecer los instrumentos de fiscalización hacia ese sector.

### **Certeza jurídica**

El contribuyente espera certeza jurídica de largo plazo del sistema fiscal. Hay que reducir al máximo las modificaciones fiscales. Hoy es altamente cambiante el sistema, incluso a través de circulares administrativas se modifica mensualmente, lo que complica el cumplimiento correcto de las obligaciones fiscales y la propia administración fiscal.

### **Eliminar el Secreto Fiscal**

Es necesario transparentar los procesos de recaudación y las aportaciones de los contribuyentes del Sistema Tributario Mexicano. Que Congreso de la Unión y la población en general tengan acceso a la información fiscal con base en la Ley de Acceso a la Información. Esto con el objeto de conocer las razones y circunstancias tanto de las personas físicas como de las empresas que deben de contribuir en forma equitativa y proporcional al gasto público, como lo señala la Constitución de nuestro país.

### **Eliminar el Impuesto Empresarial a Tasa Única**

El IETU se originó con el propósito de anular los privilegios o gastos fiscales

contemplados en la ley del ISR. El gobierno federal no quiso enfrentar a los diversos sectores económicos modificando la ley del ISR, sino creó un nuevo impuesto, lo cual complica aún más el pago correcto de las obligaciones fiscales. Ese gravamen debería incluirse en la base gravable de la ley del ISR.

### **La política fiscal debe contribuir a la redistribución justa de la riqueza**

México necesita una política tributaria que sea instrumento esencial de una política económica que contribuya a mejorar la distribución del ingreso de los mexicanos. En el mediano plazo, se puede lograr el incremento de la recaudación federal a 10 puntos del PIB, sin subir impuestos ni crear nuevos, a través de una reforma fiscal equitativa y haciendo eficiente la administración tributaria.

### **Hacia un sistema fiscal más equitativo**

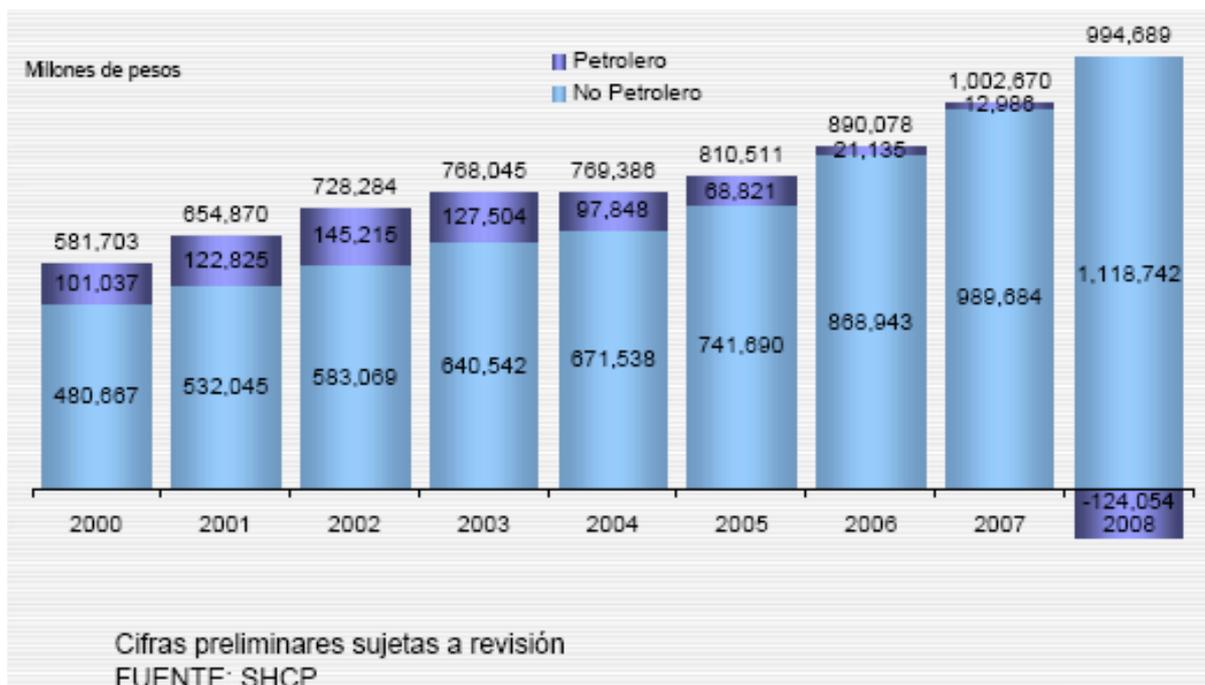
El día en que un Presidente de México decidió que nuestro país administraría su riqueza por los recientes descubrimientos de yacimientos petroleros y ante un elevado precio de esta materia prima, parecería que el esfuerzo fiscal para incrementar la recaudación en forma proporcional y equitativa se detuvo, y en un buen tiempo, no se instrumentaron nuevas reformas en materia fiscal que adecuaran los tributos a la realidad y necesidades del país, sino por el contrario. Las finanzas públicas del país se “petrolizaron” al grado tal de que hoy en día el 38% de los ingresos totales que recibe la federación provienen de la explotación y venta del petróleo y en congruencia con esto, México recauda por ingresos tributarios apenas 11% del PIB. Esta circunstancia, además, ha traído como consecuencia que se dejen de invertir en el sector petróleo importantes cantidades de recursos financieros provenientes de la explotación de este recurso ya que son recursos que se trasladan a otros rubros del gasto público distintos de la inversión petrolera y lo que es aún peor a gasto corriente con lo cual lejos de crecer la producción petrolera, ha disminuido en forma importante, entonces ante esta circunstancia tenemos una pobre recaudación y una pobre inversión en el sector petrolero. (Ver cuadro).

**INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO**  
(Millones de Pesos)

Concepto	Enero-diciembre		Var. % real	Composición %	
	2008	2009 <sup>P./</sup>		2008	2009 <sup>P./</sup>
<b>Total</b>	<b>2,860,926.4</b>	<b>2,816,285.1</b>	<b>-6.5</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Petroleros <sup>1./</sup></b>	<b>1,054,626.1</b>	<b>872,738.0</b>	<b>-21.4</b>	<b>36.9</b>	<b>31.0</b>
Gobierno Federal	692,095.5	492,208.0	-32.5	24.2	17.5
Derechos y aprovechamientos	905,263.8	488,087.0	-48.8	31.6	17.3
IEPS	-217,609.1	3,200.4	n.s.	-7.6	0.1
Artículo Zo.-A Fracción I	-223,716.1	-15,141.6	-93.6	-7.8	-0.5
Artículo Zo.-A Fracción II <sup>2./</sup>	6,107.0	18,342.0	185.2	0.2	0.7
Impuesto a los rendimientos petroleros	4,440.8	920.6	-80.3	0.2	0.0
Pemex	362,530.6	380,530.0	-0.3	12.7	13.5
<b>No petroleros</b>	<b>1,806,300.3</b>	<b>1,943,547.2</b>	<b>2.2</b>	<b>63.1</b>	<b>69.0</b>
Gobierno Federal	1,357,840.8	1,508,185.4	5.5	47.5	53.6
Tributarios	1,207,720.6	1,125,145.6	-11.5	42.2	40.0
ISR, IETU e IDE	626,508.6	594,669.8	-9.9	21.9	21.1
Impuesto sobre la renta	561,088.5	536,668.8	-9.2	19.6	19.1
Impuesto al activo	1,133.8	-2,532.4	n.s.	0.0	-0.1
Impuesto empresarial a tasa única	46,586.0	44,633.9	-9.0	1.6	1.6
Impuesto a los depósitos <sup>3./</sup>	17,700.3	15,899.5	-14.7	0.6	0.6
Impuesto al valor agregado	457,248.3	407,789.6	-15.3	16.0	14.5
Producción y servicios	49,283.9	47,167.0	-9.1	1.7	1.7
Importaciones	35,783.1	30,165.4	-19.9	1.3	1.1
Otros impuestos <sup>4./</sup>	38,896.7	45,353.8	10.7	1.4	1.6
No tributarios	150,120.2	383,039.8	142.3	5.2	13.6
Organismos y empresas <sup>5./</sup>	448,459.5	435,361.8	-7.8	15.7	15.5
<b>Partidas informativas</b>					
Gobierno Federal	2,049,936.3	2,000,393.4	-7.3	71.7	71.0
Tributarios	994,552.3	1,129,266.6	7.8	34.8	40.1
No tributarios	1,055,384.0	871,126.8	-21.6	36.9	30.9
Organismos y empresas	810,990.1	815,891.7	-4.5	28.3	29.0

En el cuadro anterior, se precisa que los ingresos totales del sector público, petroleros, los no petroleros y tributarios son del orden de 2,816,285.000, los primeros son de 872,738.000 y los segundos son de 1,943,547.000. Esto es, de los ingresos totales del Gobierno Federal, los ingresos petroleros representan el 31 por ciento, los ingresos no petroleros tributarios, representan el 69 por ciento y los ingresos tributarios tan solo el 40 por ciento.

En el año de 2007, las Reformas al Régimen Fiscal de PEMEX promovieron ciertos cambios con el objeto de garantizar una mayor inversión a este sector, principalmente en el ramo de exploración. Bastó con que el gobierno federal incrementara su inversión en este sector, para que recientemente se anunciara el descubrimiento de nuevos yacimientos petroleros en el Golfo de México, principalmente en los Estados de Campeche y Tabasco.



Se observa una drástica caída en los ingresos públicos provenientes de la explotación del petróleo, los ingresos no petroleros son los tributarios y otros.

Esta circunstancia hace evidente la necesidad de disociar el petróleo con las finanzas públicas, bajo ninguna circunstancia una política debe depender de otra. Elevar la recaudación por sí mismo, es ya una obligación del Estado ya que es necesario que el país crezca económicamente y que exista efectivamente una mejor distribución del ingreso con lo cual es necesario incrementar la recaudación tomando en cuenta los Principios constitucionales del Artículo 31 fracción IV, Equidad y Proporcionalidad.

La meta respecto del incremento en la recaudación, en sí es muy ambiciosa pero necesaria y se circunscribe a 10 puntos del PIB en 5 años.

Un sistema tributario que recaude con equidad, se convierte por definición en un instrumento de política económica que promueve el crecimiento económico de cualquier país, en la actualidad México al prescindir de este instrumento reduce sus posibilidades de promover la inversión, tanto nacional como extranjera, reduce sus posibilidades de proveer a la Federación, Estados y Municipios de recursos suficientes, que generen mejores servicios públicos, lo que ha propiciado que en los últimos 8 años se originen una serie de adecuaciones fiscales, cuyo único objetivo es incrementar la recaudación aún y cuando se desalienten importantes actividades económicas como son la promoción del empleo y la inversión, tan sólo bastaría con analizar las implicaciones económicas del Impuesto Empresarial a Tasa Única, cuyo objetivo central, como analizaremos posteriormente, es el de gravar actividades económicas que no están contempladas por razones políticas en la ley del ISR.

En un contexto de precios elevados del petróleo, en 1980 se inicia propiamente lo que hoy conocemos como Reforma Fiscal. En este año por primera vez se plantean adecuaciones tributarias tendientes a lograr una mayor equidad y neutralidad del Sistema Tributario vigente en aquel momento; se abroga la Ley de Ingresos

Mercantiles, y se aprueba la Ley del Impuesto al Valor Agregado, 700 impuestos de los denominados indirectos, se agrupan en una sola ley que a la fecha se conoce como Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicio, en materia del Impuesto sobre la Renta, se globaliza el ingreso del contribuyente o persona física, eliminando diferencias entre ingresos provenientes del capital de ingresos provenientes del trabajo, sin embargo; los esfuerzos en elevar la recaudación nunca concluyeron y hasta la fecha, seguimos debatiendo la forma de incrementarlos.

En estos últimos 40 años, nuestro sistema fiscal sufre importantes adecuaciones, siempre partiendo del Sistema Fiscal aprobado por el Congreso en 1980. Adecuaciones van, adecuaciones vienen; se reducen lagunas fiscales que el contribuyente utiliza con el propósito de evadir al fisco, se incluyen importantes adecuaciones en materia de inflación sobre todo al determinar la base gravable del Impuesto sobre la Renta, se incluyen Impuestos Patrimoniales de Control como es, el Impuesto al Activo, que es aprobado por el Congreso en 1988, para posteriormente ser abrogado y dar paso a otro impuesto de control como es el IETU, en fin un sinnúmero de adecuaciones para finalmente terminar en lo mismo en materia de recaudación.

Recaudar con equidad a tasas de por lo menos 20% del PIB, requiere de un esfuerzo compartido entre el Gobierno Federal y el propio contribuyente, es necesario que el Sistema Fiscal se despolitice totalmente y que se tomen las medidas necesarias en las materias que a continuación se mencionan sin elevar tasas impositivas.

1. Suprimir Regímenes Fiscales Preferenciales
2. Simplificar la Legislación Fiscal
3. Eficientar la Administración Fiscal
4. Obtener Sentencias Favorables para el Fisco Local y Federal

Lo anterior no supone una reforma fiscal en sí como la de 1980, sino ciertas adecuaciones tributarias, no es posible que en este país ni en ningún otro, el Congreso de la Unión apruebe un impuesto como el IETU complementario del ISR, y que con esto, distorsione económicamente el sistema tributario mexicano sin ningún plan u objetivo a corto plazo tan solo porque el ejecutivo no ha querido enfrentar a ciertos sectores económicos por razones políticas; la lógica de todo buen Sistema Fiscal, siempre deberá ser económica y jurídica; nunca política como es el caso de nuestro país.

### **Estructura del sistema fiscal en México**

Este análisis, además de partir del supuesto de que no es necesaria una Reforma Fiscal, sino ciertas adecuaciones, abordará la estructura del Sistema Tributario aplicable en nuestro país, y así estar en posibilidad de cumplir con los objetivos antes señalados.

Las clasificaciones de los sistemas tributarios en diversos países, pueden atender a diversos criterios, en este contexto podemos considerar que existen Impuestos Federales y Locales; impuestos que gravan a los distintos factores de la producción; o bien, impuestos que gravan a las personas morales; o aquellos que son personales por gravar a la persona física; sin embargo, en un análisis sencillo consideramos que la clasificación tributaria que mejor se aplica en nuestro país es aquella que atiende a la

incidencia jurídica del tributo ¿Quién en última instancia cubre el impuesto desde el punto de vista jurídico, que no económico?

La incidencia impositiva, conlleva a determinar que los Sistemas Fiscales incluyen en su clasificación a los impuestos directos, indirectos y patrimoniales determinando quien en última instancia es el sujeto del impuesto, desde el punto de vista jurídico, aunque desde el punto de vista económico habría que atender a la estructura del mercado. Es decir, si estamos en presencia de un mercado de competencia perfecta en donde existen muchos oferentes y muchos demandantes, o bien si existen pocos oferentes y muchos demandantes, en cuyo caso, quien termina cubriendo el tributo siempre será el consumidor final, en este contexto el Sistema Fiscal en México está estructurado en base a lo siguiente:

<b>Impuestos Directos</b>	{	Impuesto sobre la Renta Impuesto Empresarial a Tasa Única
<b>Impuestos Indirectos</b>	{	Impuesto al Valor Agregado Impuesto Especial sobre Producción y Servicios Impuesto sobre Enajenación de Bienes Inmuebles
<b>Impuestos Patrimoniales</b>	{	Impuesto Predial Impuesto al Activo (Abrogado) Impuesto a los Depósitos en Efectivo Impuesto sobre Tenencias y Uso de Vehículos

### Objetivos

1. Suprimir Regímenes Fiscales Preferenciales
2. Simplificar la Legislación Fiscal
3. Eficientar la Administración Fiscal
4. Obtener Sentencias Favorables para el Fisco Local y Federal

Por lo anterior, y atendiendo a su importancia en términos de recaudación, analizaremos los tributos más significativos que conllevan a una mayor recaudación en el entendido de que al lograr estos objetivos, tendremos como resultado un Sistema Tributario más eficiente y con esto alcanzar la meta de incrementar la recaudación tributaria 10 puntos porcentuales del PIB en 5 años.

El propio análisis de este estudio hace entender del por qué de estos objetivos fiscales que requiere nuestra legislación. Es preciso entender que a lo largo de 40 años, y después de un sinnúmero de adecuaciones fiscales, el Sistema Fiscal de cualquier país debe tan sólo adecuarse a las condiciones económicas del propio país. Contrario a lo que nos sucede: que por diversas razones, principalmente políticas, el propio Sistema Fiscal se modifica, propiciando que la Administración Tributaria también tenga que adecuarse inmediatamente a estos cambios. Esta confusión beneficia al contribuyente y evita una mejor Administración Tributaria y una mayor recaudación.

Por otra parte, estos cambios a la Legislación siempre conllevan la posibilidad jurídica de que el particular en un total desacuerdo, interponga algún medio de defensa, ante una probable violación de sus garantías individuales, tan solo habrá que recordar que la aprobación del IETU por parte del Congreso de la Unión, ocasionó la presentación de aproximadamente 40 mil amparos, circunstancia que distrae recursos financieros y humanos hacia la defensa de los intereses del gobierno federal. En este caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público evitó que la Suprema Corte de Justicia se pronunciara sobre la inconstitucionalidad de este nuevo impuesto. Sin embargo, existen antecedentes contrarios a esta circunstancia, en donde el fisco no puede evitar que proceda el derecho de amparo del contribuyente.

Los cambios constantes de legislación provocan que el contribuyente incumpla con el pago del tributo, ante la ignorancia y el descontrol administrativo de la propia autoridad. Debemos recordar que ésta siempre estará sujeta a cambios de servidores públicos y que no necesariamente los que son aceptados en la burocracia hacendaria son siempre los más capacitados, ya que muchos prefieren mejores oportunidades en el sector privado, de aquí la importancia del servicio civil de carrera en materia tributaria. También es importante la presencia permanente del fisco en la vida económica del contribuyente, ya sea auditando y como consecuencia, obteniendo sentencias favorables en beneficio de la federación; o bien, ejerciendo sus facultades de comprobación de cumplimiento de obligaciones fiscales considerando incluso la interposición de querrelas ante el ministerio público federal. Es preciso recordar que la omisión en el pago de los impuestos, no solo es una falta administrativa, también es una falta de orden penal.

Cumplir con los objetivos planteados de simplificación fiscal, eficiencia administrativa, mayor equidad y obtención de sentencias favorables, deberá de elevar en el mediano plazo la recaudación esperada por el país. Ahora, es preciso determinar el cómo.

## **1. Equidad Tributaria**

Por definición constitucional, los tributos en México deben de ser equitativos y progresivos, esto es, que en la medida en que un agente económico, persona física o moral, genere un mayor ingreso o realice un mayor consumo, deberá de cubrir el respectivo impuesto.

La Doctrina Tributaria considera a la equidad como la capacidad de pago del individuo, respecto de su ingreso y, por lo tanto, de su consumo. Luego entonces, a mayor ingreso, mayor deberá de ser el tributo; a menor ingreso, menor será el impuesto a pagar, circunstancia que se repite en los impuestos al consumo e inclusive, en los Impuestos Patrimoniales, pues en la medida en que el inmueble de que se trate tenga un valor comercial mayor, mayor será el impuesto predial a pagar.

En este sentido, el agente económico con mayores recursos financieros deberá cubrir un mayor impuesto. Sin embargo, esta circunstancia no necesariamente se origina en nuestro régimen fiscal, ya que por razones distintas, principalmente orientadas a promover alguna actividad económica, han distorsionado la objetividad del estímulo fiscal y promovido la reducción de la carga tributaria, circunstancia que se ve aumentada cuando el agente económico concentra una mayor riqueza y diversidad en su

actividad económica, situación a través de la cual podrá contar con mayores recursos tanto humanos como financieros, con el propósito de reducir al máximo su carga tributaria, lo que no necesariamente, significa evadir al fisco sino eludir la Ley.

### **De la equidad: Impuesto sobre la Renta e Impuesto Empresarial a Tasa Única**

Un buen sistema fiscal no debe aplicar ambos tributos. En principio, la Ley del Impuesto sobre la Renta se ha caracterizado por buscar un Régimen Fiscal que grave en forma igual a quienes obtengan ingresos iguales, y en forma desigual a quienes obtengan ingresos desiguales. En este afán se han logrado cumplir objetivos importantes, como incluir ajustes inflacionarios a su base gravable, tanto por la parte del ingreso, como por la parte de las deducciones. O bien, que la Ley sea simétrica, es decir, que el ingreso acumulable que obliga a determinar una utilidad de un impuesto bajo ciertas circunstancias cuando origine una pérdida, pueda ser amortizable de este ingreso, sin embargo; por diversas razones muchas de ellas de carácter político, la Ley del ISR plantea un buen número de lo que se conoce como gastos fiscales, es decir, regímenes especiales o tratamientos especiales, que por alguna razón el fisco no grava igual que en otros casos similares, rompiendo con la llamada equidad tributaria horizontal.

El estímulo fiscal que fomenta la inversión o alguna otra actividad económica a costa de un gasto fiscal, de un crédito fiscal, o exención tributaria, nunca deberá ser considerado como instrumento de política tributaria en un sistema fiscal con baja recaudación como el de México. Bajo ninguna circunstancia, el Régimen Fiscal del Impuesto sobre la Renta produce un efecto ingreso importante para luego producir un efecto sustitución. Estos es que se promueva inmediatamente alguna actividad económica deseada, tal como se ha visto en diversas experiencias en los últimos años. El ahorro fiscal para el contribuyente que implica un estímulo, o incentivo fiscal, genera la promoción de alguna actividad económica. El contribuyente lo utiliza como consecuencia de una dádiva. Tan solo basta considerar, que en una época se establecieron hasta 25 estímulos fiscales para promover la inversión, creación de empleos, y desconcentración de la actividad económica. Sin embargo, en la medida en que el Sistema Fiscal no provoca este efecto ingreso en el contribuyente, tampoco provoca el objetivo deseado por cualquier estímulo fiscal. Hablar de un Sistema Fiscal que promueva la inversión tiene como condición primaria, el que exista un cumplimiento adecuado de las obligaciones fiscales. Entonces, el agente económico con tal de disminuir su contingencia fiscal, se ubicará en algún supuesto legal que le genere una disminución en la carga tributaria, circunstancia que en nuestro país no sucede por lo bajo de la misma.

Por lo anterior, un régimen tributario que no promueve actividad económica alguna, tampoco debe contener regímenes fiscales diversos o especiales, que rompan con la propia equidad tributaria, circunstancia que se repite constantemente en el Impuesto sobre la Renta. La crítica generalizada de alguien que no conoce a fondo esta Ley, sería la que contiene “muchos hoyos fiscales”, sin considerar que es una Ley en extremo avanzada, que incluye instrumentos de política fiscal como cualquier sistema tributario moderno, cuya eficiencia y eficacia se ve disminuida por los diversos tratamientos fiscales que rompen su equidad. Esta circunstancia llegó al extremo en el año del 2008, cuando unas mentes iluminadas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, desempolvaron un proyecto norteamericano enviado a México en 1980 que proponía para el Impuesto sobre la Renta, una nueva base gravable basada en flujos o sistema de caja, y que inclusive en la actualidad la propia Ley del ISR incluye en un capítulo

denominado Regímenes Preferenciales. Es decir, nada nuevo, solamente una forma para suprimir los regímenes fiscales especiales y homogeneizar la base gravable de renta, pero a través de un nuevo tributo denominado IETU.

**“Flujo de caja: Todos los ingresos del contribuyente deben ser acumulables, todos los gastos o salidas deben ser deducibles”**

El contribuyente con actividad comercial deberá calcular tanto el ISR, como el IETU, respecto de sus ingresos generados cuando enajene o venda un bien, preste un servicio, exporte u obtenga ingresos por arrendamientos; y cubrirá el impuesto que sea mayor entre los dos, el IETU entonces puede considerarse como un impuesto complementario del ISR que grava la utilidad neta, es decir, la utilidad después de ciertas deducciones con dos diferencias principales, la primera es la no deducibilidad del salario, sino que éste se resta de la utilidad fiscal para determinar el impuesto y el que las inversiones se manden a resultados, es decir, se deduzcan en forma inmediata, situación que también se presenta en el ISR aunque con algunas limitantes.

Entonces porqué complicar más aun el régimen fiscal que de suyo es complicado. La realidad es que se estableció un nuevo impuesto que grava sectores no gravados por la ley de renta para evitar enfrentamientos políticos con los distintos sectores de la economía que gozan de regímenes fiscales preferenciales, entre los que están los siguientes:

- a) **Consolidación Fiscal.** Este régimen fiscal que en su origen buscó favorecer la concentración económica de los principales grupos de empresas del país y que fue incluido en la ley del ISR. En 1972 otorgaba ciertos privilegios a las denominadas “Unidades Económicas sin Personalidad Jurídica”. En 1982, con el objetivo principal de que estas empresas consolidaran sus resultados contables con los resultados fiscales, se crea el régimen de consolidación fiscal que otorgaría beneficios importantes al sector empresarial que cumplía con ciertos requisitos para consolidar.

Las utilidades de las empresas que consolidan pueden disminuirse de las pérdidas de las empresas del mismo grupo y con esto determinar el resultado fiscal de la empresa que controla accionariamente al propio grupo, además de este beneficio en la propia consolidación existen algunos otros con lo cual este sector se ve favorecido en forma importante en comparación con otros sectores de menores niveles de ingresos. El legislador en la exposición de motivos de la última reforma fiscal a este régimen, considera que el impuesto bruto de estas empresas es tan sólo de 1.7 por ciento del total de los ingresos brutos de estos grupos corporativos.

Durante los últimos 3 años, ante presiones de diversos grupos de la sociedad y ante la imperiosa necesidad de aumentar la recaudación, el fisco federal se vio obligado a reducir el beneficio fiscal que se obtiene con este régimen. Sin embargo de nueva cuenta incurre en la práctica constante de instrumentar ciertas reformas sin considerar principios constitucionales elementales.

Estas adecuaciones fiscales que entraron en vigor este año, obliga a las empresas a determinar el “impuesto diferido”, que no fue cubierto desde el ejercicio fiscal

del 2004. Sin embargo, éste deberá enterarse a partir del ejercicio del 2010 en un 20 por ciento y así, año con año en 20 por ciento, hasta 2014, circunstancia que complica aún más la aplicación de este régimen y que aparentemente sujeto a lo que diga la Suprema Corte de Justicia, podría ser considerado atentatorio del principio constitucional de retroactividad.

En 1999, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, había decidido eliminar este régimen fiscal de la ley, paulatinamente y no en forma retroactiva, en el año 2000 la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide que la modificación señalada es constitucional y que el fisco debe permitir que la empresa continúe consolidando por el periodo que le fue autorizado. Hasta ahí hubiera terminado este capítulo, sin embargo, el fisco federal en el año 2003, decide por razones desconocidas volver a otorgar el beneficio fiscal a este grupo de empresas para terminar de nueva cuenta eliminándolo pero ahora en forma retroactiva.

- b) **Régimen Fiscal de Beneficio para el Sector Primario y Transporte.** Al igual que en el caso anterior el sector primario, es decir, agricultura, ganadería, pesca, silvicultura, sin importar el nivel de ingreso que generen, se beneficia de una serie de reducciones fiscales únicas, según lo establece la Ley del Impuesto sobre la Renta.

A este respecto entendemos el ánimo del legislador el querer promover las actividades primarias en nuestro país y como consecuencia desgravar este sector, sin embargo no consideramos que esta circunstancia lo promueva en lo más mínimo, sacrificándose un ingreso fiscal importante; más aún que el estímulo es totalmente regresivo ya que beneficia a todas las empresas y personas físicas sin importar su nivel de ingreso.

Por otra parte, tanto el sector primario de la economía como el sector transporte, calculan el impuesto sobre la renta en base a flujo de caja, es decir, acumulan la totalidad de sus ingresos, y sus egresos son deducibles al momento de ser erogados sin ajustarse a los factores de depreciación por inversión que establece la propia ley para cualquier otra empresa de otro giro. Esto no sólo es inequitativo sino que genera una serie de estrategias fiscales en donde las empresas tienden a destinar mayores recursos financieros a sectores económicos menos gravados como es el caso del transporte, de aquí la inequidad de estos regímenes.

**RECAUDACION DEL GOBIERNO FEDERAL POR SECTOR  
ECONOMICO  
Enero-Diciembre 2009**

Conceptos	Millones de pesos
Total de contribuciones	2,000,393.4
Agricultura, ganadería y pesca	15,586.2
Minería y petróleo	518,819.1
Industria manufacturera	109,996.2
Electricidad, gas natural y agua potable	40,512.8
Construcción	29,868.0
Comercio, restaurantes y hoteles	96,855.6
Transportes, comunicaciones y agencias de viajes	42,051.0
Servicios financieros, inmobiliarios profesionales	490,269.6
Servicios comunales, sociales y personales	367,322.0
No catalogados <sup>1/</sup>	289,112.9

Obsérvese que los sectores de menor recaudación son: Agricultura, Ganadería, Pesca y Transporte, habría que comparar el PIB Agropecuario con la recaudación tributaria.

Es importante señalar que no sólo existe evasión en las grandes empresas sino en el campo es donde, si bien existen personas de muy bajos recursos financieros que no pagan impuestos, existen personas físicas generadoras de importantes recursos financieros que tampoco pagan impuestos, que nunca expiden una factura con requisitos fiscales o bien no están inscritos en el registro federal de contribuyentes. Habría que analizar entonces el regresar a las llamadas bases especiales de tributación vigentes hasta hace 40 años que tuvieron por objeto el gravar sectores económicos cuya administración tributaria es complicada para el fisco simplificando al máximo el pago del tributo, que se ha complicado principalmente para este tipo de sectores que analizaremos posteriormente en el capítulo de simplificación administrativa.

La base especial de tributación considera que el contribuyente determinará su impuesto a una tasa fija, supongamos del 1 por ciento respecto de su ingreso bruto; régimen fiscal que fue aplicado con éxito tanto en el campo como en las grandes ciudades a contribuyentes, personas físicas de bajos niveles de ingresos, con lo que se generaba cierta recaudación impositiva y que el individuo no se incorporara al sector informal de la economía; circunstancia que bien puede repetirse de nueva cuenta para los sectores económicos, en donde es difícil penetrar como es el sector rural y aplicable tan solo a personas de bajos niveles de ingresos.

- c) **Personas Morales Sin Fines de Lucro.** La ley del ISR considera a determinadas personas morales que aparentemente por no perseguir fines de lucro no deben de pagar impuesto alguno aún cuando realice alguna actividad empresarial, el evento de lucrar o comercializar algún bien propiedad de la persona moral y generar un ingreso está expresamente gravado de cualquier persona moral. Ahora bien, la ley del ISR considera que existen personas

morales que supuestamente al enajenar algún bien realizan actividades de comercio y que definitivamente si existe un ánimo de lucro.

El ánimo del legislador en el caso antes citado, se concreta a beneficiar a ciertas agrupaciones civiles o gremios de trabajadores que por su naturaleza jurídica al momento de constituirse parecería que su objeto social, no persigue algún ánimo de lucro, sino el constituirse con algún objetivo en beneficio de la sociedad.

¿Qué no lucra una asociación civil, un sindicato o alguna iglesia al enajenar un bien inmueble, cuyo valor de venta se determina muy por arriba del precio en que lo adquirió?

¿Qué no lucra una institución de beneficencia cuando enajena un terreno?

Partiendo de la definición que todo el ingreso debe estar sujeto a un impuesto sin importar quien lo obtiene, nos lleva a la conclusión de que quienes son parte de las llamadas personas morales sin fines de lucro, deberán de pagar impuestos, luego entonces, en este orden de ideas debemos de incluir:

- Sindicatos Obreros
- Asociaciones Patronales
- Cámaras de Comercio o Industria
- Agrupaciones agrícolas, ganaderas pesqueras o silvícolas
- Colegios de profesionales
- Asociaciones civiles y sociedades de responsabilidad limitada de interés público
- Instituciones de asistencia o beneficencia, sociedades cooperativas de consumo
- Sociedades mutualistas y fondo de aseguramiento agropecuario, rural
- Sociedades de carácter civil dedicadas a la enseñanza
- Sociedades o asociaciones civiles dedicadas a actividades científicas o tecnológicas
- Iglesias

Cualquier otra asociación o sociedad civil, en tanto realice actividades comerciales, industriales, agrícolas, en fin; cualquier actividad empresarial, además de las suyas propias.

**d) Personas Físicas con Ingresos Exentos.** En este caso, la Ley del ISR, por razones de promoción, por razones laborales que mejoran las condiciones del trabajador de menores ingresos, o por razones de seguridad social considera hasta 28 conceptos exentos, algunos de éstos no se justifican, y no sólo eso, sino han dado origen a una serie de estrategias fiscales que reducen la carga impositiva.

Como comentamos anteriormente, promover alguna actividad económica a través de un sistema impositivo cuya recaudación es muy baja, no genera

actividad económica alguna, sino por el contrario; orienta el Sistema Fiscal a acogerse al beneficio, tan sólo por disminuir la carga tributaria, razón por la cual deberán de eliminarse los siguientes conceptos exentos:

- Acciones Enajenadas o Cotizadas en Bolsa
- Prestaciones de Previsión Social
- Cajas y Fondos de Ahorro
- Herencias o Legados
- Enajenaciones de Casa Habitación
- Enajenación de Derechos Parcelarios
- Los provenientes de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas, pesqueras sin importar el monto de sus ingresos

Incluimos en el análisis de este inciso al Impuesto Empresarial a Tasa única, que como se mencionó se introduce a la legislación tributaria en el año de 2008, como un impuesto directo y de control en sustitución del impuesto al activo, este gravamen definido como de flujo de caja considera en su base gravable una serie de remisiones expresas a la propia Ley del ISR, en fechas recientes fue considerado como constitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Corte determinó que se trataba de un gravamen sobre ingresos brutos y no sobre utilidades como el caso del ISR y que, por lo tanto, no estábamos ante la presencia de dos impuestos (ISR y IETU), que gravan un mismo acto generador de un crédito fiscal.

Lo anterior hace sentido. Sin embargo, complica de forma extraordinaria la determinación de los impuestos directos en cuanto a su base gravable complicándose en forma extraordinaria el cálculo de ambas respecto de estos dos gravámenes.

Ahora bien, la intención del Gobierno Federal, no ha sido otra sino que incluir en este nuevo impuesto las actividades empresariales desgravadas que se incluyen en el impuesto sobre la renta. En el IETU no existen exenciones, no se contempla el régimen fiscal de consolidación, no hay regímenes con tratamientos diferenciados, en concreto es un tributo equitativo que grava el ingreso de las personas físicas y morales que realizan actividades como son prestar servicios, enajenar bienes, exportar o bien, otorgar el uso o goce temporal de algún bien (arrendamiento). Sin embargo, el legislador debió de proponer que los principios fiscales que se incluyen en el IETU, de equidad, proporcionalidad y promoción de la inversión, sean incluidos en la Ley del ISR y tengamos un solo tributo directo que grave el ingreso y no se genere la confusión que existe en la actualidad que perjudica en mayor medida a las empresas de medianos o bajos niveles de ingresos.

Base gravable del ISR

Ingresos  
gasto e  
(-) Deducciones  
deducibles

{ Gastos  
Costos

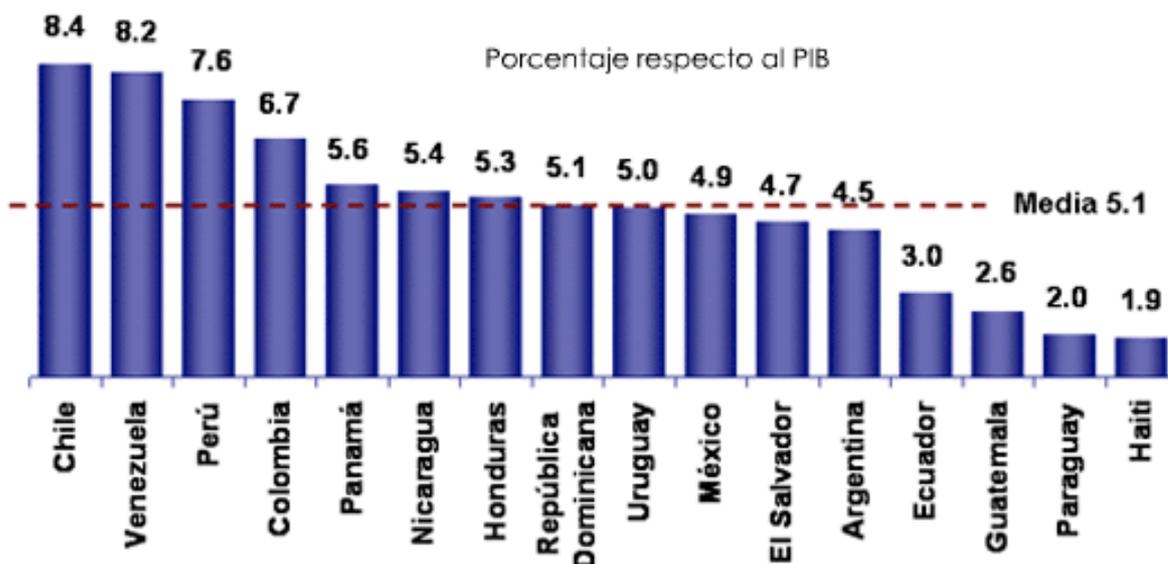
Base gravable del IETU

Ingresos  
(-) Deducciones

{ Salidas de  
inversiones

= Resultado Fiscal Inversiones a tasas = IETU Positivo o al  
 100%, excepto: Depreciación Negativo salarios

### Ingresos Tributarios Directos, 2007



El cuadro se explica por sí solo.

### De la Equidad Tributaria en Impuestos al Consumo

Los Impuestos al Consumo en México son dos principales: el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Hablar de equidad en impuestos al consumo resulta altamente complejo, por definición los impuestos directos que gravan el ingreso de las personas físicas y morales son los que determinan la Equidad de un sistema tributario cualquiera. Luego entonces, como se estableció la equidad se genera cuando se grava a un agente económico respecto de su ingreso. Cuando el ingreso es mayor, mayor será el gravamen y a menores niveles de ingreso, menor es el impuesto. En tanto que los impuestos indirectos tienen por objeto gravar el consumo, sin importar los niveles de ingreso del agente económico consumidor o el sacrificio fiscal que es el pago del tributo, una persona física que consuma una cajetilla de cigarros cubrirá su impuesto igual que otra sin importar los niveles de ingreso. No obstante lo anterior, la Suprema Corte de Justicia determinó que el IVA cumple con el principio de equidad tributaria al determinar que a mayor es el consumo, más impuestos se pagan.

El IVA aprobado por el Congreso de la Unión, inició su vigencia en 1980 al sustituir al Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. El origen de este gravamen es europeo. México adoptó un sistema similar al recomendado por la OCDE, es decir, el IVA a diferencia de otros países, está referido a la base consumo y no a la base ingreso, lo que significa que en este sentido el propio acreditamiento del impuesto es total y se realiza en el mismo

ejercicio y no está sujeto a tasas de depreciación. Así, por ejemplo, en la adquisición de un automóvil, que incluye el 16 por ciento de IVA, supone una depreciación de la inversión sujeta a una tasa de depreciación anual del 20 por ciento para efectos del Impuesto sobre la Renta, en tanto que el IVA cubierto por esta compra es acreditable en un 100 por ciento.

La determinación del IVA se obtiene del resultado de restar las compras o adquisiciones de un agente económico de sus ventas.

$$\begin{array}{r} \text{Compras en la Economía} \\ \text{(-) Ventas en la Economía} \\ \hline \text{Valor Agregado 16\%} \end{array}$$

En un inicio se optó por una tasa del 12% diferenciada de la frontera que es del 10%, la primera tasa fue elevada al 15% se volvió a reducir al 12% luego se incrementó al 15% y ahora al 16%.

Por otra parte, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios tiene su punto de partida también en 1980 al agruparse más de 700 impuestos indirectos que gravaban las ventas de ciertos artículos como eran tabacos, alcoholes, aguas embotelladas y otros incluyendo servicios en una sola ley denominada ley del impuesto especial sobre producción y servicios.

La tendencia a nivel mundial en política tributaria principalmente en países europeos ha sido la de reducir las tasas impositivas en impuestos directos e incrementar las mismas en impuestos indirectos; la necesidad imperiosa de allegarse a recursos del gobierno federal contradice esta circunstancia que tiene como fin principal el atraer una mayor inversión tanto nacional como internacional, es decir, los impuestos indirectos crean menores distorsiones en la economía que los directos, si consideramos que en los últimos 3 años se incluyó un nuevo impuesto directo como el IETU y se incrementaron las tasas del ISR para personas físicas y morales, en un momento recesivo esto contribuirá seguramente a la reducción de la demanda agregada, al crecimiento de los precios y hacer menos atractivo el país, si a esto le agregamos que las tasas de impuestos indirectos también se elevaron, estamos ante una circunstancia económica que incrementará la recaudación en un corto plazo, pero que originará un daño mayor al derivar importantes inversiones a otros países de tasas impositivas menores.

Es evidente que la política tributaria no se circunscribe a elevar tasas, sino estructurar una serie de medidas tributarias tanto económicas como jurídicas y la solución no está en el corto plazo. Como siempre se ha pretendido el gobierno federal, instrumenta adecuaciones fiscales con el objeto de salvar la coyuntura económica y no de largo plazo. Derivado de la crisis económica iniciada en el segundo trimestre del 2008, el gobierno federal fue sorprendido ante la baja recaudación federal, la caída de los precios del petróleo, la baja en la oferta petrolera, propiciando un déficit fiscal probablemente del 4 por ciento del PIB, lo que urgió a la secretaría de Hacienda a negociar una elevación en tasas impositivas en un momento poco propicio ya que esto seguramente se reflejara en el año 2010, en un mayor desempleo y en una caída del consumo. De nueva cuenta México estará atado a la economía norteamericana con la esperanza de que ésta tenga algún crecimiento económico aunque sea limitado y de esta forma

incrementar nuestra producción a través de exportaciones, olvidando fomentar el consumo interno del mexicano.

En este entorno, ha vuelto a ser el gran debate la ley del IVA y el incremento en alimentos y medicinas, tal parecería que la recaudación total de este país dependen en gran medida de eliminar la tasa cero a estos productos de consumo diario tanto para personas con importantes niveles de ingreso como para personas con bajos niveles de ingresos.

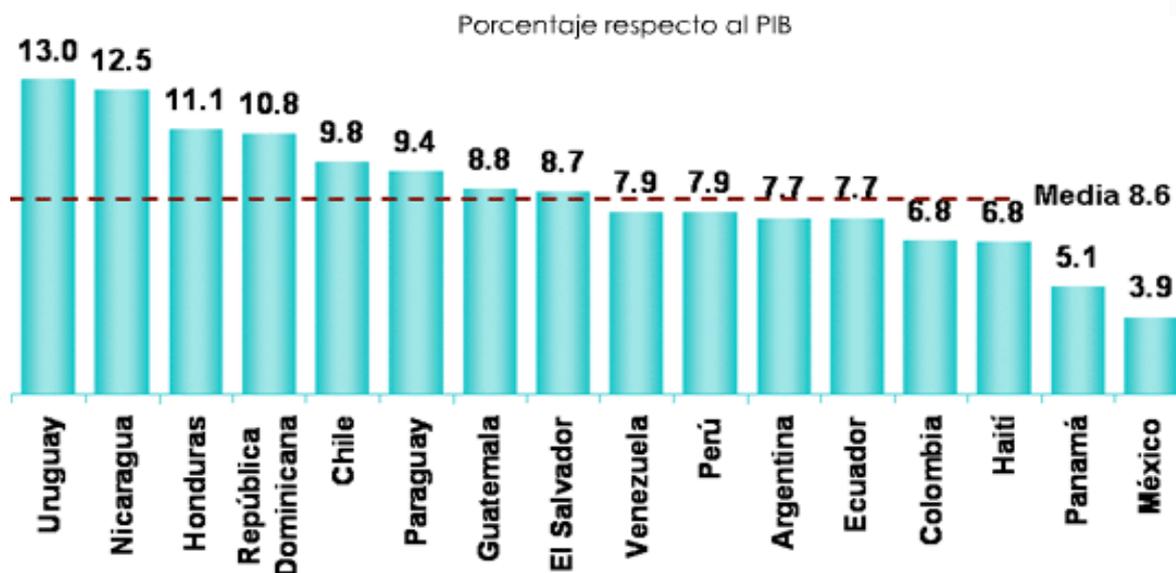
La discusión desde hace 10 años se ha centrado en el argumento de que eliminar la tasa cero de ambos sectores sería altamente regresivo, ya que el IVA al ser un impuesto al consumo, no atiende los niveles de ingreso del propio consumidor sino gravaría el consumo de estos bienes sin importar el nivel de ingresos y de nueva cuenta afectaría aún más las clases de menores ingresos.

El recaudar en estos sectores con un impuesto al consumo de medicinas y alimentos tampoco es la solución para la recaudación tributaria respecto del PIB; probablemente estamos hablando de un incremento de la misma entre 50 mil y 60 mil millones de pesos anuales, lo cual está lejos de representar un punto porcentual del PIB.

Más allá politizar o partidizar esta discusión, hay analizar en principio la legislación y entender la canasta de medicinas y productos destinados a la alimentación que se incluyen en la misma.

Es importante precisar que ambos productos no están exentos en su venta, sino que debido a la mecánica del tributo, tienen como tasa de impuestos la llamada tasa “cero”, esto significa que todos los insumos que adquieren en sus procesos de industrialización, comercialización y venta a los cuales se les agrega la tasa del IVA respectivo, son reembolsables por el fisco federal, lo cual produce devoluciones importantes de impuestos por este concepto, muchas veces fraudulentas, ya que en muchas ocasiones se incluyen insumos que no están directamente relacionados con los procesos citados y por los cuales el fisco federal devuelve el IVA correspondiente, no necesariamente de manera transparente y en donde en un sinnúmero de veces el fisco actúa diferenciando el tipo de causante, es decir beneficia al de mayor ingreso.

## Ingresos Tributarios Indirectos, 2007



En el cuadro anterior se aprecia que nuestro país obtiene la menor recaudación de impuestos indirectos en toda América Latina, inclusive por debajo de Haití. Esto se debe a distintos factores, como son: tasas impositivas diferenciadas –que provocan elusión fiscal–; exceso en productos y servicios exentos; demasiadas devoluciones impositivas a las que muchas veces no se tiene derecho; evasión fiscal, principalmente en los sectores primarios. Estas circunstancias reducen los pagos fiscales y, como consecuencia, la equidad tributaria, ya que las personas físicas o morales con mayores ingresos, son las que tienen mayor posibilidad de realizar estas operaciones, que en muchas ocasiones son altamente sofisticadas en detrimento del fisco. ¿No es más que clara la pésima administración tributaria, el que nuestro país sea el de menor recaudación en América Latina?

Por otra parte, es necesario que las tasas de impuesto sean homogéneas sin privilegiar si el acto generador del crédito fiscal se realice en zona fronteriza o bien en el interior del país.

Por último, es necesario eliminar las diferentes exenciones que se establecen en los capítulos de enajenaciones de bienes, prestaciones de servicios, o importaciones que constituyen en sí el objeto del impuesto, tales como ventas de casa habitación, títulos de crédito, contraprestaciones por créditos hipotecarios, transporte, de bienes, transporte marítimo internacional, operaciones financieras derivadas, servicios profesionales de medicina.

En el caso del impuesto especial sobre producción y servicios, es poco lo que podemos hablar de equidad, ya que este gravamen al igual que en otros países ha sido aplicado en aquellos bienes y servicios cuya demanda es constante. Es decir, en todos los casos y sin importar si el mercado es de competencia perfecta o imperfecta, el impuesto en términos jurídicos puede ser trasladado al consumidor final, tal es el caso de bebidas

alcohólicas, cervezas, tabacos labrados, gasolinas o diesel, juegos con apuestas y sorteos, mieles incristalizables, vinos de mesa, redes públicas de telecomunicaciones.

En términos de equidad, a más ingreso, mayor es el consumo de estos bienes y en consecuencia, mayor el impuesto por parte de la población en general. Este gravamen se aplica sobre la prestación de ciertos servicios, la enajenación de bienes y la importación de bienes y es complementario del Impuesto al Valor Agregado.

Al igual que en los casos anteriores el fisco federal ante la necesidad de allegarse de recursos financieros, recurre constantemente al incremento en tasas derivado del consumo de los distintos bienes y servicios que gravan este impuesto. Incluso ha añadido otros servicios como el de telefonía que no necesariamente son de demanda inelástica, pero que se han incluido ante el crecimiento exponencial que han registrado estos mercados contribuyendo a elevar los niveles de recaudación.

### **De la Equidad Tributaria en Impuestos Patrimoniales**

El sistema tributario vigente eliminó en 2007 el impuesto al activo que originalmente se denominó Impuesto Neto al Activo de las Empresas y se aceptó como un impuesto de control para aquellas personas morales que por alguna razón no cubrían el Impuesto Sobre la Renta correspondiente. En otras legislaciones se denomina impuesto mínimo, este se aplica al valor de los activos de la empresa restándole las deudas, incluyendo las que se tienen con el sector financiero. Este gravamen entró en vigor en 1988 y no atendía en principio a ningún criterio de equidad, no obstante fue declarado constitucional en 1990 por la Suprema Corte de Justicia, que consideró que la capacidad contributiva se determinaba al ajustar el monto a pagar de este impuesto con el valor de sus deudas.

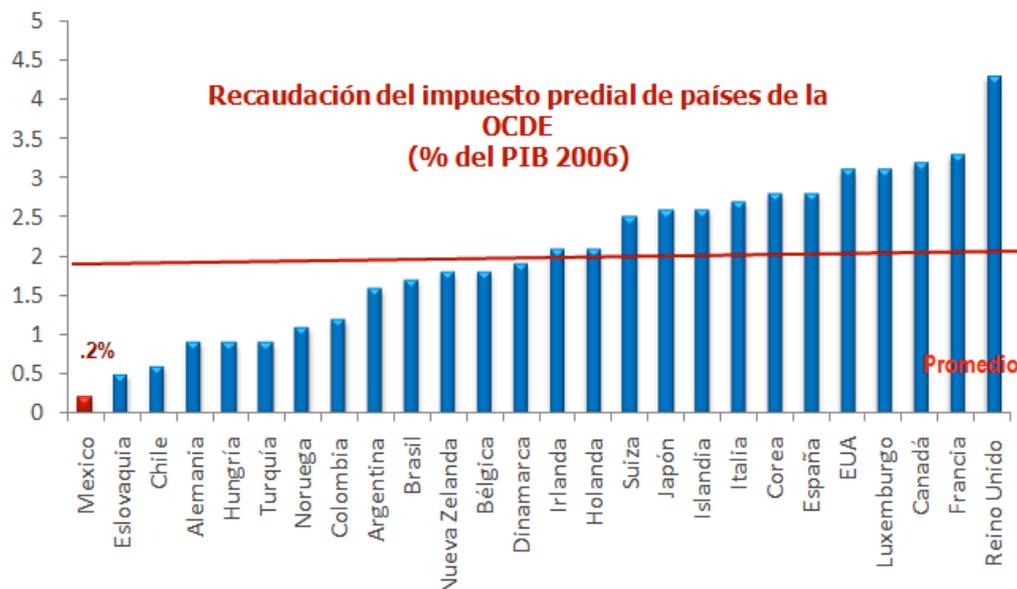
Una vez eliminado del universo fiscal el referido gravamen, el único impuesto patrimonial incluido en nuestro sistema fiscal, es el impuesto predial que es recaudado a nivel municipal y que grava la propiedad raíz, en lo referente tanto a construcciones como a terrenos.

El incremento en el valor de la propiedad se refleja en un mayor pago de impuestos. Desafortunadamente, como es en otros casos, la recaudación municipal por este concepto es mínima.

## SITUACIÓN DEL PREDIAL EN PAÍSES DE LA OCDE

Estadística 38

México registra un bajo nivel de recaudación del Impuesto Predial comparado con países desarrollados y con economías similares...



El promedio nacional de recaudación respecto al PIB en México es del .2%

Es necesario que las haciendas públicas, estatales y municipales fortalezcan sus ingresos a través de la adecuada instrumentación de este gravamen, que por definición se refuta como equitativo cuando a mayor es el valor del inmueble, mayor es el impuesto sin que exista justificación alguna para establecer algún tipo de exención, como se repite en muchos casos. La propiedad raíz del gobierno federal, de los gobiernos estatales, municipales, de los sindicatos, de las iglesias, etcétera, deben de ser objeto de este gravamen que se ve afectado ante la poca capacidad administrativa de la entidad federal o municipal, tal como se refleja en el cuadro anterior.

### 2. Simplificación de la legislación tributaria

¿Es factible simplificar un sistema tributario cualquiera o es una simple frase de un político ajeno a esta problemática?

No es el objetivo principal del gobierno federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, complicar el sistema fiscal mexicano en su aplicación o entendimiento. Entonces, la pregunta que surge es ¿existe el pleno conocimiento del mismo por parte de algunos miembros del Congreso o incluso, de algún servidor público hacendario?

Los sistemas fiscales se complican no sólo en nuestro país, sino a nivel mundial por diversas razones.

**Reducir al máximo la elusión fiscal**

Según el Código fiscal, las leyes fiscales son aplicación estricta, no admiten interpretaciones. La legislación fiscal debe establecer con toda precisión la determinación del sujeto, el objeto, la base gravable, la tasa aplicable y la época de pago. Aplicar erróneamente un artículo determinado o indeterminado, una coma, podría cambiar totalmente el sentido de una frase, (que no el espíritu de la ley). Sin embargo, es frecuente aprovecharse de esos errores con el propósito de eludir al fisco.

Los grandes corporativos de empresas nacionales o extranjeros, recurren constantemente a estrategias fiscales complicadas que se traducen en reducciones impositivas importantes. A mayor tamaño de la empresa, mayor posibilidad de eludir al fisco. A más relaciones de la empresa con el extranjero, mayor es la posibilidad de eludir al fisco. Es por eso que el Ejecutivo deberá estar pendiente a través de la utilización de sus facultades de comprobación de esta situación. Desgraciadamente, en la práctica no siempre acontece, por lo que simplificar el sistema tributario podría generar una mayor elusión fiscal. Así a pesar de las deficiencias en materia de equidad, las adecuaciones fiscales en los últimos 40 años, con base en el acierto-error ha reducido al máximo la llamada planeación o estrategia fiscal, que no es otra cosa que reducir la carga fiscal. Sin embargo, todavía resta por hacer mucho trabajo en materia de tributación internacional.

Muchas veces hemos repetido que conocer cualquier sistema fiscal a fondo, implica entender el inicio en que se incluyó la norma jurídica, las razones del por qué se incluyó, sus cambios y adecuaciones, así como su estado actual. Y aun más, sus posibles cambios futuros con el propósito de armonizarla con otros sistemas fiscales internacionales. Esto supone el realizar un análisis a fondo de una estructura fiscal básica y fundamental, sostenida en la definición ya analizada de los impuestos directos, indirectos y patrimoniales y su simplificación involucraría lo siguiente:

- Eliminar regímenes fiscales especiales y exenciones que no se justifican en materia de equidad y que sólo contribuyen a promover una disminución en la recaudación fiscal. En sí eso significa un avance en su simplificación.
- El IETU podría incluirse en la base gravable del ISR, y con esto se tendría un sistema de flujo de caja más sencillo en su comprensión y aplicación y eliminaría las exenciones fiscales de regímenes fiscales preferenciales antes citados.
- Eliminar las llamadas circulares misceláneas que el fisco federal emite muchas veces hasta en forma mensual y que tienen por objeto explicar o facilitar la aplicación de la propia Ley, circunstancia que debe de incluirse en los reglamentos de la propia legislación fiscal.
- Analizar la posibilidad de regresar al sistema de bases especiales de tributación para contribuyentes del sector primario y aquellos que desarrollan su actividad en la economía informal, siempre y cuando se circunscriba a contribuyentes de bajos niveles de ingresos. En este sentido, debemos recordar que la base especial de tributación grava el ingreso bruto del contribuyente, al cual se le aplica una tasa relativamente baja, ante la eliminación de estos regímenes fiscales, se propició que un sinnúmero de contribuyentes prefiriera estar en el anonimato

que ser incluidos en el padrón de contribuyentes. No podemos obligar a que personas de bajos recursos determinen sus impuestos en forma complicada, razón por la cual, la simplificación administrativa es más necesaria en estos sectores. Basta recordar, a manera de ejemplo, que en el sector cañero por una tonelada de caña producida, se cubría una determinada tasa impositiva al igual que en otros sectores de la producción.

### **Adecuaciones Tributarias a la Economía**

Es necesario que el sistema fiscal incluya adecuaciones tributarias que estén de acuerdo con la situación económica por la que atraviesa un país. El sistema fiscal debe modificarse nuevamente. Si bien esto no ha sucedido en la última década, en cambio sí sucedió en años de bajo crecimiento y alta inflación, como fue en la década de los ochentas y principalmente en los años 1994, 1995 y 1996.

En este sentido, el sistema fiscal –principalmente el de impuestos directos– se ajusta en su base gravable a la inflación. El legislador pretendió realizar un ajuste inflacionario a la base gravable del Impuesto Sobre la Renta, es decir, que sólo se acumularan los ingresos reales y se dedujeran los gastos reales, así como las pérdidas ajustadas a la inflación.

Por otra parte, las tasas impositivas iniciaron un descenso que se vio interrumpido hasta el año de 2009 y, supuestamente, será sólo por 3 años.

Se determinó que el contribuyente en última instancia es la persona física que la empresa es tan sólo un retenedor impositivo. Es ficción jurídica hizo que los tributos en materia de ISR, o los cubre la empresa o la persona física accionista, pero nunca los dos; circunstancia que incluye el concepto aceptado en las principales legislaciones de transparencia fiscal.

Se realizan importantes ajustes al capital social de la empresa y se establecen los principios que evitarán una doble tributación en la empresa y en la persona física. Los ingresos derivados de la cuenta de utilidades fiscales netas (CUFIN) ya no serán ingresos acumulables para la persona física al igual que los derivados de la cuenta original de aportaciones.

Estas modificaciones y otras tantas, provocaron cambios sustantivos a la propia ley. Basta recordar que en 1987, al incluirse los ajustes inflacionarios mencionados, durante cinco años se aplicaron dos leyes de ISR: la denominada base nueva y la base vieja, complicando aún más nuestro sistema fiscal.

Lo anterior supone que, por definición, todo sistema fiscal debe modificarse constantemente para adecuar las políticas fiscales a la economía, dados los distintos cambios, tanto económicos como financieros o incluso sociales. La modernización fiscal no contribuye a la simplificación, sino por el contrario, complica la aplicación de las diversas leyes. La problemática en México es que, en gran medida, se ha sabido adecuar su sistema tributario, sin embargo, en los últimos 40 años no ha logrado incrementar la recaudación fiscal en términos reales y respecto del PIB. La simplificación tributaria se opone también a las adecuaciones fiscales respecto de la economía. No obstante esta circunstancia, podríamos eliminar una serie de

adecuaciones de la base gravable tanto de impuestos directos como indirectos, que no se justifican debido a las cambiantes condiciones de la situación económica, tales como:

- Eliminación de ajustes inflacionarios en la base gravable de los impuestos directos.
- Eliminación de los regímenes fiscales especiales que en algún momento trataron, sin lograrlo, fomentar alguna actividad económica.
- Regresar en ciertos sectores económicos a las bases especiales de tributación, lo que significa el gravar ingresos sobre una base bruta, sin deducción alguna y sólo aplicable a personas físicas de muy bajos ingresos o bien a aquéllos que tengan actividades comerciales en la economía informal, lo que promueve su inclusión en el registro federal de contribuyentes, eleva la recaudación y genera un control fiscal sobre los mismos.
- Incluir la base gravable del IETU en la ley del Impuesto sobre la Renta, ya que la primera es sencilla de calcular, no contiene ajustes inflacionarios y no está sujeta a tasas de depreciación como es el caso del ISR.
- Analizar con todo detenimiento la abrogación de la ley del IVA, a cambio de un impuesto que sólo grave la última etapa en los procesos de elaboración y venta de un producto o en la prestación de un servicio. Es decir, un impuesto a las ventas a nivel menudeo, circunstancia que simplificaría el sistema de impuestos indirectos y podría incrementar la recaudación al evitar importantes devoluciones de recursos financieros.

### **Adecuaciones Tributarias a ciertos principios jurídicos**

El ánimo de recaudar a tasas elevadas por parte del fisco federal, en muchas ocasiones genera que la propia legislación tributaria se aparte del derecho común, incluso del derecho constitucional.

Toda legislación relacionada con el derecho tributario deberá de cumplir con ciertos principios relacionados principalmente con la Constitución. Debe estar apegada a ciertas normas constitucionales, en cuanto al principio de legalidad, a la certeza jurídica, al de derecho de audiencia por parte de las autoridades, y sobre todo, al de equidad y progresividad. Esto es importante, tanto que hoy en día, la propia Secretaría de Hacienda enfrenta demandas de amparo al incorporar –el 5 de enero de 2010– a las empresas que consolidan fiscalmente a un régimen que consideran retroactivo y que viola la Constitución. Si proceden estas demandas, el fisco federal tendría que devolver enormes recursos financieros. La manera de evitar este riesgo es simple y sencillamente eliminar este régimen fiscal y aplicar el mismo hacia adelante. Como un ministro de la Corte dijo alguna vez a los funcionarios públicos de la Secretaría de Hacienda: “Si quieren evitar amparos, hagan leyes constitucionales”.

En fechas recientes, se resolvieron a favor del fisco federal cerca de 40 mil amparos provocados por la entrada en vigor del IETU. Sin embargo, en 2008 la Suprema Corte de Justicia decidió amparar a 15 mil empresas, como consecuencia de la eliminación de un régimen fiscal preferencial en materia de impuesto al activo. La pregunta que surge es: ¿Es que año con año, con cada modificación fiscal se dará origen a una serie de inconformidades legales a través del derecho de amparo, de tal forma que pongan en peligro la recaudación, sólo por incrementar la recaudación sin contemplar los

principios constitucionales? De esta forma, el sistema fiscal lejos de simplificarse, se complica aún más.

Con base en lo anterior habría entonces que establecer ciertos parámetros jurídicos muy sencillos que siempre sean respetados por el propio Ejecutivo federal.

- La legislación fiscal deberá circunscribirse a los principios de derecho establecidos en la propia Constitución en cuanto a Legalidad, Derecho de Audiencia, Equidad, Proporcionalidad, Retroactividad y Certeza Jurídica.
- La certeza jurídica involucra la obligación para el Ejecutivo federal de reducir al máximo las modificaciones fiscales. El sistema fiscal no tiene por naturaleza que ser tan cambiante en la medida en que se cumpla con estos principios. Eso incluye la eliminación de las llamadas circulares misceláneas, que son resoluciones de carácter administrativo que en teoría tienen por objeto facilitar la aplicación de la ley, pero que en realidad complican más su entendimiento y se cae en un exceso. La Ley debe entenderse y aplicarse en sí misma, y no a través de otras disposiciones que pretendan explicarla.
- La totalidad de la legislación fiscal debe estar soportada en su propio reglamento. Al momento en que se aprueba una modificación fiscal, siempre deberá respaldarse en la reglamentación; esa es facultad del Ejecutivo federal.
- Es necesario considerar el integrar el IETU en la propia base gravable del Impuesto Sobre la Renta. Si subsisten ambas legislaciones, lo único que crean es una confusión, tanto jurídica como práctica, en el cumplimiento de las obligaciones fiscales.
- Podrían desaparecer las adecuaciones económicas que fueron incluidas en la legislación fiscal y que generaron una mayor complejidad en su entendimiento principalmente nos referimos a los ajustes inflacionarios, También se debe simplificar la determinación de la base gravable principalmente en la ley del ISR.

Simplificar entonces no necesariamente es condición para lograr un mejor Sistema Fiscal, pero es posible considerar este criterio bajo las condiciones antes expuestas, en el entendido que los sistemas fiscales por definición en ningún lugar del planeta son sencillos.

### **3. Hacer eficiente la administración fiscal**

En 1982, algún funcionario de la Secretaría de Hacienda hacía mención de que la Reforma Fiscal había concluido, que era necesario revisar la propia Administración Tributaria con el objeto de hacerla eficiente y que el fisco tuviera presencia ante el contribuyente.

Antes, la administración tributaria se estructuraba a partir de la subsecretaría de ingresos de la Secretaría de Hacienda que administraba los impuestos por materia o tributo. Para ello existían la Dirección General de Impuesto sobre la Renta, la Dirección General de

Impuestos Especiales, la Dirección General de Ingresos Mercantiles y la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal.

En 1976 se efectúa el cambio más complejo: se decide desconcentrar la administración tributaria en 8 regiones y se crean las administraciones fiscales regionales. A partir de ese momento, los impuestos ya no se administrarían por materia sino por función, como es hasta la fecha. En 1996 se crea, por primera vez, un organismo desconcentrado dependiente de la Secretaría de Hacienda, cuyo propósito es administrar eficientemente el sistema tributario mexicano y se constituye el Sistema de Administración Tributaria, mejor conocido como SAT.

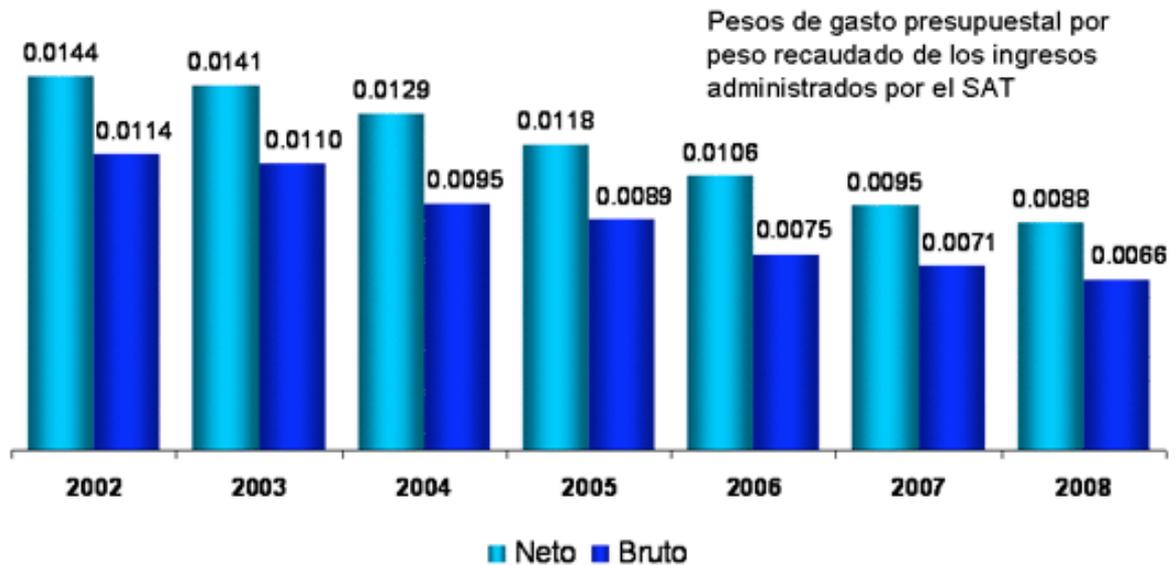
Sin embargo, estos cambios no han contribuido a incrementar la recaudación sustancialmente. Para conocer las razones de por qué no se ha mejorado el sistema, hay que elaborar un diagnóstico que en primer término establezca los parámetros de eficiencia de la administración y luego sugerir cambios cualitativos y cuantitativos.

### **Parámetros de medición para la Administración Tributaria**

Se pensó que al constituirse el SAT, como una Unidad Administrativa Independiente, tal como funciona en otros países (en Estados Unidos el Internal Revenue Service) y al dotarlo de una mayor autonomía de gestión esto mejoraría la Administración Tributaria. Hasta la fecha el SAT contiene una estructura exageradamente pesada, la toma de decisiones importantes las tiene el secretario de Hacienda que preside su consejo. Esto significa que tiene una reducida capacidad de gestión a pesar de que, en términos cuantitativos, su estructura ha pasado de 20 mil servidores públicos a 35 mil en los últimos 10 años. Pero eso no ha implicado una mejor administración tributaria que se traduzca en una mayor recaudación. Aquí el problema no es la cantidad, sino la calidad, principalmente del servidor público.

- La eficiencia tributaria administrativa puede medirse de diversas formas, sin embargo la metodología más común en las economías desarrolladas está orientado a relacionar el monto total de la recaudación federal entre el número de empleados, lo que supondría que a más número empleados públicos, mayor recaudación.

Habría que considerar que la recaudación total sin incluir ingresos petroleros, es de apenas 11 por ciento del PIB, de ahí que la administración tributaria en estos términos sea altamente ineficiente y lo que es peor, costosa, si consideramos que la recaudación esperada para un país como México, debería de ser aproximadamente de 20 por ciento del PIB.



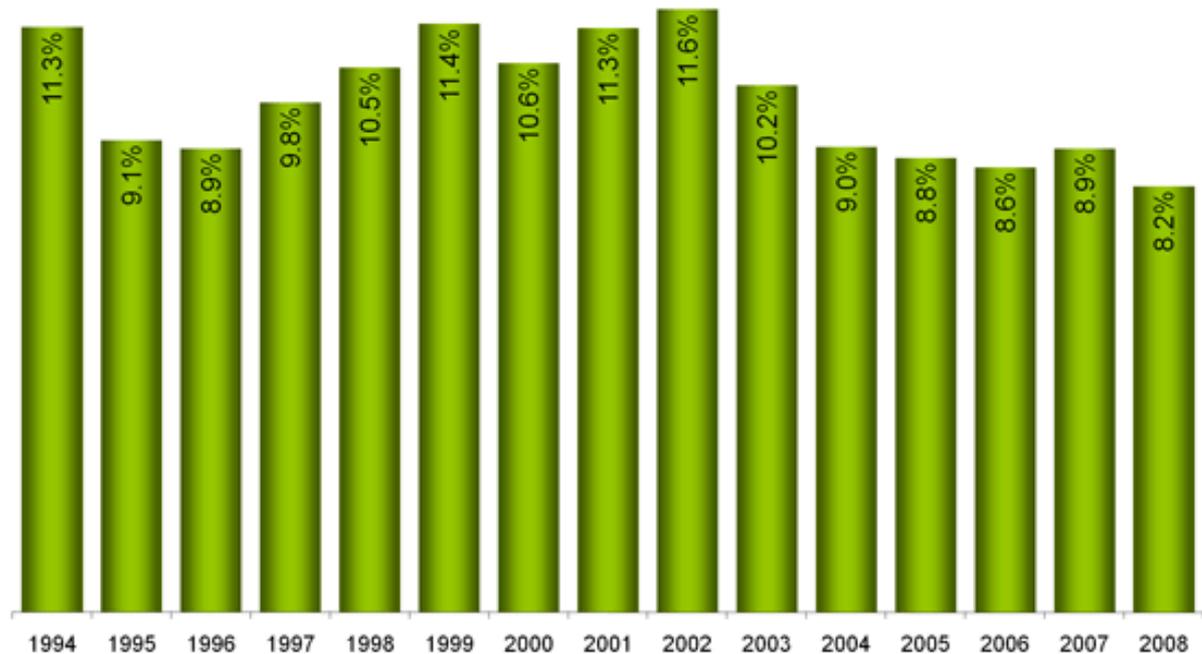
Cifras preliminares sujetas a revisión.

FUENTE: Cálculos propios con datos de SHCP y SAT.

Este cuadro ilustra el costo de la recaudación que administra el SAT, respecto de los gastos presupuestales. A mayor gasto presupuestal, menor gasto administrativo. Pareciera entonces que el SAT es altamente eficiente. Sin embargo, la comparación no es del todo válida, habría que considerar el total de la recaudación de los ingresos que administra el SAT, respecto del costo del SAT, que es de aproximadamente 10 mil millones de pesos anuales y no con el gasto presupuestal sino con la recaudación que no ha aumentado. En los últimos años se mantiene entre el 9 y el 11 por ciento. En cambio, sí han aumentado los costos en la administración del SAT, así que éste no es eficiente.

## Porcentaje del PIB

Histórico Anual



Cifras preliminares sujetas a revisión

Fuente: Cálculos propios con datos de SHCP e INEGI

Como se mencionó, la recaudación por ingresos tributarios nunca ha alcanzado un porcentaje mayor a 11.5 por ciento del PIB, y suponemos que la caída entre 2002 y 2008 se debió a la reducción en materia de tasas que sufrió el Impuesto sobre la Renta y al volver a incluir la Consolidación Fiscal en materia de ISR.

- Otro parámetro a considerar en un país en donde 50 millones de personas viven en extrema pobreza, en donde la medición de la tasa de desempleo no es exacta, en donde se desconoce el número de personas que están empleadas en la economía informal, el incremento del padrón de contribuyentes en el Registro Federal de Contribuyentes es fundamental. En este sentido habría que analizar por sector de la economía las personas inscritas en el registro.

Es importante reconocer el esfuerzo realizado por el SAT, en el sentido de incrementar el padrón de contribuyentes a través de distintas campañas, basta con mencionar que en los últimos 9 años éste se incrementó en aproximadamente 10 millones de personas tanto físicas como morales.

Conceptos	Total General	Personas Morales	Personas Físicas		
			Total	Con actividad empresarial	No actividad empresarial
Total	26,389,618	830,534	25,559,084	7,015,571	18,543,513
Agricultura, ganadería, pesca	1,953,943	77,681	1,876,262	637,070	1,239,192
Minería y petróleo	197,470	4,968	192,502	8,746	183,756
Industria manufacturera	4,230,401	68,597	4,161,804	508,017	3,653,787
Electricidad, gas natural y agua potable	187,092	2,040	185,052	4,675	180,377
Construcción	920,153	70,981	849,172	183,335	665,837
Comercio, restaurantes y hoteles	6,267,818	204,599	6,063,219	2,936,085	3,127,134
Transportes, comunicaciones y agencias de viajes	1,076,633	33,752	1,042,881	528,908	513,973
Servicios financieros, inmobiliarios profesionales	3,995,950	153,973	3,841,977	706,701	3,135,276
Servicios comunales, sociales y personales	4,953,887	204,250	4,749,637	1,426,875	3,322,762
Otros	2,606,271	9,693	2,596,578	75,159	2,521,419

Del cuadro anterior destaca, por su importancia, que solamente un millón 900 mil personas aproximadamente contribuyen al fisco federal en el sector Agropecuario; en el sector de la Construcción son 920 mil.

- En el aspecto tecnológico con la introducción de medios magnéticos, el SAT y la legislación fiscal han tenido un avance importante. Aunque muy localizado en el contribuyente cautivo. En sectores como el agropecuario, los transportes, los contribuyentes domiciliados en México pero con actividades en el extranjero o las empresas transnacionales, tienden a eludir en forma importante al fisco sin que exista una vigilancia efectiva o sistematización constante traducida en planes de auditorías fiscales. Esto significa que el fisco ha preferido continuar vigilando al contribuyente cautivo sin ampliar el espectro en su capacidad de fiscalización.

En este sentido, el avance tecnológico se ha circunscrito al mismo tipo de contribuyente que por alguna razón no presenta una declaración fiscal, la presenta en ceros, suspende sus actividades empresariales, cambia de domicilio o realiza alguna actividad que inmediatamente por no ser común, detecta el sistema tecnológico que aplica el SAT.

Esta actividad es una parte necesaria en cualquier proceso de auditoría, sin embargo, la más importante consiste en el simple cruzamiento de datos; esto es: **“Que por virtud del sistema, una empresa o persona física que realice un gasto deducible, de inmediato se localice al agente económico que debe acumularlo”**.

#### 4. Obtención de sentencias administrativas o judiciales a favor del fisco federal

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en lo que establece el Código Fiscal de la Federación, puede ejercer sus facultades de comprobación tanto de personas físicas como morales en cualquier momento. De aquí iniciar los procesos administrativos y judiciales en contra del contribuyente, denominados auditorías fiscales hasta obtener o no, sentencias favorables. A estas actuaciones se les denominan procedimientos jurídicos contra actos, a diferencia de los procedimientos jurídicos contra leyes, que se instauran cuando el contribuyente a través del juicio de amparo, interpone este recurso ante los Tribunales Administrativos y la Suprema Corte de Justicia, con el propósito de lograr la sentencia “De Inconstitucional” a una determinada norma de reciente creación. De ahí que exista una intensa actividad procesal entre el fisco y la sociedad, en el entendido de que la Secretaría de Hacienda, por obligación debe enterar al Congreso de la Unión, del resultado de sus gestiones jurídicas en contra de los contribuyentes.

### **Procedimientos de Auditoría Fiscal**

Al iniciar la facultad de comprobación ante cualquier contribuyente, el fisco federal tiene 3 instancias, a través de las cuales interpone algún medio de defensa.

- Recurso de Revocación, ante la propia autoridad hacendaria.
- Juicio de Nulidad, ante el Tribunal Administrativo de Justicia Fiscal.
- Juicio de Amparo, ante los Tribunales Colegiados o la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la medida en que existan violaciones constitucionales.

El contribuyente se inconforma ante las diversas instancias por dos razones: las denominadas de forma, que consisten en inconformarse ante una violación jurídica por parte de la autoridad en el procedimiento. Las violaciones jurídicas pueden ser: una notificación incorrecta, la falta de competencia, el no fundamentar y motivar correctamente la facultad de comprobación que tiene la Secretaría de Hacienda y muchas otras. Las segundas están orientadas a que el contribuyente pruebe que efectivamente la autoridad no tiene los elementos suficientes para determinar algún crédito fiscal.

En este ir y venir de los distintos procedimientos que bien pueden tener una duración hasta de cinco años, tanto el contribuyente como el fisco federal, invierte recursos financieros importantes, el primero en su defensa y el segundo sosteniendo su acusación o investigación, hasta obtener una sentencia definitiva.

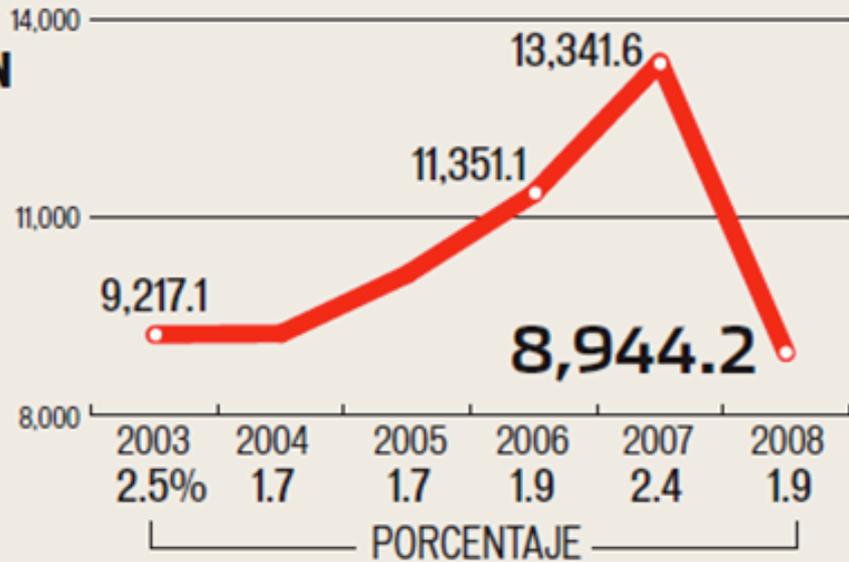
La sociedad mexicana se ha vuelto altamente combativa respecto de la protección de sus derechos, y por otra parte la Secretaría de Hacienda, a través del SAT, inicia campañas importantes de auditoría a ciertos sectores de la economía y debemos de reconocer que en los últimos años su capacidad de ejercer sus facultades de autoridad, ha tenido relativo éxito. El fisco ha mejorado sus resultados económicos al obtener sentencias favorables que generen mayores recursos financieros. Sin embargo, no es suficiente el esfuerzo todavía.

## Resultados a medias

A decir de la ASF, el Servicio de Administración Tributaria ha decaído en su eficiencia recaudatoria.

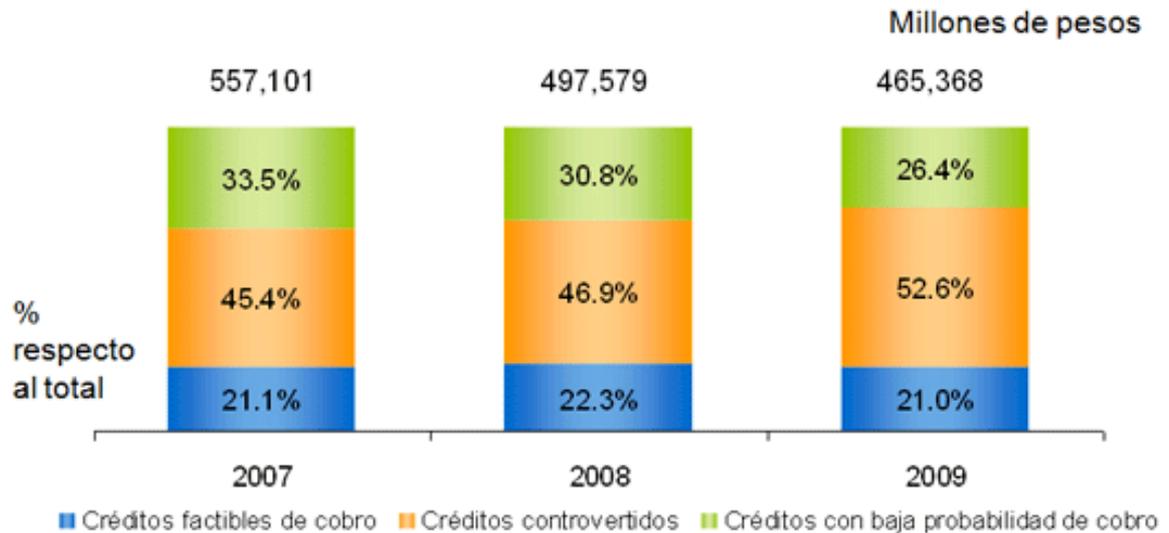
### MONTO DE RECUPERACIÓN DE CRÉDITOS FISCALES

(Millones de pesos de 2008)



Fuente: Auditoría Superior de la Federación

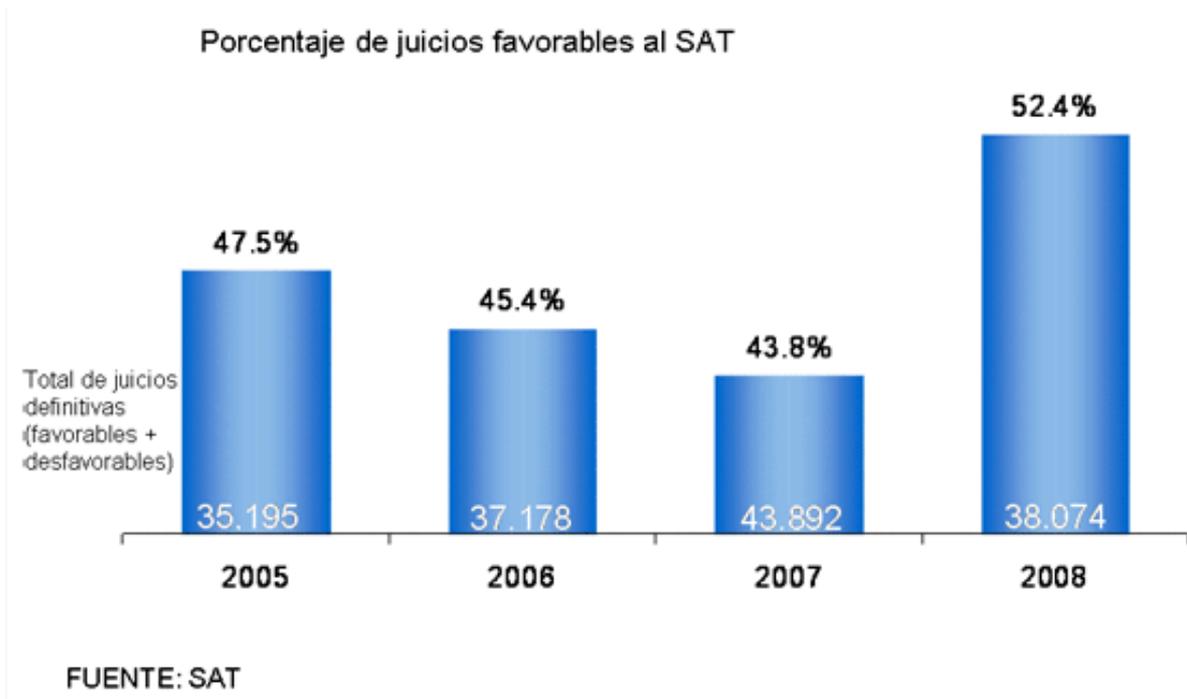
En 2008, la cartera de créditos en contra del contribuyente ascendió a un millón mil 167 créditos por un monto de 463 mil millones, de los cuales se pudieron cobrar tan sólo 8 mil 944, es decir el 1.9 por ciento.



Este cuadro calculado por el SAT demuestra la inconsistencia respecto del anterior. En esta gráfica se establece que 21 por ciento de los créditos fiscales, es decir, de las auditorías en contra del contribuyente son de factible recuperación; que 52 por ciento son créditos controvertidos. Sin embargo, según el informe de la Auditoría Superior de la Federación, en el cuadro anterior, tan sólo recuperó el 1.9 por ciento, esto contradice los informes del SAT en cuanto a que el nivel de sentencias favorables al fisco federal, se ha elevado consistentemente en los últimos años.

En descargo del SAT, ante estos malos resultados, debemos considerar que no obstante que efectivamente el SAT ha mejorado sus capacidades de litigio y obtiene sentencias favorables, las personas físicas pueden entrar en procesos de insolvencia, en los términos del Código Fiscal y de esa manera eludir la acción de la Secretaría de Hacienda. Por eso es importante que el fisco asegure, al inicio de los procedimientos administrativos de auditoría, tanto bienes muebles o inmuebles del contribuyente. Aunque esto se ha visto reflejado en las reformas fiscales recientemente aprobadas por el Congreso de la Unión al Código Fiscal de la Federación, todavía no son suficientes.

El contribuyente, tramposamente, antes de los procesos de auditoría, tiende a cambiar su domicilio a entidades de poca actividad fiscalizadora. Y durante los procesos de auditoría se desprende de la totalidad de sus activos, de tal manera que al obtenerse una sentencia favorable, en favor del fisco, el contribuyente no tiene activos con qué responder a estas contingencias. Entonces, el fisco se ve en la necesidad de enviar a cuentas incobrables el monto de estas cantidades y el esfuerzo fiscal de cinco años, desaparece.



No obstante que este cuadro refleja una mejor actuación del SAT, en términos de sentencias favorables obtenidas, circunstancia que no se traduce en cobros a favor del erario público.

### **Procedimientos de Amparos contra Leyes**

Como se mencionó anteriormente, el fisco siempre deberá observar al modificarse o adecuarse la legislación fiscal, ciertos principios constitucionales básicos, como son la retroactividad de las leyes, la certeza jurídica, la equidad y progresividad, de otra forma, el particular siempre tendrá el derecho de conformarse a una modificación o adecuación de una Ley o inclusive a la entrada en vigor de la propia Ley.

En los últimos 10 años, la Suprema Corte de Justicia de la Nación –quien es la última instancia que decide respecto de la inconstitucionalidad o constitucionalidad de las leyes fiscales– ha tendido a favorecer al propio contribuyente, ante el insuficiente argumento de la Secretaría de Hacienda de que la recaudación federal es muy baja, como de hecho lo es.

No obstante lo anterior, la otra cara de la moneda que es lo que verdaderamente sucede, es que el fisco federal, con tal de allegarse de recursos de una manera pronta, constantemente modifica la Legislación Fiscal y, al hacerlo, viola algún principio jurídico de los enumerados.

En fecha reciente, el fisco obtuvo la confirmación por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de que el IETU es un impuesto constitucional. No obstante, se mantiene la discusión respecto de si las modificaciones al régimen fiscal de consolidación son constitucionales o no.

La discusión respecto de incrementar la recaudación no debe circunscribirse a una simple adecuación fiscal o a un conjunto de modificaciones tributarias, sino que debe sintetizarse en la combinación de un esfuerzo tanto jurídico, económico y administrativo, México no puede seguir siendo un país “pobre”, en términos fiscales, como hasta la fecha lo ha sido.

### Conclusión

Miliones de pesos	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ISR pf	115,482	112,875	108,938	122,166	118,327	153,444	93,665	100,792
ISR pm	52,149	102,277	118,074	214,676	177,340	142,647	159,298	170,428
IETU							96,306	89,032
IVA	104,876	124,305	142,518	158,625	174,765	210,860	210,131	226,078
Impuestos Especiales*	54,989	53,641	23,370	14,445	16,849	47,582	199,122	132,234
Estímulos Fiscales**	1,950	24,250	14,243	18,962	14,945	26,591	13,843	14,102
Totales	329,446	417,348	407,143	528,874	502,225	581,123	772,365	732,667
PIB***	6,263,137	7,555,804	8,570,808	9,230,402	10,341,865	11,177,530	10,424,200	11,215,300
% de PIB***	5.26	5.52	4.75	5.73	4.86	5.20	7.41	6.53

Tan sólo la eliminación de los gastos fiscales, es decir, de los regímenes fiscales especiales de las distintas leyes, aportarían al erario público unos 732 mil millones, es decir 6.53 por ciento del PIB. Siendo una decisión política, por ahí habría que empezar para mejorar el sistema fiscal mexicano.

México necesita una política tributaria que sea instrumento clave de una política económica que contribuya a mejorar la distribución del ingreso de los mexicanos. Como ha quedado demostrado en nuestra propuesta, es posible lograr el incremento de la recaudación federal a 10 puntos del PIB, sin subir impuestos ni crear nuevos, a través de una reforma fiscal equitativa y haciendo eficiente la administración tributaria. Se trata de cumplir con el mandato constitucional de promover la equidad y la justicia fiscal.

## **Capítulo 8**

### **El sector energético, palanca del desarrollo nacional**

#### **El petróleo al servicio de la Nación**

Toda la producción y la transformación de los hidrocarburos deben ponerse al servicio exclusivo de la Nación, como lo ordena nuestra Constitución. La exportación debe ser consistente con las necesidades del país de optimizar el uso de sus recursos en el corto y en el largo plazo, bajo esquemas racionales. Se buscará no exportar ni un solo barril más de petróleo crudo sin valor agregado, ni permitiremos contrato alguno de explotación al margen del espíritu y el mandato expreso y claro de nuestra Constitución.

#### **Orientar al sector energético como instrumento para impulsar el crecimiento de la economía nacional**

Convertir a PEMEX en motor de la economía nacional, significa aprovechar las oportunidades de producción de cada uno de los procesos, desde la exploración, hasta la comercialización de sus productos procesados. PEMEX garantizará el abastecimiento adecuado de productos elaborados por la refinación y la petroquímica, con certidumbre de volúmenes y precios inteligentes.

La aseveración oficial y perversa, de que PEMEX no tiene capacidad técnica para mantenerse eficientemente en la industria, contradice más de 70 años de experiencia. Si hoy esta paraestatal tiene problemas operativos, financieros y de eficiencia, se debe a una política deliberada de desmantelamiento y descapitalización, que lleva al menos dos décadas.

#### **Restitución integral de las reservas**

Se deben restituir gradual y consistentemente el cien por ciento de las reservas de petróleo y gas que se extraigan cada año. Para lograrlo, se debe reforzar la exploración para encontrar nuevas reservas de hidrocarburos, así como invertir lo necesario donde se tiene evidencias científicas de que existen mayores probabilidades de éxito. Así mismo se debe detener la perforación inútil donde solamente obtienen ganancias los contratistas.

#### **Construir tres refinerías para reducir importaciones y precios de combustibles**

Hay que disminuir y finalmente eliminar la desproporcionada importación de gasolinas. Para ello se construirán tres grandes nuevas refinerías en los sitios más convenientes para el interés de la Nación. Eso permitirá disminuir los precios de las gasolinas, el gas y el diesel a los consumidores y a la industria mexicana. De la misma forma, se requiere promover el uso eficiente de la energía y de los combustibles para evitar su desperdicio.

### **Utilizar el petróleo crudo para producir valor agregado y dejar de exportarlo como materia prima**

No deben anteponerse los intereses de otros países a los de nuestra patria, y por tanto, debemos retomar el proyecto nacionalista de incorporar valor agregado a nuestros productos primarios. El objetivo a mediano plazo es dejar de exportar petróleo crudo y, en la medida de lo posible y mediante un proceso gradual pero continuo, canalizar todo el petróleo que extraigamos de nuestro subsuelo, hacia su transformación dentro de nuestro territorio, de acuerdo con nuestras leyes. Con ello, alcanzaremos el doble propósito de generar riqueza y fuentes de trabajo para los mexicanos, y de ofrecer productos derivados a la industria mexicana.

### **Reactivar la petroquímica nacional**

Aprovechar de forma óptima los recursos nacionales y con ello reducir de manera eficiente y competitiva la importación de productos petroquímicos, mediante la reactivación de esta rama de la industria mexicana, a partir de las materias primas que hoy se desaprovechan y se queman a la atmósfera, principalmente el gas etano que es imprescindible para múltiples ramas industriales. En vez de privilegiar a los monopolios, deben darse estímulos y oportunidades a emprendedores mexicanos.

### **Acabar con el contratismo en PEMEX**

Erradicar el contratismo y fortalecer las actividades sustantivas de Petróleos Mexicanos y el Instituto Mexicano del Petróleo. Para ello, se debe promover la mayor integración nacional posible. También se debe otorgar preferencia a la formación y la experiencia de nuestros técnicos, profesionales y científicos de altos niveles, a fin de lograr la autosuficiencia, mediante la asimilación y el desarrollo de nuevas tecnologías. Para tales fines, se debe utilizar como puntal y favorecer a la Universidad nacional Autónoma de México, al Instituto Politécnico Nacional y a otras universidades y tecnológicos de todo nuestro país.

### **Terminar con la privatización de la industria eléctrica**

A fin de recuperar la soberanía en la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, y llevar las tarifas eléctricas a niveles justos y competitivos, se debe: Cancelar la contratación a particulares para generar energía eléctrica; y rescatar para la Nación, las centrales de generación establecidas al margen de nuestra Constitución.

### **Reforzar a la Comisión Federal de Electricidad**

Modernizar, rehabilitar y ampliar el parque de generación pública. En particular utilizar con eficiencia el sistema de presas hidroeléctricas hoy subutilizado.

### **Revertir la liquidación de Luz y Fuerza del Centro y crear una nueva empresa pública en el centro del país**

Tras la liquidación de Luz y Fuerza del Centro se debe crear una nueva empresa pública y nuevas plantas generadoras en el centro del país. Reconociendo los derechos de los trabajadores electricistas despedidos injustamente y cancelando la privatización del

servicio.

### **Dar impulso al Instituto de Investigaciones Eléctricas y fortalecer la investigación científica y tecnológica nacionales**

Otorgar prioridad al desarrollo de la ciencia y la tecnologías aplicadas a la energía. Sobre todo a la asimilación tecnológica para el desarrollo de ingenierías mexicanas como mecanismo para lograr la independencia tecnológica en el sector de la energía.

### **Impulsar energías alternativas limpias**

Tradicionalmente el sector energético no se ha preocupado mucho en proteger nuestro ambiente natural. Tenemos que ser cuidadosos con nuestro patrimonio ambiental. Para ello, se debe impulsar el desarrollo de fuentes de energía alternativas, renovables y limpias, a fin de limitar y revertir los efectos nocivos que la combustión de hidrocarburos causa a nuestro planeta, como el calentamiento global por efecto invernadero y, en general, la contaminación de suelos, aire y aguas de nuestro país.

### **Impulsar la transición energética**

El mundo vive el fin de la era del petróleo. Por ello se debe impulsar de manera inmediata una política de transición energética que incremente las fuentes de energía renovables (solar, eólica, hidráulica, biomasa, etc.). Se debe impulsar el desarrollo de fuentes de energía alternativas, renovables y limpias.

### **Comisión de la Verdad para investigar la corrupción en PEMEX y CFE**

Erradicar y limpiar, a profundidad, toda forma de corrupción y daño patrimonial al sector estatal de la energía, con énfasis en Petróleos Mexicanos y en CFE. Así mismo, establecer un sistema de verdadera y total transparencia. Por su importancia para la economía del país y por el gran daño que se ha causado a los mexicanos por los malos manejos en PEMEX y CFE, proponemos una investigación a fondo para lo cuál se integrará una Comisión de la Verdad.

### **Bajar las tarifas de electricidad y los precios de los combustibles**

En atención a las características de cada región de nuestro país, aplicar un nuevo sistema de tarifas y precios justos y competitivos de combustibles y de energía eléctrica, que permitan garantizar el suministro suficiente y eficiente, tanto a la industria mexicana, como a los consumidores nacionales.

### **Recuperar la administración de todas las actividades del petróleo, el gas y sus derivados, en el mando único de Petróleos Mexicanos**

Reintegraremos a PEMEX como una sola empresa y terminaremos con su división artificial de cinco subsidiarias. Ello nos permitirá establecer una política de planeación integral, revertir el sistema de precios entre organismos, que ha dañado tanto la inversión y competitividad, y así evitar la duplicidad de gastos administrativos y

burocráticos.

### **Regiremos la extracción de hidrocarburos con una política racional, responsable, integral y de soberanía**

Estas propuestas corresponden a un nuevo modelo para el sector energético, que defina una nueva cultura energética, una nueva relación entre la energía y la sociedad, basada en fuentes para suministrar y prácticas de consumo de la energía, con procedimientos más seguros, más económicos, más limpios y más eficientes.

La expropiación del petróleo encabezada por el general Lázaro Cárdenas del Río, ha sido escamoteada y, sobre todo, suplantada por una política contraria a su espíritu original de los recursos energéticos sean de beneficio para todos los mexicanos y sirvan de base para la independencia económica de México.

Por ello necesitamos encaminarnos hacia un nuevo modelo energético que sea base de la verdadera independencia, la cabal soberanía, así como del desarrollo económico y social que merece el pueblo de México. En otras palabras, un modelo que actualice los principios históricos que llevaron a nuestro país a nacionalizar el petróleo y la industria eléctrica y que siguen vigentes.

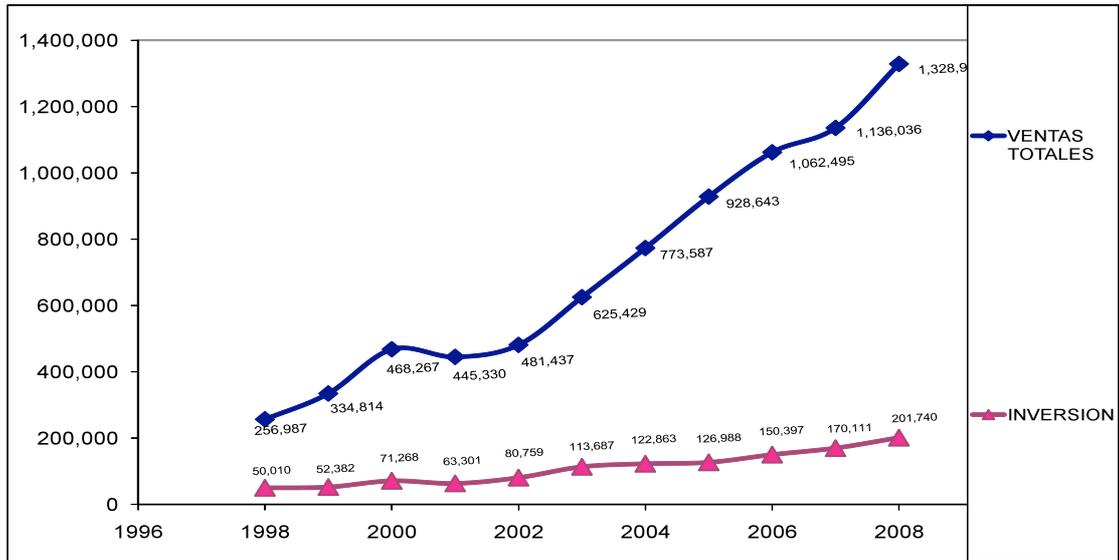
En apego a nuestra ley fundamental, habremos de velar porque correspondan de manera efectiva a la Nación, el dominio directo del petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

## **PETRÓLEO**

### **Diagnóstico de Exploración y Producción**

Desde hace 25 años la política petrolera se ha caracterizado por ejercer una mínima inversión en la industria y extraer los ingresos obtenidos por la venta de los hidrocarburos para ser transferidos por el gobierno federal a otros destinos, fundamentalmente al gasto corriente, tanto del nivel central como en los gobiernos estatales. Durante el último decenio la inversión total de PEMEX en relación a sus ventas pasó de casi 20 a 15 por ciento. Esta política afectó la capacidad de la empresa para reponer sus reservas y para desarrollar otras áreas de la industria.

**La inversión con respecto a las ventas cayó de 20% en 1998 a 15% en 2008**

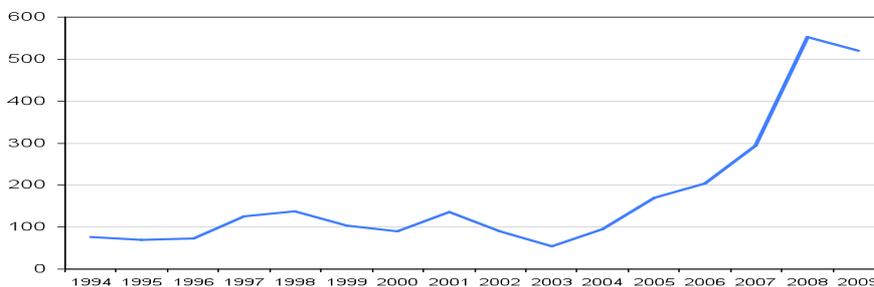


Adicionalmente, se ha privilegiado la extracción de crudo, por encima de las demás actividades petroleras, como exploración, refinación y petroquímica. Esta práctica trajo como consecuencia la caída de las reservas, de los petrolíferos y el deterioro de la planta industrial que permite la producción de los petroquímicos, que cada vez importamos en mayor volumen.

De 2006 a 2009, las importaciones de gasolinas casi se triplicaron y las importaciones de productos petroquímicos, que se habían estabilizado de 2006 a 2008 en alrededor de 400 millones de toneladas, repuntaron de manera notable en 2009 (37.5%). Ello pone en evidencia que la planta petroquímica estatal no guarda concordancia con el desarrollo industrial del país y su demanda de insumos esenciales.

**Importación de gasolinas en México**

(miles de barriles diarios)



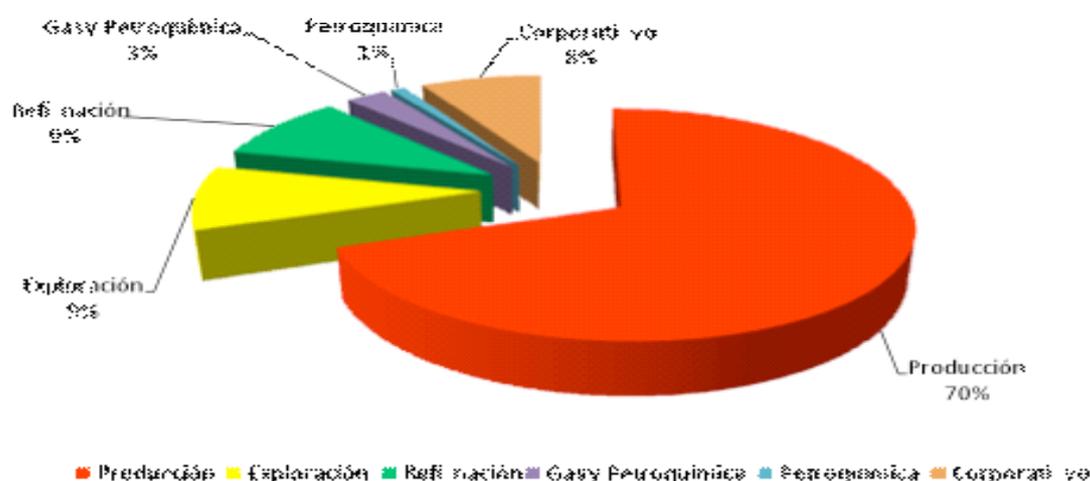
maquila	94.5	87.2	79.1	62.4	69.5	3.0
crudo a maquila	112	97	81			

Fuente: Indicadores petroleros, PEMEX

En la siguiente gráfica podemos observar que mientras el 70 por ciento de la inversión total de PEMEX se dedica a la extracción, tan sólo el 9 por ciento se destina a

exploración, apenas el 9 por ciento a refinación, 8 por ciento al corporativo, y únicamente 3 por ciento a gas y petroquímica.

### INVERSIÓN PROMEDIO POR SUBSIDIARIA 1997 A 2007



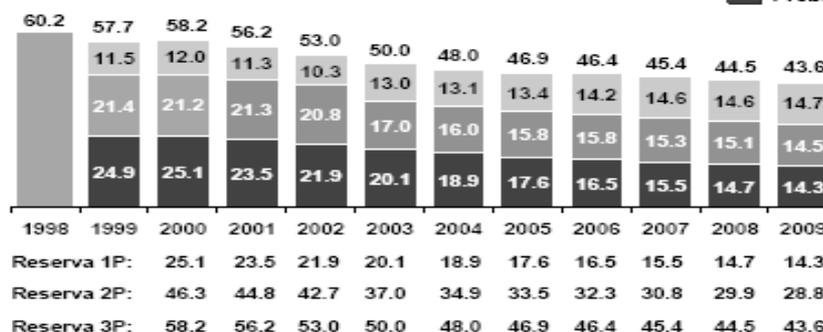
Una de las principales consecuencias de lo anterior ha sido la caída de las reservas, que nunca se han podido reponer ni cercanamente al 100 por ciento. Es preocupante que simplemente estemos agotando las reservas probadas descubiertas hace tiempo.

### Efecto en las Reservas

#### Evolución de las reservas

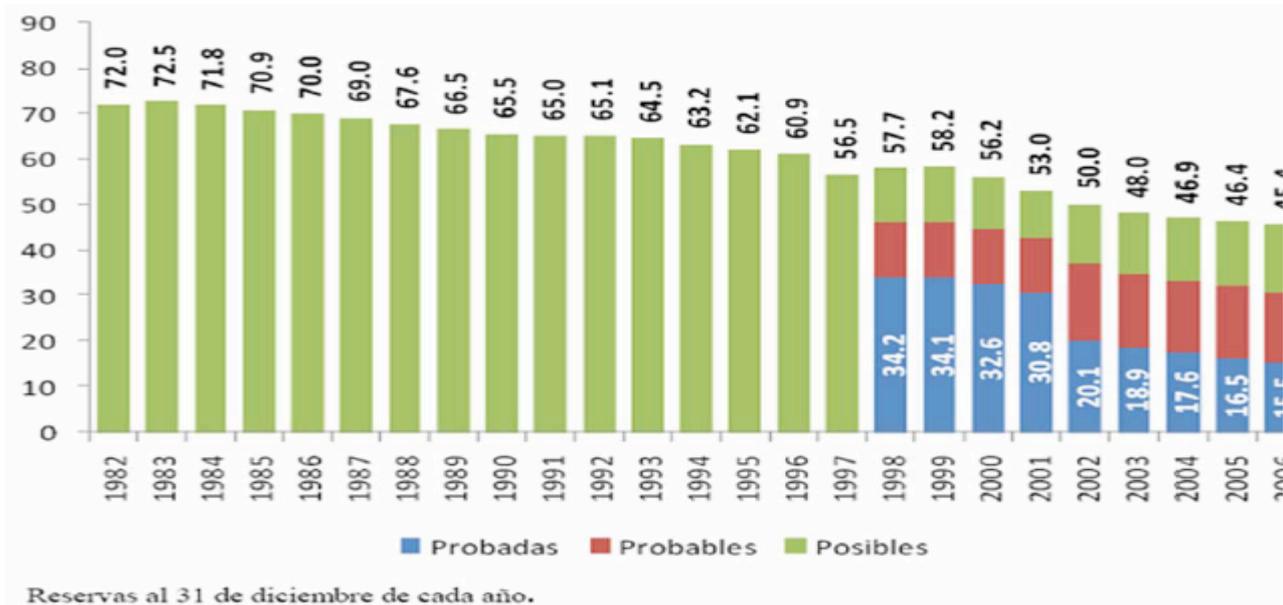
Reservas al 1 de enero de cada año

Miles de millones de barriles de petróleo crudo equivalente



Nota: Las sumas pueden no coincidir por redondeo.

**Figura 18. Evolución de las reservas de hidrocarburos 1982-2007 (MMMMBPCE)**

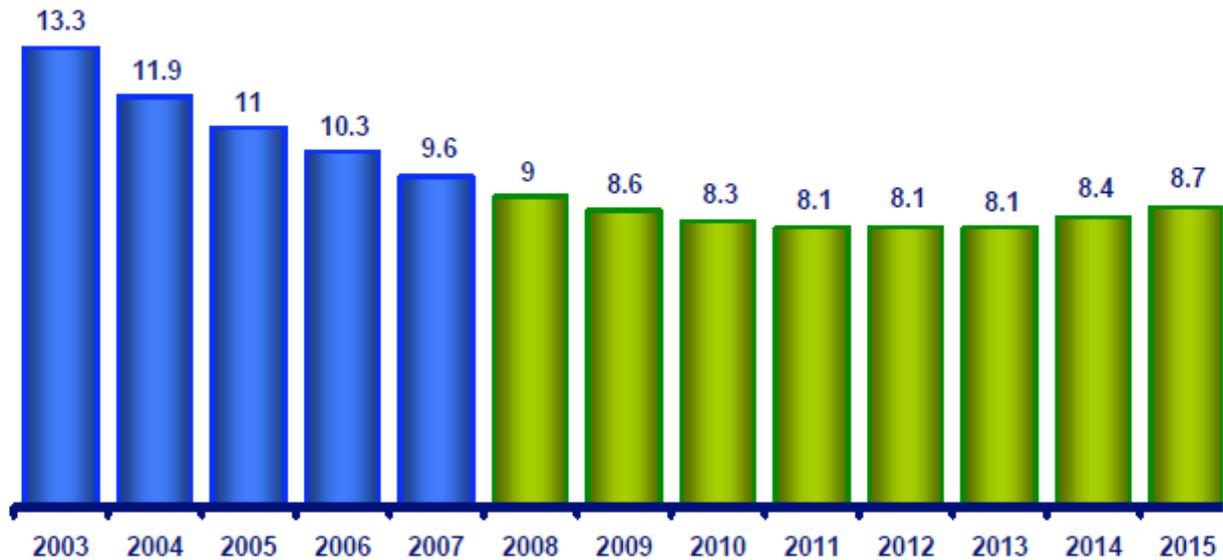


Fuente: Diagnóstico: Situación de Pemex; Secretaría de Energía, 2008.

Si relacionamos la magnitud de las reservas probadas a la producción de petróleo de cada año obtenemos un indicador de tiempo, en años que nos restan de disponibilidad de esas reservas para el futuro. En ese sentido, para 2010 nuestro país sólo contaría con reservas para 8.3 años al ritmo actual de extracción.

Ello sucederá si no se modifica drásticamente la magnitud y destino de la inversión orientada actualmente a la extracción y exportación inmoderada. Por lo contrario, el país se encuentra en un punto crítico donde urge revertir la tendencia irresponsable del pasado reciente y se canalizan recursos suficientes, sustentados en esfuerzos estratégicos a la exploración, identificación e incorporación de nuevas reservas de petróleo y gas para apoyar el desarrollo del país.

**Figura 28. Relación reservas probadas/producción (años).**



Fuente: Programa Estratégico de PEP 2007-2015.

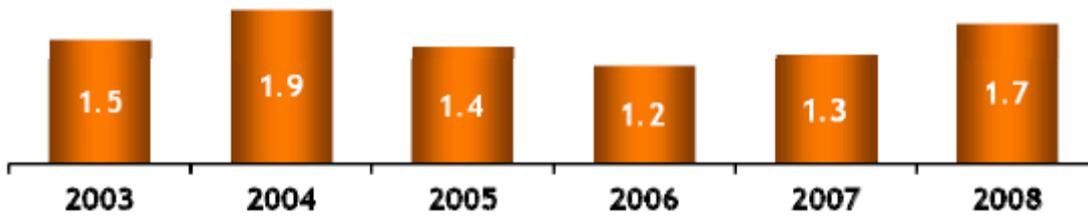
Si, además, analizamos la inversión de PEMEX Exploración y Producción destinada a las cuatro regiones productoras, encontramos que no existe correlación entre los montos de la inversión en cada región y su productividad. Por ejemplo, el 80 por ciento de los pozos exploratorios (destinados a incrementar el volumen de las reservas), son perforados en la Región Norte, mientras el 20 por ciento de la inversión restante se reparte en las otras tres regiones.

Lo insólito resulta que 71 por ciento de los descubrimientos en los últimos años han sido localizados en las tres regiones del Sur que reciben menores recursos de inversión. Incluso entre 2008 y 2009 esa proporción alcanzó el 95 por ciento.

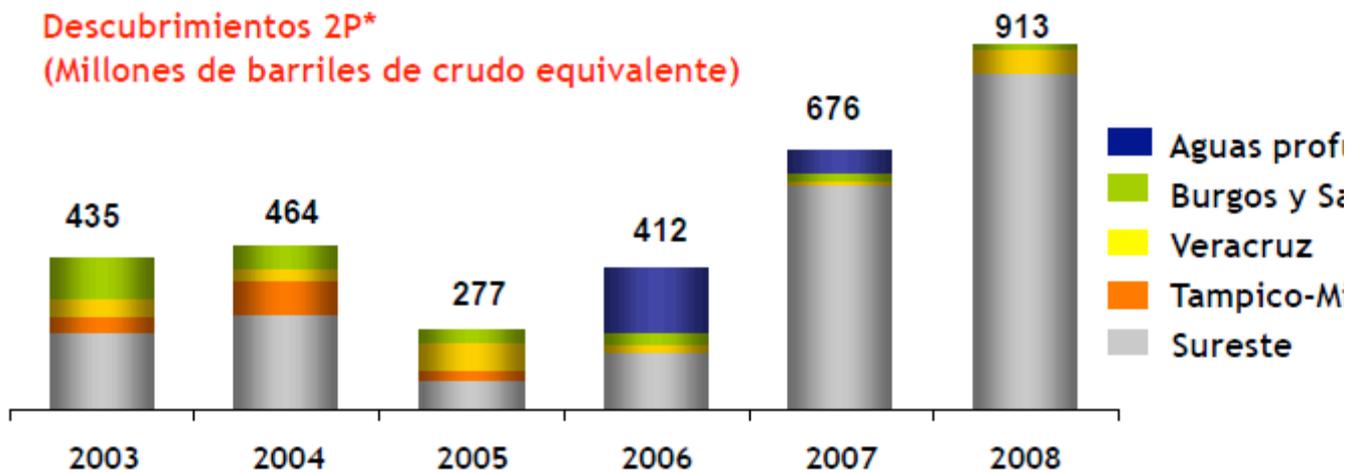
Es urgente reorientar el destino geográfico de la inversión en exploración hacia las zonas en las que evidentemente se tiene la certeza de que se pueden incorporar reservas más rápidamente.

## Resultados en exploración

Inversión en exploración  
(Miles de millones de dólares)



Descubrimientos 2P\*  
(Millones de barriles de crudo equivalente)



Dado que la mayor parte de la inversión ha sido destinada a la producción, el componente destinado a exploración en años recientes (2006-2007) se ha reducido a menos del 10 por ciento del total, mientras que la inversión en explotación concentra el 90 por ciento.

### Inversión de PEMEX Trayectoria de la Inversión y Explotación

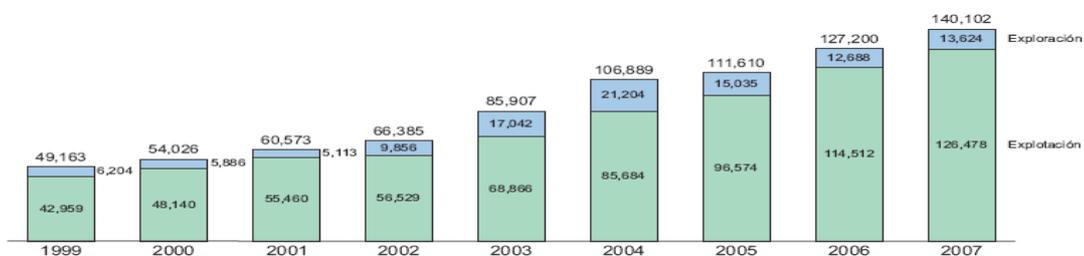
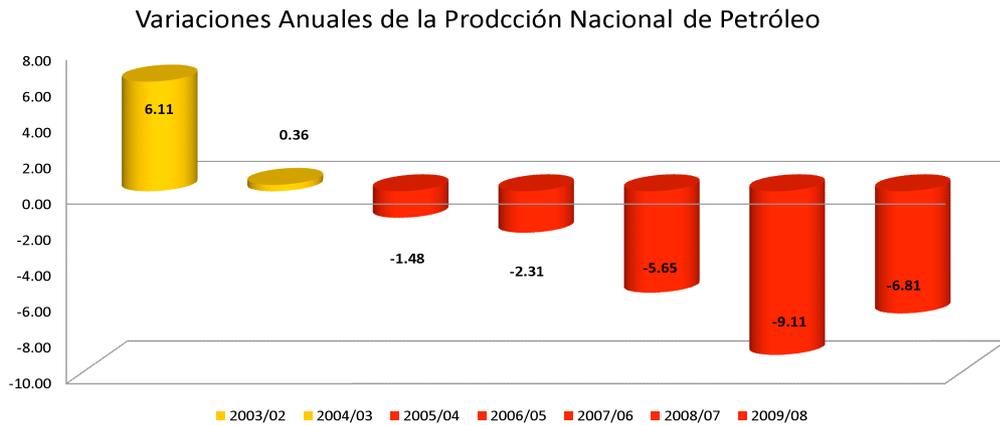
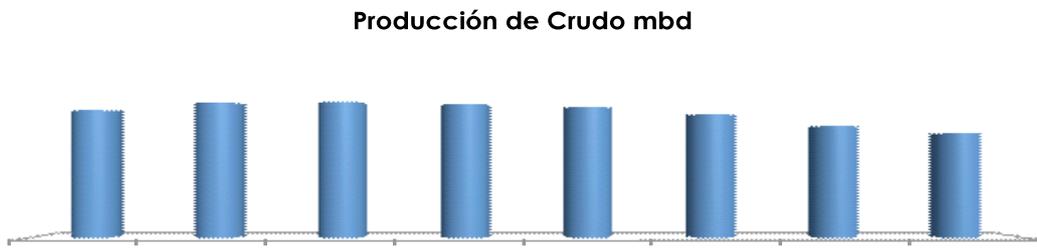


Figura 7.1 Trayectoria histórica de la inversión en exploración y explotación.

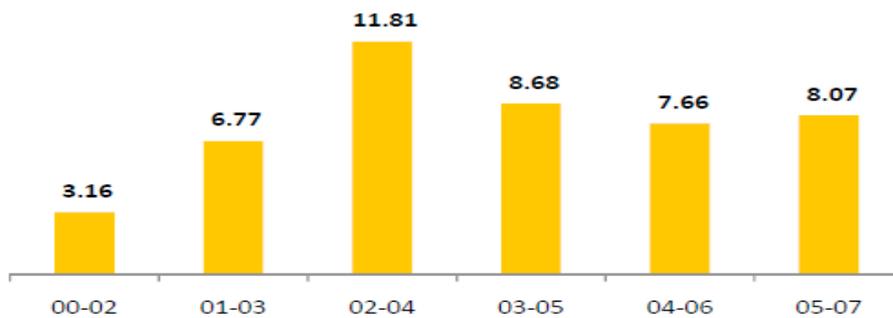
Dada esta distorsión en el aumento de la inversión en explotación, cabría esperar un incremento significativo en la producción;. Esto no es así, las variaciones anuales de la producción han sido negativas, como puede observarse en las siguientes gráficas.

... las variaciones han sido en sentido negativo.



Otra de las consecuencias derivada de la distorsión en el destino de la inversión, ha sido el incremento de los costos, tanto de descubrimiento y desarrollo, como de producción por cada barril obtenido.

**EVOLUCIÓN DEL COSTO DE DESCUBRIMIENTO Y DESARROLLO  
(Dólares de 2007 por barril de petróleo crudo equivalente)**



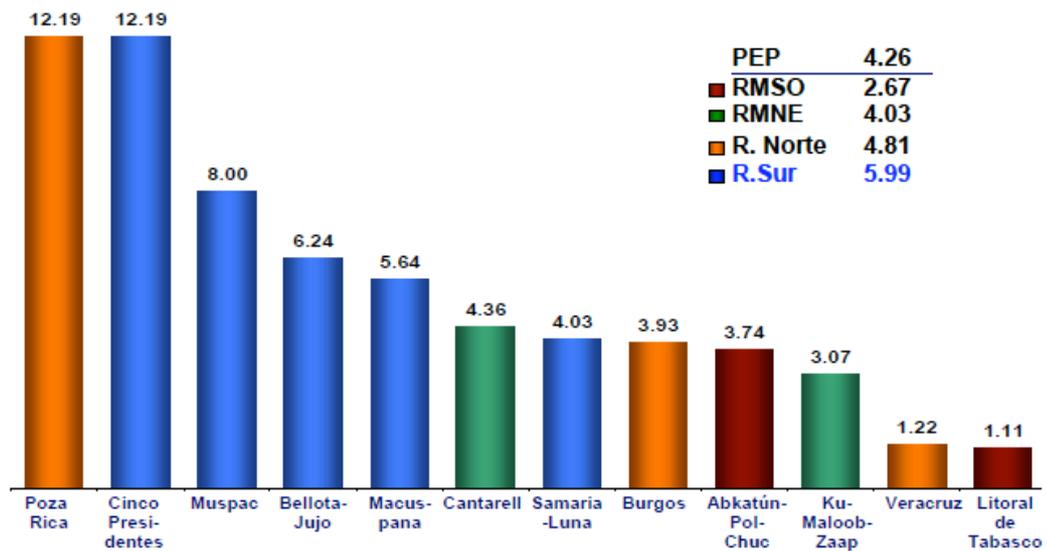
Fuente: Pemex

**EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE COSTOS DE PRODUCCIÓN  
(Dólares de 2007 por barril de petróleo crudo equivalente)**



Fuente: Pemex

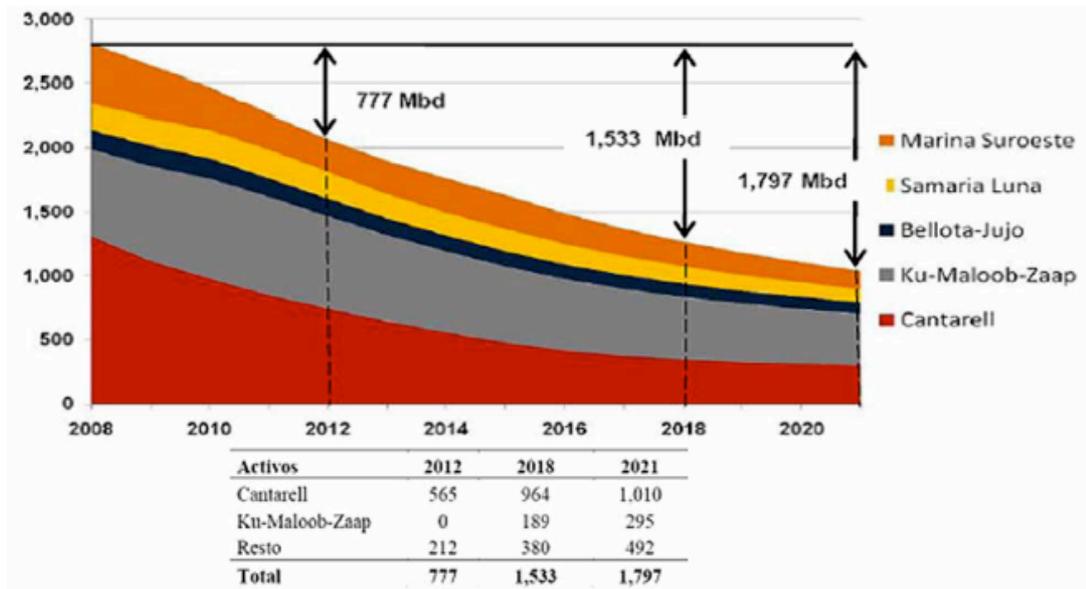
Figura 26. Costo de producción por activos integrales 2007.



\*enero-diciembre 2007  
Información del SIC

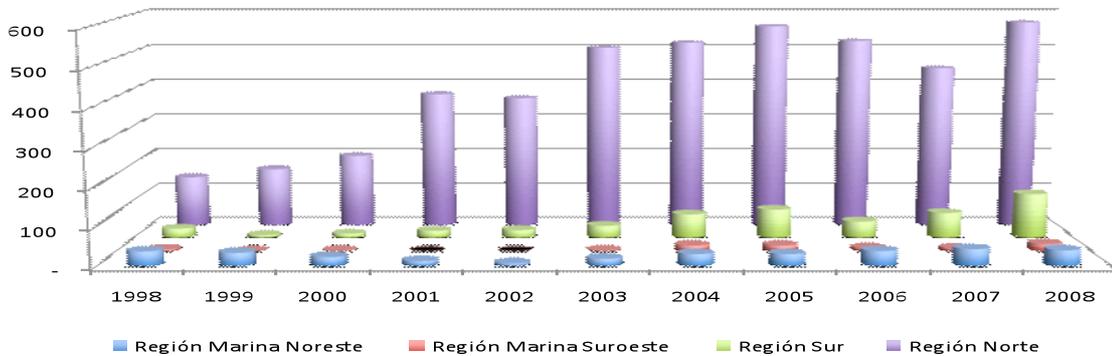
Fuente: Subgerencia de Evaluación de Resultados, GPE.

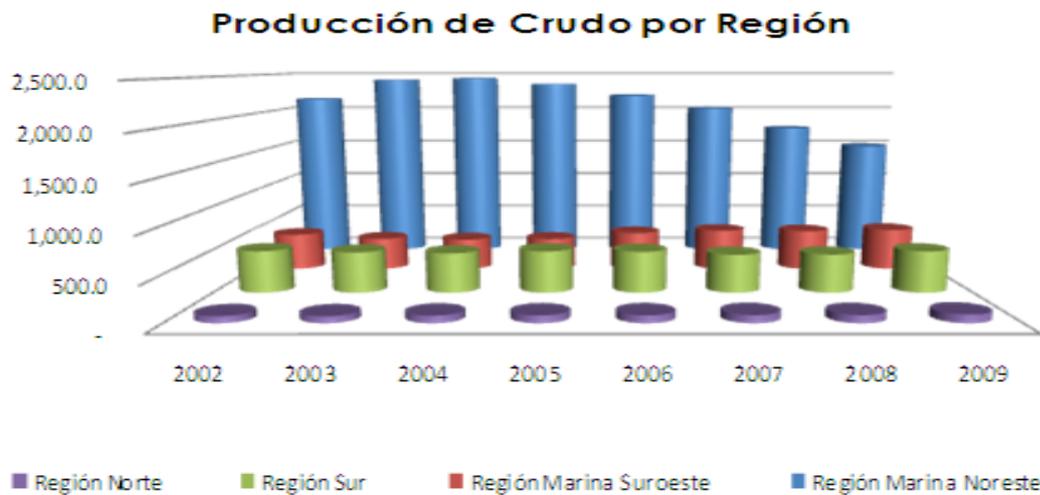
Figura 15. Proyección de la producción de crudo 2008-2020 (Mbd).



Fuente: Diagnóstico: Situación de Pemex; Secretaría de Energía, 2008.

La explicación de la caída en la producción total obedece a que la mayor parte de los pozos han sido perforados en la Región Norte. Esto vuelve a resultar ilógico, dado que esa región tan sólo aporta el 9 por ciento de la producción nacional.



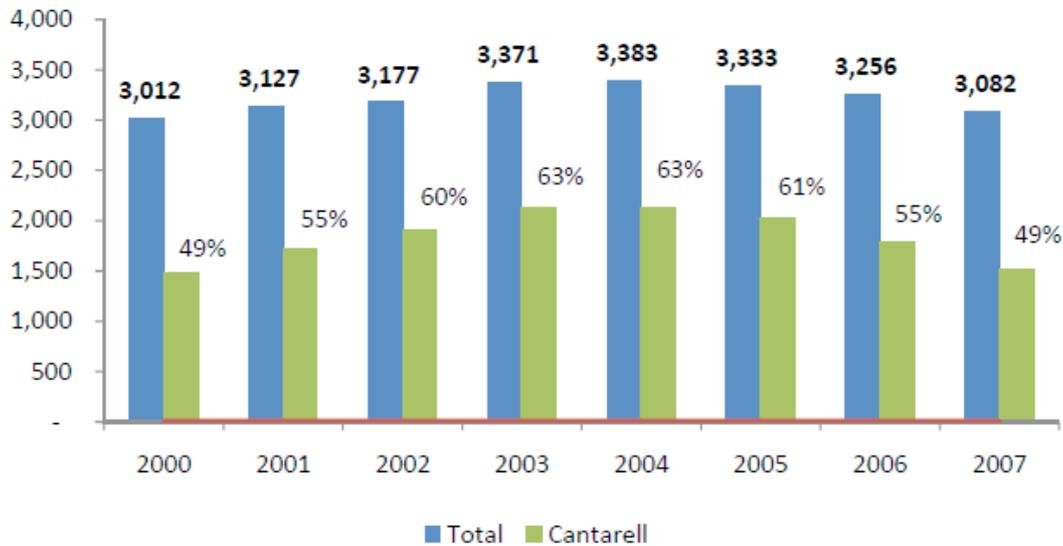


No sólo la inadecuada orientación de la inversión ha sido la causa de la caída en la producción, también ha contribuido el pésimo manejo del principal yacimiento petrolero del país: Cantarell.

En primer lugar, se realizó una extracción inmoderada del petróleo, a un ritmo que afectó la capacidad del yacimiento para optimizar el monto de extracción total durante su vida útil. En el corto plazo, se prefirió quemar y desperdiciar el gas asociado al crudo, en lugar de realizar las inversiones necesarias para reinyectar el gas. Con ello se habría obtenido el doble propósito de mantener la presión del yacimiento y tener el gas almacenado disponible para su utilización posterior.

No sólo se perdió el valor económico del recurso para siempre, sino que además, tuvo que contratarse una empresa para instalar una planta que generase el nitrógeno que ha sido inyectado a fin de mantener la presión del yacimiento y poder extraer el petróleo. Además, ahora que se ha iniciado el aprovechamiento parcial del gas asociado (metano principalmente), éste se extrae mezclado con el nitrógeno inyectado. En éstas condiciones, la presencia del nitrógeno, gas inerte y no energético, es indeseable y debe realizarse un gasto adicional para separarlo del gas natural asociado al petróleo.

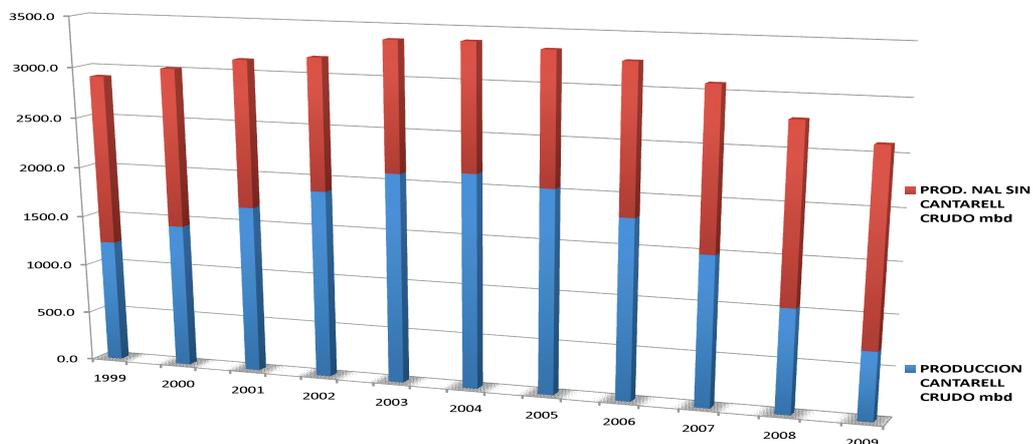
### PRODUCCIÓN TOTAL Y DE CANTARELL (Miles de barriles diarios y porcentaje)



Fuente: Pemex

En el año 2000, en vísperas de iniciar el sexenio de Fox, Cantarell aportaba el 49 por ciento de la producción nacional; entonces existían estudios que alertaban sobre la necesidad de otorgarle un trato especial a este yacimiento, por encontrarse ya en su etapa de madurez. En contraste, y sin estrategia inteligente alguna, el gobierno de Fox decidió aumentar la extracción, elevándola hasta el 63 por ciento durante 2003 y 2004, con lo cual afectaron el potencial del yacimiento. De manera inmediata, empezó a declinar su producción de una forma no registrada en ningún yacimiento de su tipo en el mundo. De una producción de 2.2 millones de barriles diarios, en cinco años se redujo a un promedio de solo 500 mil barriles diarios. Todo ello se gestó por mantener el objetivo de priorizar la exportación del crudo aún cuando se afectase el desarrollo del país.

### Producción Nacional Crudo con aportaciones de Cantarell



En contraste con la actual política petrolera, que resulta ruinoso para México, habremos de optar por reorientar la inversión hacia la exploración para aumentar nuestras reservas de hidrocarburos, y también otorgaremos prioridad a las regiones que mejores resultados ofrecen en productividad y rendimiento.

#### BIBLIOGRAFÍA

Memorias de labores de PEMEX 1998 – 2008.  
Anuarios Estadístico de PEMEX 1998 – 2009.  
Estado Financieros de PEMEX 1998 – 2009.

#### Acciones

**1. Restituiremos el cien por ciento de las reservas extraídas cada año, invirtiendo todo lo necesario en exploración, de manera racional.**

Mediante la reorientación de las inversiones en Petróleos Mexicanos, habremos de realizar un esfuerzo junto con los técnicos de la paraestatal y del Instituto Mexicano del Petróleo, a fin de incorporar nuevas reservas de hidrocarburos, en el menor plazo posible.

**2. Fortaleceremos las actividades sustantivas de Petróleos Mexicanos y el Instituto Mexicano del Petróleo, para erradicar el voraz y antipatriótico exceso de contratación.**

El Instituto Mexicano del Petróleo debe volver a jugar un papel importante en la investigación y desarrollo de tecnología y proveedores nacionales. Entre el IMP y PEMEX debe haber una gran y constante sinergia.

El IMP es el formador de los técnicos y científicos que a la larga van a dar a PEMEX un horizonte nuevo de posibilidades tecnológicas. También deben establecerse programas permanentes de investigación y desarrollo con la UNAM y el IPN y otras instituciones públicas de educación superior e investigación, así como con instituciones internacionales dedicadas a la investigación y técnicas aplicadas, para avanzar tanto en el sector de hidrocarburos, como en el desarrollo de las fuentes renovables de energía y el ahorro y el uso eficiente de la energía.

Nuestra propuesta es utilizar y potenciar la ingeniería y la ciencia mexicana. Asimismo, el país debe consolidar su sector petrolero, pero también debe ir desarrollando paralelamente, fuentes alternas de energía, que disminuyan la dependencia del consumo de los hidrocarburos, disminuyan los impactos ambientales y promuevan un uso eficiente y racional de los recursos. En esta perspectiva habrá de canalizarse recursos para la investigación y desarrollo tecnológico de estas fuentes, pero también debe reorientarse la planeación energética, para ir incorporando nuevas fuentes de energía. Esto generará un uso racional del petróleo que permitirá incluso, una vida más larga de las reservas. En ello deben participar las diferentes instituciones públicas de investigación y educación del país.

## **Fortalecimiento de la investigación y el desarrollo tecnológico nacional**

En los próximos 25 años, la competitividad del sector petrolero mexicano en el ámbito internacional dependerá fundamentalmente de la disponibilidad de tecnología de punta. El desarrollo de capacidad de innovación del sector energético estará determinado por la eficiencia y oportunidad con que incremente, administre y aplique las nuevas tecnologías desarrolladas.

Durante la primera década del siglo XXI es probable que el gas natural alcance una importancia creciente debido a sus propiedades. Se profundizará el uso de gasolina y diesel bajos en azufre, y se incorporarán nuevos combustibles oxigenados.

México requerirá impulsar el desarrollo y la especialización de actividades susceptibles de generar tecnología que sea competitiva internacionalmente, para mejorar su posición mundial. El objetivo será elevar y promover la capacidad técnica de los distintos agentes económicos del país para atender las demandas de bienestar de la población.

Debido a que los hidrocarburos se mantendrán como la principal fuente de suministro de energía, esta industria continuará manteniendo un papel importante en el proceso de desarrollo nacional y permitirá que el país conserve su presencia en los mercados internacionales. Sin embargo, deberá adaptarse de manera eficiente a los cambios y tendencias tecnológicas para conservar su competitividad.

En la rama de explotación de hidrocarburos existen diversas tecnologías que deben ser consideradas para la incorporación de reservas y el mejoramiento de la producción. Actualmente se estima que los yacimientos que se consideran económicamente agotados, contienen todavía alrededor de la tercera parte de su volumen original de hidrocarburos, y los nuevos o de reciente descubrimiento ofrecen dificultades para su explotación por su profundidad, complejidad geológica y tipos de fluidos.

Dada la declinación de reservas y la baja probabilidad de localizar nuevos campos importantes, los productores han buscado incrementar la recuperación final de hidrocarburos de campos abandonados o en estado avanzado de explotación.

### **3. Construiremos tres grandes refinerías para detener la hoy creciente importación de gasolinas, así como las plantas petroquímicas necesarias para reducir drásticamente la importación de estos productos.**

En México no se construye una nueva refinería desde 1979, por lo que la capacidad de proceso, que actualmente se ubica en 1 millón 463 mil barriles diarios (mbd) de crudo, se ha estancado en alrededor de los 470 mbd de petrolíferos, con un incremento marginal de alrededor de 30 mbd de gasolina, producto de las reconfiguraciones realizadas en las refinerías de Cadereyta y Madero. Este incremento resultó ínfimo, comparado con la evolución en las ventas de este combustible en los últimos años.

A la fecha, aún se encuentra en proceso de reconfiguración la refinería de Minatitlán, cuya capacidad de procesamiento de crudo aumentará de 185 mil barriles diarios (mbd) a 335 mbd, y su contribución a la oferta de gasolinas se incrementaría de 50 mbd, a 130

mbd aproximadamente. Esta reconfiguración continúa en proceso, no obstante que su fecha de terminación estaba programada originalmente para finales de 2008.

En los últimos años, la demanda de gasolinas se ha incrementado a tasas de 5.5 por ciento anual en promedio, muy superiores al 0.6 por ciento del PIB en los recientes cinco años. El consumo de gasolinas creció de 636 mbd en 2004, a 792 mbd en 2009.

Estos dos factores han motivado que la importación de gasolinas se dispare año con año, y que su participación se ubique actualmente por arriba de 40 por ciento. Basta señalar que durante 2004 se importaron 95 mbd de gasolinas, equivalentes al 15 por ciento de las ventas totales, mientras que en 2009 ascendieron a 330 mbd, que significaron el 41.6 por ciento.

### **Demanda esperada de gasolinas**

De acuerdo con información oficial y atendiendo a un escenario conservador, para el periodo 2009-2017 la demanda de gasolinas podría crecer a tasas anuales de 2.6 por ciento, lo que significa que la cantidad de gasolina consumida pasaría de 791.8 mbd en 2009, a 972 mbd en 2017.

Este escenario conservador implica que para mediados de la década próxima, el país va a requerir, por lo menos, casi un millón de barriles diarios de gasolina que tendrán que satisfacerse con la producción nacional. La necesidad de satisfacer estos requerimientos de gasolina mediante la producción nacional, considera una mayor eficiencia del Sistema Nacional de Refinación, pero sobre todo, será necesario construir tres nuevas refinerías en el corto plazo.

### **Impacto en la política energética y económica del país**

La eliminación de la importación de gasolinas le ahorraría al país aproximadamente 15 mil millones de dólares anuales, cifra que equivale a la mitad de las divisas que en su cúspide llegó a ingresar por exportación de petróleo crudo, y reduciría notablemente el déficit negativo que año con año presenta la balanza comercial del país.

La construcción de cada refinería generaría aproximadamente mil nuevos empleos en la etapa de ingeniería y alrededor de 45 mil en la etapa de construcción. Una vez terminadas, la operación de las tres refinerías requeriría de entre tres y cuatro mil trabajadores.

## **INDUSTRIA PETROQUÍMICA MEXICANA**

De 2006 a 2010 nada ha cambiado en la actividad petroquímica mexicana; es decir, ha continuado el deterioro general.

Hasta el inicio de los años ochenta, la industria petroquímica, tanto estatal como privada, se encontraba en crecimiento. El complejo Morelos, diseñado tiempo atrás, fue inaugurado a mediados de esa década, y fue nuestra última inversión importante en esta industria, dentro de un conjunto de 10 complejos petroquímicos y sus respectivas

plantas, a lo largo de las zonas productoras de hidrocarburos del territorio nacional. La materia prima fundamental ha sido el gas etano.

A partir de entonces, lejos de construirse nuevas plantas, por el contrario, se ha cerrado al menos 32 de ellas en las unidades y los complejos petroquímicos de Petróleos Mexicanos, lo que ha ocasionado una pérdida en la serie de las cadenas productivas. Asimismo, las plantas que aún operan, se encuentran trabajando solo entre el 60 y 80 por ciento de su capacidad.

Todo ello trajo el siguiente resultado en la producción mexicana de petroquímicos: de 22 millones de toneladas producidas en 1998, en 2008 pasamos a solamente 17.9 millones de toneladas, lo que representa una caída de 18 por ciento. En este marco, la producción de petroquímicos de Petróleos Mexicanos cayó casi 24 por ciento durante el mismo período, ya que bajó de 11 millones de toneladas producidas en 1998 a solamente 8.4 millones en 2008.

Como consecuencia, para abastecer el consumo interno en crecimiento se tuvo que recurrir a las importaciones, que durante 1998 fueron poco superiores a 7 millones de toneladas, pero se duplicaron a más de 14 millones en 2008. Sin embargo, en valor pasaron de 6,158 millones de dólares, hasta 18,300 millones de dólares, durante el mismo periodo; es decir, se triplicó el valor de las importaciones.

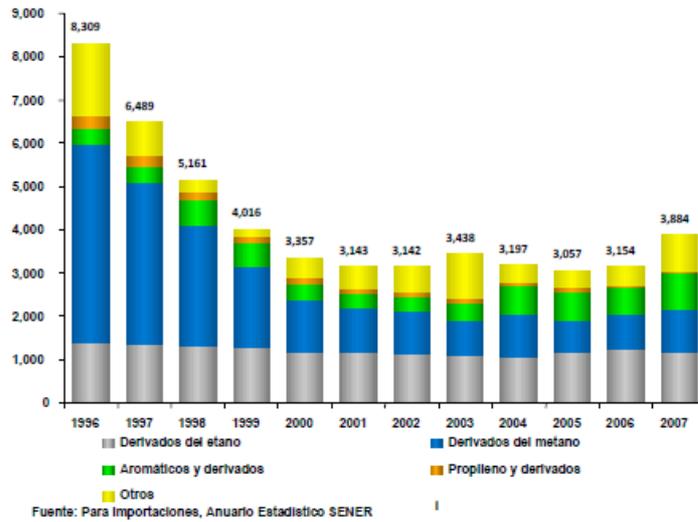
En notorio contraste, las exportaciones bajaron de 3 millones 671 mil toneladas en 1998, a 3 millones 540 mil toneladas en 2008. No obstante, en términos de valor, las exportaciones aumentaron de 2 mil 599 millones de dólares en 1998 a 5 mil 172 millones de dólares en 2008, debido al incremento de los precios internacionales de los productos petroquímicos.

Viendo nuestro mercado en perspectiva, durante 1998 la oferta de origen mexicano cubrió el 72 por ciento del consumo interno, mientras que en 2008 la cobertura disminuyó a un 51 por ciento.

En detrimento del interés nacional, durante los anteriores diez años, la industria petroquímica se ha vuelto más dependiente del exterior. Mientras en 1998 las importaciones abastecían el 28 por ciento del consumo nacional, en 2008 la cobertura de la demanda interna con importaciones alcanzó el 49 por ciento.

La industria mexicana ha tenido que recurrir al mercado exterior para abastecerse de los petroquímicos indispensables para su crecimiento. De 1998 a 2008, más de 95 por ciento de las importaciones totales, han sido adquiridas por la industria privada, debido a que Petróleos Mexicanos no ha cumplido con las demandas requeridas.

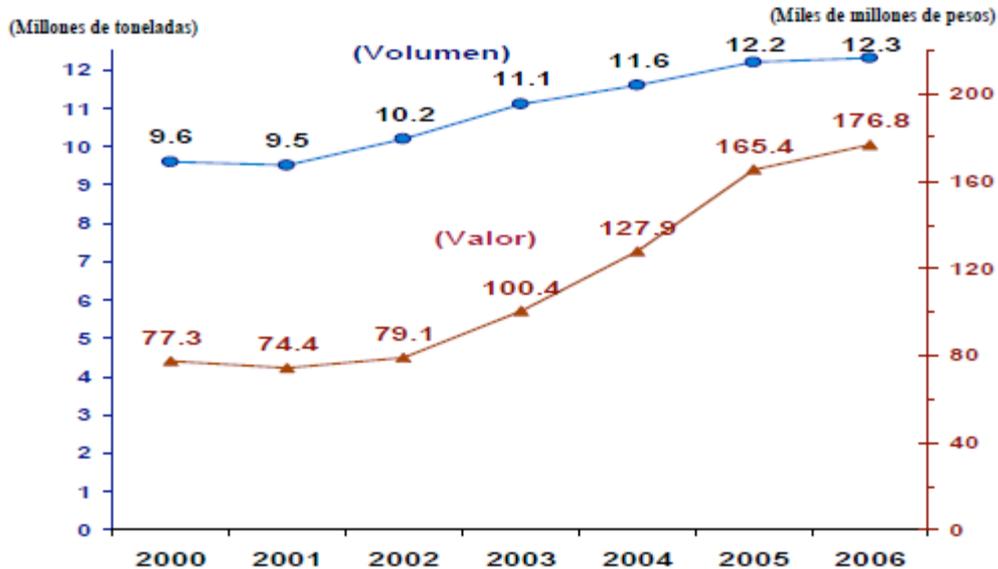
**PEMEX PETROQUÍMICA: VENTAS DOMÉSTICAS DE PETROQUÍMICOS**  
(Miles de toneladas anuales)



**Balanza comercial petroquímica**

En los últimos diez años el saldo de la balanza comercial en petroquímicos ha sido crecientemente negativo. Entre 1998 y 2008, el déficit subió de 3 millones 422 mil, a 10 millones 600 mil toneladas, y en valor creció de 3 mil 559 millones de dólares a 13 mil 128 millones. En otras palabras, el déficit en la balanza de petroquímicos entre 1998 y 2008, se triplicó en volúmenes comerciados y su valor casi se cuadruplicó.

**IMPORTACIONES DE PETROQUÍMICOS**  
(Millones de toneladas y miles de millones de pesos)



Nota: Las cifras están en pesos corrientes.

Fuente: Pemex y SENER

Holgadamente, se puede prever que la demanda interna de petroquímicos continuará creciendo en los próximos años, como se manifiesta en todo el mundo.

#### **4. Otorgaremos prioridad a la investigación y aplicación de fuentes de energía limpias y renovables. Buscaremos menores impactos ambientales de la producción y consumo de la energía.**

Las fuentes renovables de energía incluyen la energía solar, la del viento, la geotermia, la hidráulica en pequeña y mediana escala, la biomasa y otras que están en proceso de desarrollo como la de las mareas. Las fuentes renovables de energía tienen la enorme ventaja de estar sustentadas en recursos ilimitados en función de los tiempos humanos, de que sus impactos ambientales son muy menores comparados con el de las fuentes fósiles y la energía nuclear y que los costos de operación son más bajos (pues en la mayoría de los casos el *combustible* es gratuito).

Sin embargo, algunas fuentes renovables de energía tienen limitaciones respecto a las fuentes fósiles. La energía solar y la del viento, por ejemplo, no están disponibles durante todo el día y su intensidad varía a lo largo del año, por lo que por ejemplo un sistema de generación eléctrica masivo, no puede estar sustentado exclusivamente en estas fuentes. Asimismo, aun cuando las tecnologías han ido reduciendo costos, en la mayoría de los casos tienen costos de inversión más elevados que los de las tecnologías convencionales de generación.

Por esta razón, las fuentes renovables deben considerarse como parte de un sistema energético integral, que sustituyan en un porcentaje significativo a las fuentes fósiles, tanto en la generación de energía eléctrica como en sus usos térmicos como el calentamiento de agua en los sectores residencial, comercial e industrial.

México tiene un potencial enorme de uso de las energías renovables, sin embargo la política de las últimas décadas ha estado orientada al uso del gas natural e incluso del carbón, reduciendo la participación de las fuentes renovables en el consumo primario de energía.

Por otro lado, las fuentes renovables de energía se han utilizado recientemente, como un pretexto para la intervención privada en la generación eléctrica como es el caso de los proyectos eólicos en La Venta Oaxaca, despojando a los pobladores de tierras y derechos sobre las mismas.

Ningún proyecto de promoción de proyectos de energía renovable puede pasar por encima de los derechos de los propietarios de las tierras, por el contrario, deben ser tomados en cuenta, consultados e incorporados como parte sustantiva del desarrollo de cualquier proyecto energético.

Así mismo, el uso de las fuentes renovables de energía debe ser política de estado y como tal, promoverse a través de la Comisión Federal de Electricidad y de la propia Secretaría de Energía, como parte del proyecto integral de desarrollo del sector energético nacional, para cubrir las necesidades del país.

En esta perspectiva deben promoverse el uso de las energías renovable en México. Para lo cual, es indispensable:

- a) Promover la investigación y el desarrollo en la evaluación del potencial de los diferentes recursos y de la tecnología. Por ejemplo, no se conoce a cuanto podría ascender la generación eólica en México, porque no se ha estudiado el potencial de recurso viento en diversas regiones del país.
- b) En el caso de la geotermia, energía producida por la diferencia de temperaturas de la superficie con el interior de la Tierra, México fue de los países pioneros, sin embargo, su liderazgo ha disminuido por el abandono en la investigación y el desarrollo de esta fuente. Debe restablecerse esta capacidad y desarrollar los proyectos en las zonas donde ya se conoce su viabilidad.
- c) En el caso de la energía solar, debe promoverse el uso de esta fuente para el calentamiento de agua en los sectores residencial, comercial y el industrial. La tecnología está madura y por tanto se requieren desarrollar regulaciones e incentivos que la promuevan. Esto permitirá disminuir el consumo de gas natural y GLP.
- d) En el caso de la generación eléctrica por viento, debe apoyarse el desarrollo de proyectos de CFE, que tomen en cuenta a los pobladores y los propietarios de las Tierras.
- e) Debe impulsarse el desarrollo de plantas de generación eléctrica con base en tecnología solar, como los concentradores de espejos. Su desarrollo debe estar ligado a la investigación y el desarrollo tecnológico nacional. Existen ejemplos de este tipo de plantas en países europeos y en Estados Unidos; ya existen plantas experimentales en México. Dada la importancia del recurso solar en nuestro país, deben considerarse como una opción de generación eléctrica en el mediano y largo plazo.
- f) La generación eléctrica con paneles fotovoltaicos es una alternativa para regiones aisladas que aun no cuentan con energía eléctrica. Existen ejemplos de proyectos de este tipo en México, sin embargo muchos de ellos no fueron exitosos porque no tomaron en cuenta la necesidad de un seguimiento gubernamental en la operación y mantenimiento de los sistemas. Existen ejemplos internacionales de proyectos exitosos de combinación de energías renovables como viento, micro-hidráulica y paneles fotovoltaicos que pueden brindar energía eléctrica para muchas poblaciones del país que aun no cuentan con electricidad. Para ello debe diseñarse un esquema de mantenimiento que evite que su fracaso.
- g) Debe analizarse la viabilidad del uso de paneles fotovoltaicos en regiones urbanas. Sus costos de inversión, costos para la red de transmisión y distribución, e impactos en la empresa eléctrica.
- h) En el caso de la biomasa, en México se utiliza el bagazo de caña de la producción azucarera para la autogeneración de electricidad y la leña en las comunidades rurales. En el primer caso, la falta de modernización y apoyo a la

industria azucarera han disminuido el uso de esta fuente y en el segundo, a pesar de algunos programas para incorporar estufas eficientes de leña, en la mayoría de los casos se sigue utilizando el fogón que además de ser ineficiente, tiene efectos nocivos para la salud, sobre todo de las mujeres. Por otro lado, a nivel internacional comienza a desarrollarse de forma masiva el uso de agro-combustibles catalogados dentro de la bio-energía, para la producción de etanol y biodiesel. Este tipo de fuentes energéticas está muy cuestionado por su competencia con los productos alimentarios y el alto consumo de agua. En el caso de México, con excepción del bagazo de caña, los agro-combustibles no son una alternativa. Sin embargo, las opciones llamadas de segunda generación y que involucran el reciclamiento o el uso de biomasa que no entra en competencia con la alimentación pueden tener un potencial importante. Por ello en el caso de la biomasa: a) debe apoyarse la modernización tecnológica para el uso del bagazo de caña para la autogeneración eléctrica de los ingenios; b) debe evaluarse la posibilidad del uso de los productos de la caña de azúcar para la producción de etanol, de forma sustentable y sin impactar competencia de la tierra con otros productos agrícolas, sobre todo aquellos que promueven la soberanía alimentaria; c) debe establecerse un programa de promoción de estufas eficientes de leña en las comunidades rurales, sustentado en tecnologías probadas y que involucre la participación activa de las mujeres; d) debe promoverse la investigación y el desarrollo tecnológico de opciones del uso de la biomasa, que no impacten en la soberanía alimentaria, particularmente el llamado biodiesel de segunda generación que utiliza productos forestales de forma sustentable o aceites orgánicos residuales.

## **5. Combatiremos a profundidad toda forma de corrupción en Petróleos Mexicanos y en general, en todo el sector.**

Desde hace mucho ha sido necesario mejorar la eficiencia administrativa, la transparencia y la rendición de cuentas en PEMEX. Todos los mexicanos sabemos que el principal problema de PEMEX es la corrupción. Tan sólo, baste mencionar los casos del *Pemexgate*, Juan Camilo Mouriño, Repsol, César Nava y los hermanos Bribiesca.

Habremos de constituir un Comité Anti-Corrupción, dentro del Consejo de Administración de PEMEX, con la tarea primordial de combatir y evitar la corrupción dentro de la paraestatal, sobre todo en los contratos.

## **6. Reforzaremos la Comisión Federal de Electricidad para recuperar la soberanía en esta actividad estratégica para el desarrollo nacional y no otorgaremos ni una concesión más a los particulares.**

Nos apearemos estrictamente a nuestra Constitución que define con claridad, que corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

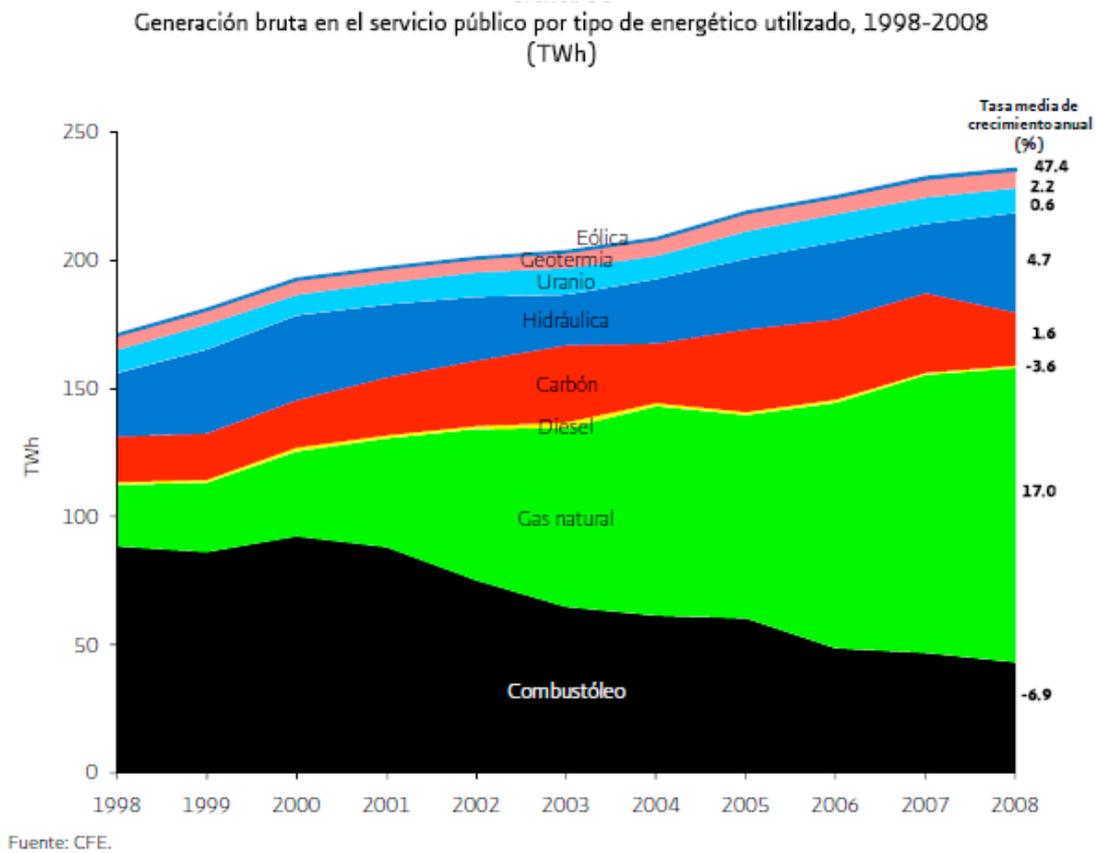
### **Lineamientos para el desarrollo del Sector Eléctrico**

El sector energético resulta estratégico para el desarrollo, por lo que propiciaremos procesos de industrialización encadenados y vinculados a la disposición de energía.

Dentro de este marco de referencia, el suministro de energía tiene el carácter de seguridad nacional. Como país independiente, no podemos ceder su utilización para generar beneficios privados, ajenos al bienestar presente y futuro de nuestra población.

Revertiremos la dependencia externa de gas natural, ya que no debemos estar sujetos a los altibajos de los precios del gas en el mercado internacional.

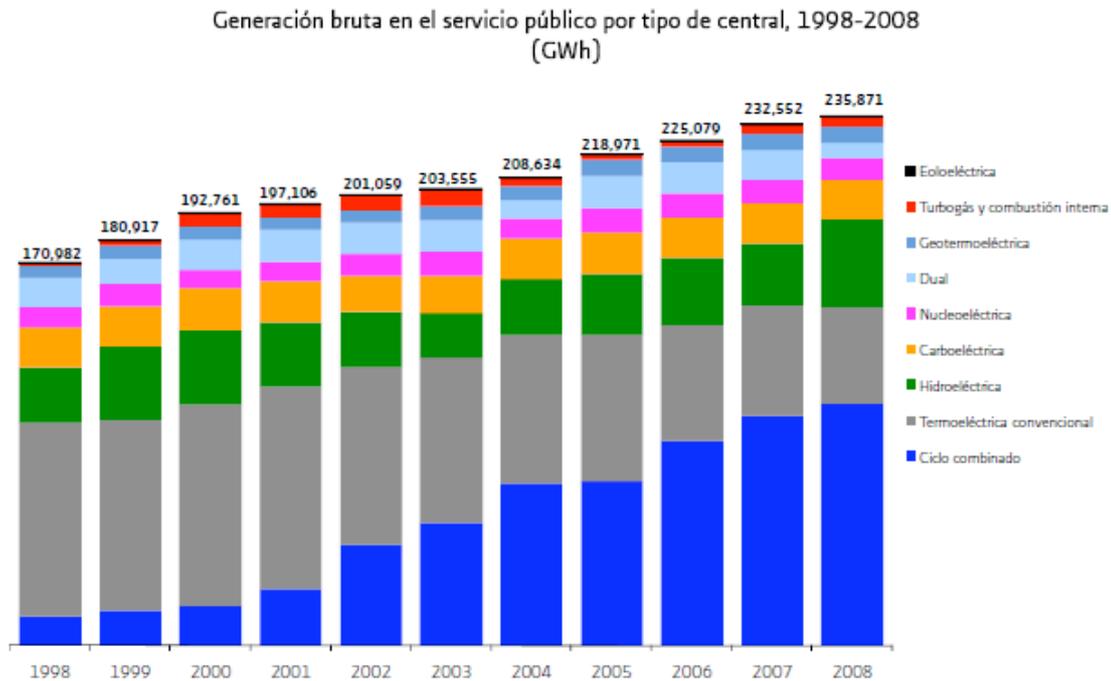
Las centrales nacionales de generación eléctrica que opera la Comisión Federal de Electricidad, incluidas las de la extinta Luz y Fuerza del Centro, se han dejado envejecer sin modernizarlas, y se mantienen en reserva fría, para que el sector privado extranjero genere electricidad al máximo, y eleve sus utilidades.



Se ha establecido que la CFE acepte forzosamente, toda la energía que puedan producir los productores independientes de energía (PIE), aunque ello signifique excluir y parar a las centrales de la paraestatal. Con esta medida, algunas centrales de CFE no logran absorber sus costos fijos. Además, el gas producido por PEMEX más el importado por CFE, también es asignado en forma preferencial a las plantas privadas de ciclo combinado.

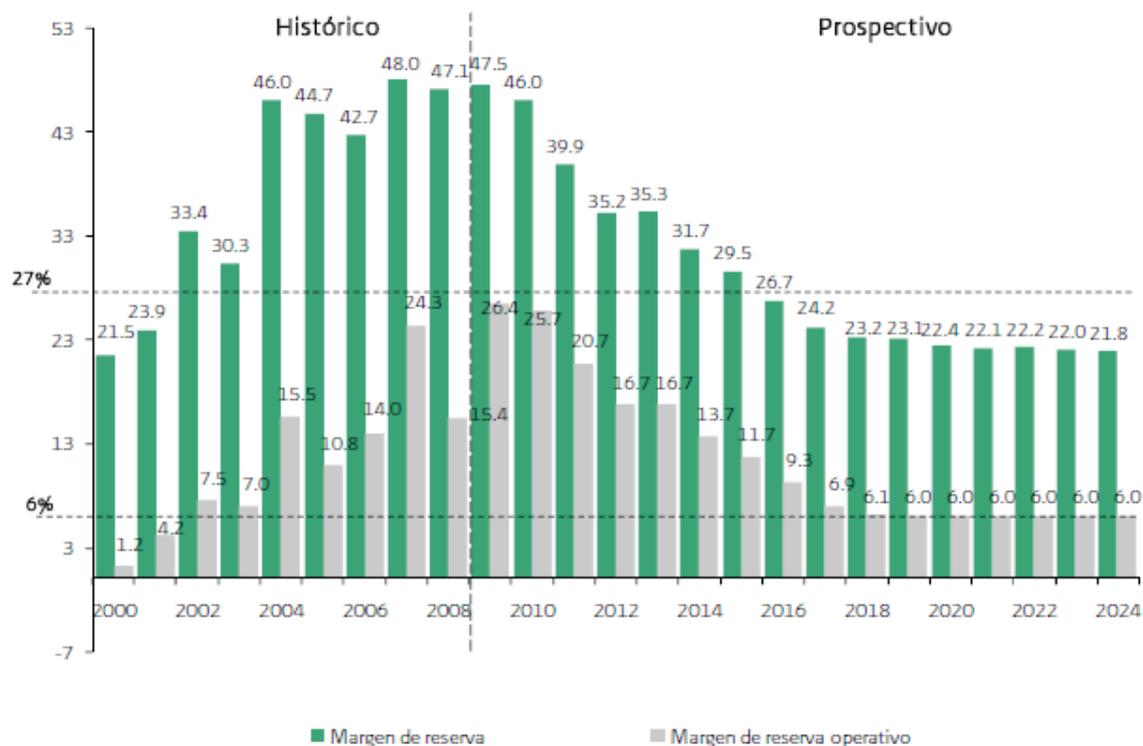
En 2000 el país contaba con 35,385 MW de capacidad de generación instalada, de ella el 98.6 por ciento correspondía al sector público y sólo el 1.4 por ciento había sido instalada por empresas productoras independientes.

Para el año de 2009 los PIEs ya habían instalado 11,457 MW, equivalentes al 22.7 por ciento del total de la capacidad instalada. En contraste, lograron generar el 33.2 por ciento (76.5 TWh) de toda la energía eléctrica del país. Sin embargo, hay que considerar que faltan las otras modalidades de generación privada: auto abastecimiento y cogeneración.



En el actual contexto recesivo de las actividades productivas y el consumo doméstico, el margen de reserva operativo de nuestro sistema eléctrico nacional, que ya había alcanzado un nivel inusitadamente elevado de 42.2 por ciento durante 2004-2007, se acentuó hasta un máximo cercano a 45 por ciento durante el año de 2009.

Sistema Interconectado: Margen de reserva y margen de reserva operativo<sup>1</sup> (%)

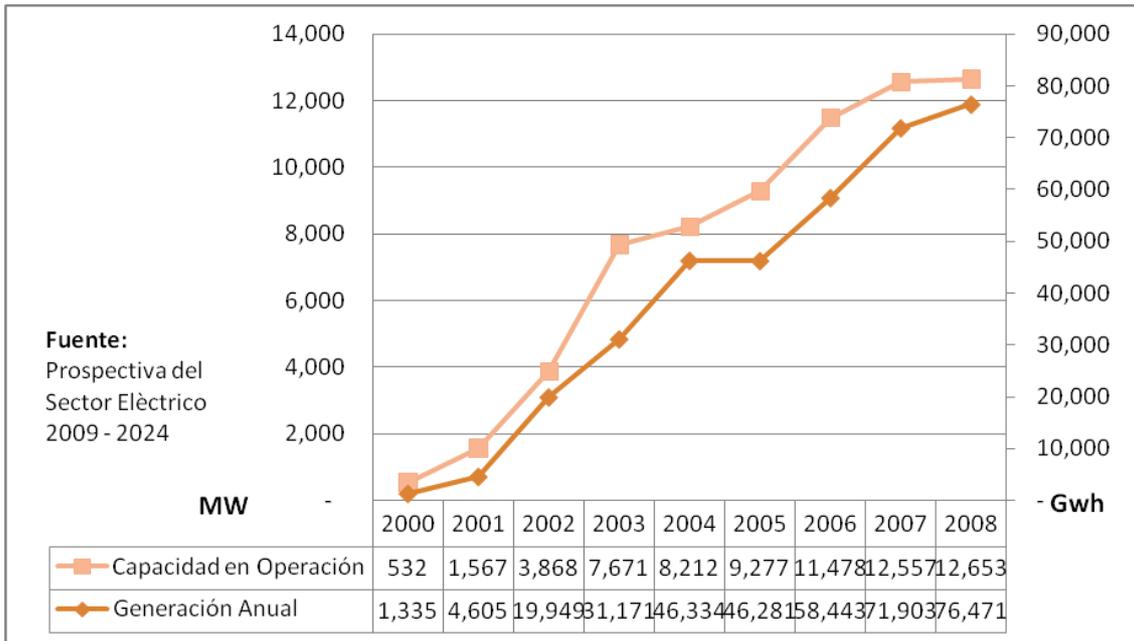


<sup>1</sup> Considera la capacidad del servicio público y autoabastecimiento remoto.  
Fuente: Comisión Federal de Electricidad.

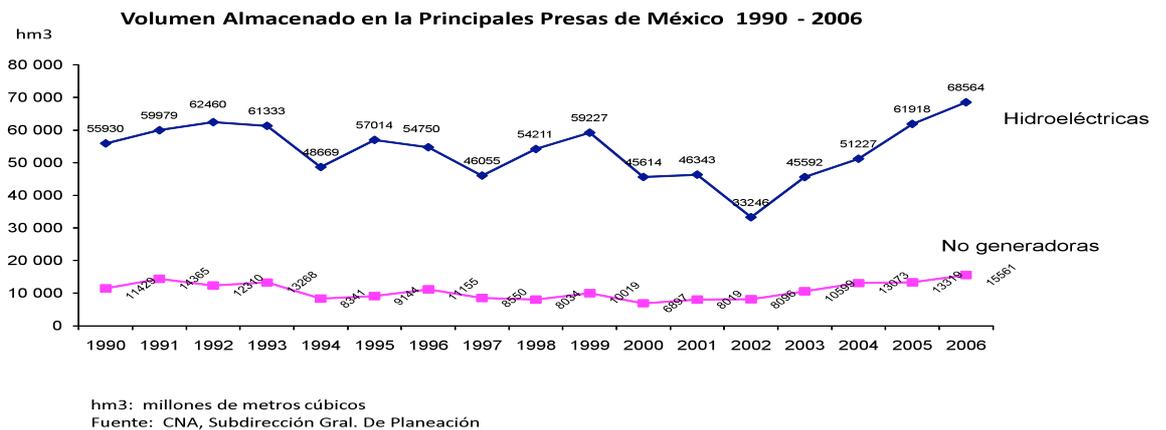
La gráfica anterior, tomada de la Prospectiva del Sector Eléctrico de la SENER, demuestra que la actual administración de CFE ha sobreestimado la demanda para justificar la saturación de generadoras privadas con contratos de largo plazo, para luego regresar a márgenes normales, mediante el cierre de centrales propiedad de la Nación.

Esta situación de exceso de capacidad instalada en la generación eléctrica nos muestra que el abuso en el otorgamiento de privilegios e incentivos al sector privado extranjero, ha rebasado los parámetros de congruencia técnica y se ha incurrido en el desorden, gasto excesivo y endeudamiento públicos innecesarios.

## Capacidad en Operación y Energía Generada por Permisionarios



El favoritismo oficial a los generadores privados ha coincidido plenamente con el aumento inusitado en los volúmenes de agua almacenada en las presas mexicanas destinadas a la generación hidroeléctrica, como puede apreciarse en la siguiente gráfica.



A partir de 2003 las presas aumentan su volumen almacenado porque las plantas disminuyen la cantidad de agua que turbinan de los embalses para generar energía.

De 2006 a 2009 se ha seguido favoreciendo la generación de electricidad proveniente de los productores independientes: de 59.4 TWh se les permitió crecer a 76.5 TWh en

dichos años. Por lo contrario, la generación de energía de la empresa pública se ha venido restringiendo de manera sistemática. En 2001 CFE generó un máximo de 190.9 TWh, para 2009 ha sido limitada a sólo 154.1 TWh.

El Plan de Expansión del Sector Eléctrico 2004-2013, incluyó el retiro de 4,188 MW de capacidad de generación térmica, equivalentes a cerca del 11 por ciento de la capacidad de generación instalada en 2003 en manos de CFE. Una parte de esta capacidad instalada sería mantenida en reserva fría “temporalmente”, pero posteriormente sería retirada en forma definitiva. Ello sería el resultado automático de no modernizarla y condenarla a una menor eficiencia y mayor costo operativo.

La contrapartida del retiro del parque de generación de CFE, sería más que compensado en el Plan de Expansión, con una ampliación de capacidad instalada con plantas de ciclo combinado por 12,981 MW utilizando gas natural y la posibilidad de incluir una tecnología con base a gas natural licuado. En éste caso los proyectos serían asignados en su mayor parte a los productores independientes de energía privados.

Habremos de realizar un programa emergente de mantenimiento a nuestras centrales propiedad de la Nación, en lugar de continuar retirando parte del parque de generación de CFE.

Adicionalmente, llevaremos a la práctica un programa intensivo de rehabilitación y modernización del parque de generación, incluyendo la normativa ambiental y el desarrollo eléctrico sustentable. Con dicho programa elevaremos sustancialmente la eficiencia y prolongar la vida útil del parque. Existe toda la evidencia de que CFE tiene los recursos humanos, la infraestructura organizativa y la capacidad ejecutiva para modernizarse, incorporando mejoras tecnológicas sustanciales.

Se trata en principio, de conformar un parque de generación versátil, apto para utilizar diversos combustibles, en las proporciones que nuestros esfuerzos en materia de exploración y explotación de recursos, nos vayan permitiendo. Esa versatilidad nos deberá otorgar una mayor autonomía frente al comportamiento errático, y a menudo especulativo, del mercado internacional de hidrocarburos y materias primas en general.

En congruencia con nuestro proyecto nacionalista, apoyaremos al Instituto de Investigaciones Eléctricas, con el propósito de que cumpla a cabalidad y eleve su misión de promover la investigación y el desarrollo tecnológico de alta calidad, para la industria eléctrica en México.

## **7. Aplicaremos un nuevo sistema de tarifas y precios justos y competitivos de combustibles y energía eléctrica, para garantizar el suministro suficiente y eficiente, a consumidores mexicanos.**

A partir de los años 40, ya armado con sus dos jóvenes organismos públicos (CFE y PEMEX) –erróneamente llamados empresas-, México inició un ciclo de crecimiento y desarrollo económico sostenido prácticamente hasta los años 80. Para quiénes han estudiado este periodo, no existe duda de que la Política Energética del Estado y su correspondiente Sistema de Precios fueron elementos subsidiarios de la Política Económica General.

De 2001 a 2010, el panismo en el poder ha aumentado en términos reales, los precios promedio de las gasolinas en más de 42%, el del diesel en 71%, el de la electricidad para uso residencial en más de 70%, y el del gas para uso doméstico en 132%.

**Integrar un sistema de precios para las transacciones de bienes y servicios de los organismos del sector.**

El sistema de **precios de transferencia**, además de prometer una supuesta racionalidad, basada en los costos de oportunidad de los bienes y servicios (que sería necesaria en una economía abierta propuesta en el Tratado de Libre Comercio, pero que en rigor excluyó explícitamente a nuestro sector energético), se constituyó como pieza determinante en la estrategia –no completamente consumada– de desintegrar el sector energético.

El sistema de precios de transferencia, impuesto de manera arbitraria durante las últimas dos décadas en nuestro país, no ha cumplido con las supuestas bondades que anunció y requiere ser cambiado.

**Diseñar y aplicar una política de tarifas y precios competitivos de bienes y servicios de los organismos del sector.**

A diferencia de la situación actual en la que los precios de los hidrocarburos están determinados por el mercado internacional y por ello, son independientes de las decisiones que se adoptan en el sector, una nueva política energética que busque la integración y modernización de los organismos públicos y privados relacionados, requiere de un conjunto de medidas, entre las cuales destaca que los precios deben considerarse en un marco estratégico nacional de largo plazo, y como un instrumento que consolide las actividades de PEMEX para la promoción del desarrollo.

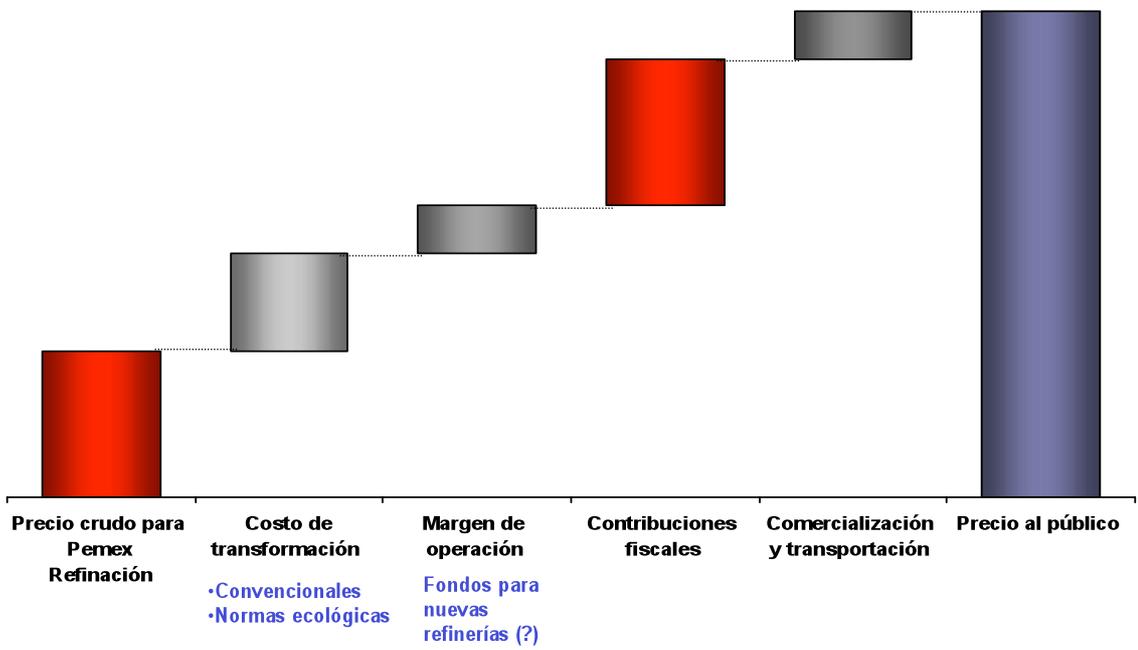
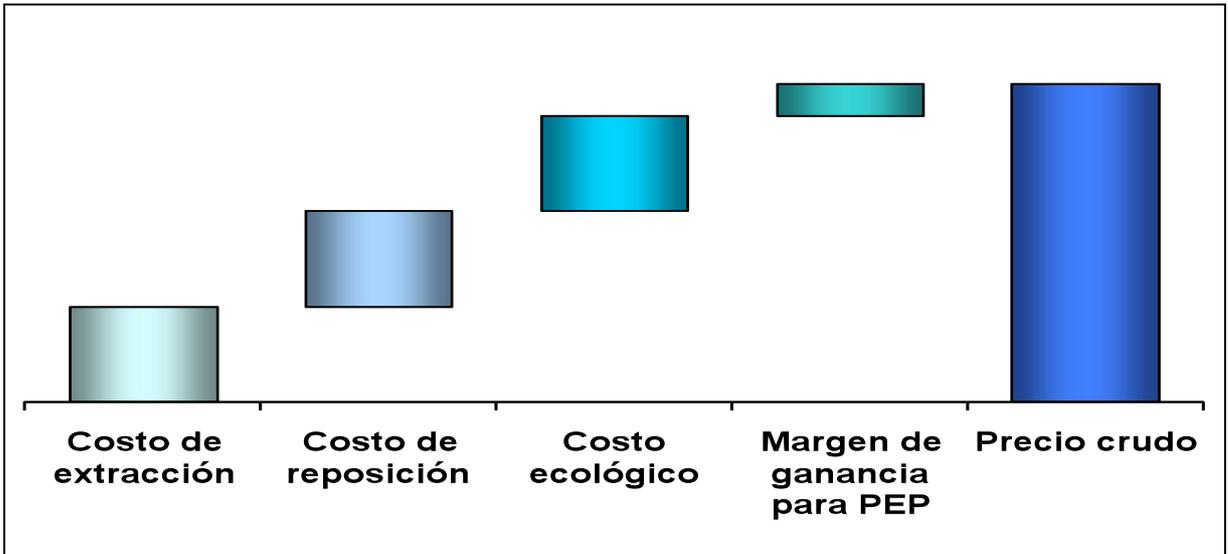
Nuestra propuesta considera una política para implantar los precios de los bienes y servicios energéticos, basada en costos locales de producción y márgenes de operación que permitan la expansión y el sano crecimiento del sector.

**Diseñar y desarrollar un esquema de incentivos, a través del sistema de precios, para la inversión en nuevos proyectos productivos del sector.**

Los incentivos pueden dirigirse a agentes públicos o privados que constituyen el sector. Para los organismos del sector público, los incentivos tomarán forma, principalmente, a partir del nuevo sistema de precios justos y competitivos.

### **Conclusión**

Necesitamos encaminarnos hacia un nuevo modelo energético que sea base de la verdadera independencia, la cabal soberanía, así como del desarrollo económico y social que merece el pueblo de México. Un modelo respetuoso del medio ambiente y en la perspectiva de futuro impulsando el desarrollo de energías alternativas, limpias y renovables.



## Capítulo 9

### El Campo y la Soberanía Alimentaria

#### Reconocer las aportaciones del trabajo campesino

Los pequeños y medianos agricultores no sólo producen comida y vestido en forma de maíz, frijol, carne, leche, fibras; los trabajadores del campo también cosechan aire puro, agua limpia, tierra fértil y diversidad biológica. Y además, su modo de vivir y trabajar genera cultura: infinidad de lenguajes, vestimentas, peinados, juegos, cantos, bailes, sabores y decires. Por si fuera poco, durante muchas décadas ofrecieron alimentos y mano de obra baratos al servicio del crecimiento de la industria, y en las crisis eran el mejor seguro de desempleo, pues proporcionaban trabajo, autoabasto e ingresos, cuando el resto de la economía se estancaba o caía. Por eso demandan que se reconozca la multifuncionalidad campesina: las numerosas y decisivas aportaciones del campo a la vida humana.

Porque los campesinos no quieren compasión ni piden limosna. Los productores rurales tienen compromisos económicos, sociales, ambientales y culturales con sus pueblos, con sus países, con sus regiones. Pero para poder cumplirlos necesitan condiciones adecuadas. Condiciones que hoy no existen.

#### Salvar al campo para salvar a México

Para restaurar al campo y reanimar a México hay que cambiar radicalmente el curso antiagrario y anticampesino donde nos metieron los gobiernos neoliberales. De nada sirven los ajustes menores. No se puede dar más tiempo a las políticas antinacionales que llevan más de dos décadas destruyendo nuestros países.

Esta visión no es nostálgica. No es una vuelta atrás, a las prácticas clientelares y la corrupción, que por lo demás persisten. Es una exigencia establecer un modelo de desarrollo nuevo e incluyente que rescate al campo y a los campesinos. Que revalore como sector viable de la producción, pero también como garante de la autosuficiencia alimentaria y la seguridad laboral; como base de una socialidad solidaria e incluyente; como sustento de los recursos naturales y la biodiversidad; como laboratorio cultural; como matriz de nuestra identidad; como condición de la gobernabilidad democrática.

#### Por un nuevo pacto entre el México urbano y el México rural

Como todo el planeta, México marcha hacia una gran catástrofe civilizatoria: ciudades atestadas donde no hay empleo ni servicios suficientes, saldo del agrocidio neoliberal y el éxodo campesino; aire sucio, agua escasa y turbia, tierra estéril, bosques talados, especies en extinción, clima errático, comida contaminada, productos de un modelo industrial y agropecuario insostenibles; pueblos fantasmas y megaurbes inhóspitas, testimonios de una irracional vía de poblamiento.

Y para revertir esta catástrofe en curso, es necesario que los mexicanos del campo y los mexicanos de las ciudades pactemos una relación distinta de la que tenemos. Sin duda también hace falta un nuevo trato de los gobiernos hacia el campo, pero este sólo será viable si es expresión de un renovado equilibrio entre agricultura e industria, de una inédita armonía entre lo urbano y lo rural, de un nuevo entendimiento entre campesinos y ciudadanos.

### **Hacia una nueva reforma agraria**

Con los campesinos, sostenemos que la tierra no es una mercancía. La tierra es la condición que hace posible su trabajo productivo, pero también son sus recursos superficiales y profundos. La tierra es el territorio de las autonomías indias y los autogobiernos negros y mestizos. Pero ante todo, la tierra es raíz, es vida, es cultura.

El suelo, junto con el agua, los bosques y la biodiversidad toda; así como los saberes agrícolas, la medicina tradicional y la cultura indígena, son bienes colectivos, son patrimonio de los pueblos al servicio de la humanidad.

La tierra es recurso natural y medio para producir, pero también el lugar donde los pueblos tenemos nuestra historia y nuestra cultura. Entonces la Reforma Agraria del tercer milenio no sólo reivindica parcelas para los campesinos como productores, demanda también el reconocimiento de nuestros territorios. Ámbitos de gestión y gobierno, que en el caso de los pueblos indios son ancestrales y anteriores al establecimiento de los estados nacionales y de su derecho.

### **Por la defensa y reactivación del mercado interno**

Ante el fracaso del modelo agroexportador y maquilador, que no ve más que al mercado externo, es necesario -sin darle la espalda- atender de nuevo los mercados locales, regionales y nacionales. Y en lo rural, reactivar e integrar las cadenas productivas, donde la producción se vuelve mercado de la producción, significa impulsar la agricultura pequeña y mediana, así como las agroindustrias, comercializadoras y financieras, asociativas.

Porque las funciones económicas del campo no se miden sólo por el peso del sector agropecuario en el PIB. Si este es pequeño y disminuye no es tanto porque caigan los volúmenes de la producción, como porque decrecen sus precios relativos. Los campesinos cada vez dan más y cada vez reciben menos. Y el sesgo antiagrícola de la economía se profundiza al devaluarse los cereales básicos por importaciones de dumping y depreciarse las materias primas de exportación por sobreoferta inducida y prácticas comerciales monopólicas y especulativas. Pero al caer los precios, se desalienta el cultivo y disminuye físicamente la producción. El círculo vicioso se origina en un mercado agropecuario mundial asimétrico, politizado y controlado por transnacionales y grandes potencias, que no tiene nada que ver con el "libre comercio". Y romperlo supone decisiones de Estado en el sentido de proteger del comercio desleal y abusivo un sector de la producción que aun en términos económicos pesa más de lo que parece, si tomamos en cuenta los valores reales de las cosechas y su efecto multiplicador horizontal y vertical sobre la industria de insumos y maquinaria, la transformación, los servicios y el comercio.

## **Recuperar la soberanía y seguridad alimentarias**

Un pueblo que no tiene asegurada su alimentación es un pueblo sometido. Es por eso que mediante tratados de libre comercio, exportaciones a precios de dumping y programas de “ayuda alimentaria”, los países poderosos y sus transnacionales están empeñados en una guerra por dismantelar las agriculturas de los países económicamente débiles. Así, la comida se transformó en arma de los imperios; potencias que protegen y subsidian sus agriculturas, mientras a nosotros nos imponen la apertura comercial, arrasando cultivos, arruinando campesinos y poniendo de rodillas a naciones incapaces de emplear a su población y producir sus alimentos.

Por eso junto con los campesinos mexicanos luchamos por la soberanía alimentaria, entendida como el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias de producción, distribución y consumo de bienes básicos; pero también como el derecho a un trabajo y un ingreso que nos permitan acceder con dignidad a una alimentación adecuada y suficiente. Y en nuestros países el derecho a la alimentación sólo se garantiza respetando y promoviendo los modos campesinos e indígenas de producción agropecuaria, forestal, pesquera, artesanal; así como nuestros sistemas de comercialización y de gestión de los espacios rurales.

Rechazamos, entonces, la introducción y el uso de organismos genéticamente modificados, tanto por sus impactos en nuestras reservas biológicas y en la salud de los consumidores, como por que remachan la dependencia de los agricultores respecto de las transnacionales productoras de semillas y agroquímicos. Como pueblo de maíz nos agravia particularmente la contaminación de los maíces criollos con transgénicos.

## **Restablecer la seguridad y soberanía en el empleo**

Para frenar el éxodo es necesario que el gobierno desarrolle políticas de fomento económico comprometidas con el empleo y no sólo con la presunta competitividad. Y para contener el éxodo rural hay que impulsar una agricultura familiar y asociativa intensiva en trabajo. En el campo vive uno de cada tres mexicanos, de modo que continuar dismantelando nuestra agricultura significa descubrir un tercio de la población, que el resto de la economía –estancada por lustros– no puede absorber. Reactivar la agricultura campesina es, entonces, cuestión de seguridad nacional, pues países incapaces de emplear dignamente a la mayoría de sus ciudadanos y atendidos a las circunstancias económicas y políticas de quien recibe sus migrantes, son naciones minusválidas.

## **Por los derechos del que migra, pero también por el derecho de no migrar**

El campo mexicano se está vaciando. Sin trabajo, sin ingresos y sin futuro, muchos campesinos emprenden el camino de la migración, un peregrinar que ya no es sólo estacional y relativamente cercano, sino distante y con frecuencia definitivo. Algunos gobiernos piensan que es buen negocio exportar ciudadanos a cambio de las “remesas” en dólares que los migrados envían. Esto es una vergüenza.

Para nosotros la emigración forzada por la miseria es un cáncer que deber ser combatido y erradicado antes de que nos destruya como nación. Pero, entre tanto, el éxodo campesino y de otros sectores es un hecho, y debemos reivindicar los derechos humanos y laborales de los migrantes. Derechos sistemáticamente violados, no sólo por gobiernos lejanos como el de Estados Unidos, sino también por el gobierno mexicano, que se comporta frente a los migrantes centroamericanos como policía y cancerbero de los yanquis.

Los asalariados estacionales, migrantes o no, somos el sector más pobre y desamparado de nuestra muy pobre y desamparada población rural, pues por lo general nos empleamos por temporadas, y no sólo no se respetan nuestros derechos laborales y carecemos de seguridad social, tampoco se respetan nuestros derechos humanos. Es indispensable, entonces defender los derechos del trabajo migratorio nacional y transfronterizo.

Pero no podemos conformarnos con pelear por una migración con rostro humano. Así como luchamos por el derecho a la alimentación y por la soberanía alimentaria, luchamos también por el derecho al trabajo y por la soberanía laboral. Porque un país que no puede garantizarle a sus ciudadanos un empleo digno y bien remunerado, un país que para sostenerse debe “exportar” a sus jóvenes, un país que vive de los ahorros que su población trasterrada envía de regreso a sus familiares, es un país sin soberanía ni vergüenza.

Sabemos que los flujos migratorios sólo van a disminuir, y a perder su carácter compulsivo, cuando en las regiones que hoy nos expulsan existan condiciones de vida dignas y expectativas de progreso. Y crear estas condiciones supone impulsar un desarrollo hacia adentro y no sólo hacia fuera, un desarrollo comprometido con la creación de empleo y con la distribución más justa del ingreso. En particular un desarrollo que reactive la agricultura campesina y la producción alimentaria.

### **Por una economía rural popular y solidaria**

La economía popular es el modo en que los productores por cuenta propia y los consumidores pobres nos organizamos de manera autogestiva para sobrevivir en el mundo deshumanizado del capital. En la economía popular lo que cuenta no es la ganancia sino la producción de bienes para la satisfacción de necesidades. Acorralada y agredida por las políticas neoliberales y la competencia desleal de los monopolios y de los productos agrícolas subsidiados de los países centrales, la economía autogestiva, popular y campesina, resiste, y en su resistencia prefigura el orden justo y solidario por el que luchamos.

Los campesinos parcelarios o asociativos, que son el núcleo de la economía popular, padecen una guerra de exterminio impulsada por las transnacionales y los gobiernos imperiales, pues doblegada la agricultura mediana y pequeña que produce alimentos, estaremos a merced del capital. Entonces, defender la economía popular es defender el presente y el futuro de México, pues en un país estragado donde hasta la burguesía es torpe y mezquina, atenerse a la otra economía, a la economía empresarial, es apostar a la exclusión y al desempleo, y en el mejor de los casos a una explotación asalariada maquiladora y finquera, propia del régimen fabril y las plantaciones esclavistas del siglo XIX.

Mientras que la lógica del capital es rapaz y depredadora, nuestra economía campesina es, cuando la dejan, amable con el medio ambiente y con los trabajadores. Una producción respetuosa de la naturaleza, pero también socialmente justiciera. Y rechazamos el dicho de que la economía campesina no es competitiva. Quizás los pequeños y medianos productores no tenemos los rendimientos físicos y económicos de los grandes, pero somos mucho más eficientes que los empresarios en la generación de empleo e ingreso dignos; en la producción de comida y seguridad alimentaria; en la preservación y reproducción de los recursos naturales y la biodiversidad.

Pero la economía popular no está sólo en la producción primaria, se encuentra también en los servicios técnicos, el financiamiento, la industrialización y el mercadeo. Actividades de las que los productores directos tenemos que apropiarnos colectivamente si no queremos estar siempre en desventaja frente al capital privado.

La integración horizontal entre productores diversos y consumidores locales y la integración vertical en cadenas productivas, operada por empresas asociativas, es una opción irrenunciable de los campesinos. Como lo es la búsqueda de aliados entre los consumidores. Tanto los de nuestros pueblos, como los consumidores solidarios de los países desarrollados, que sustentan las redes internacionales del “Comercio Justo”. Un intercambio basado en la conciencia y no en el lucro, que demuestra que aun en el terreno del mercado puede prevalecer la solidaridad.

### **Contra la privatización de la vida**

La diversidad biológica, pródiga en México, es nuestra principal herencia y patrimonio. Preservarla y restaurarla, pero también aprovecharla productivamente, es responsabilidad mayor de los campesinos. Por eso rechazamos el establecimiento de patentes sobre códigos genéticos y saberes comunitarios. Los repudiamos porque privatizan la vida, que pasa a ser una mercancía más, y porque nulifican el derecho de las comunidades rurales y campesinas mesoamericanas al usufructo de los recursos genéticos y la biodiversidad. Por eso luchamos por el respeto a los saberes tradicionales que son patrimonio de las comunidades: conocimientos de creación colectiva y disfrute compartido que no deben caer en manos de corporaciones que trafican y especulan con ellos. Por eso repudiamos, también, la privatización del agua dulce, recurso cada vez más contaminado y escaso que es base de todas las formas de vida.

### **Por una producción campesina ambientalmente sostenible**

Rica en recursos naturales –hoy degradados– y diversidad biológica –que se pierde aceleradamente, México está al borde de una enorme crisis ambiental. El modelo de urbanización-industrialización es culpable, pero también una estrategia agrícola depredadora que dañó severamente tierra, agua, aire, flora y fauna; una tecnología intensiva en el uso de agroquímicos, que envenena la tierra, el aire y el agua; pero igualmente envenena al trabajador y envenena al consumidor.

Y si en sus etapas de expansión dicha estrategia destruyó ecosistemas, es aun más ecocida cuando la actividad rural retrocede. Despoblar el campo no es conservar la naturaleza, pues los ecosistemas se reproducen socialmente. Para restaurar los recursos

y equilibrios perdidos hace falta restaurar también una economía campesina sustentable capaz de aprovechar sin destruir.

### **Por los derechos de la mujer campesina**

Las mujeres del campo tienen derechos, no sólo reproductivos, también económicos, laborales, sociales, políticos, agrarios... Derechos disminuidos o de plano negados, tanto por las sociedades nacionales, como por las comunidades agrarias, las organizaciones sociales y en el ámbito familiar. La labor de las mujeres campesinas no ha sido reconocida, de modo que el valor de nuestro trabajo no se refleja en el precio de los productos. Y tampoco se reconoce nuestra aportación primordial a la conservación de las semillas y de los saberes agrícolas. Por todo ello luchan las mujeres del campo: por ser vistas, escuchadas y tomadas en cuenta. Queremos lograr que la democracia, la justicia y la equidad empiecen por el hogar, pero que se extiendan a la comunidad, la organización, el país.

### **Restablecer la esperanza en el campo y recuperar a los jóvenes**

La descomposición del tejido social es el saldo más doloroso de la crisis rural. La migración compulsiva, las estrategias de sobrevivencia delincuenciales como el narcocultivo, la agudización de los conflictos, la proliferación de grupos guerrilleros, el descreimiento en las instituciones, la ingobernabilidad hormiga, son procesos perversos que no remitirán mientras el campo siga siendo cárcel y condena para las nuevas generaciones de mesoamericanos rurales.

Porque cada vez más jóvenes rurales ya no creen en la agricultura ni encuentran su destino en el campo, hay que restaurar la economía y la naturaleza, pero también la esperanza, pues sin sangre nueva el movimiento campesino no tiene futuro.

### **Revitalizar nuestra cultura y nuestra identidad**

Para recuperar las raíces de nuestra identidad debemos darle viabilidad económica a la comunidad agraria, sustento mayor de nuestras culturas autóctonas, afroamericanas y mestizas.

En el campo están nuestras raíces, y el México urbano perderá irremisiblemente su identidad si no se reconcilia con el México profundo, que es en gran medida el México rural. Pero no se trata de preservar reliquias arqueológicas, se trata de restaurar la vitalidad socioeconómica del campo como sustento de su vitalidad cultural. No convocamos a nostalgias reaccionarias, que los jóvenes del campo son los primeros en rechazar, proponemos un México moderno, plural y abierto al mundo; pero que sea también indígena y campesino.

### **Por el reconocimiento de los derechos autonómicos de los pueblos indios**

Durante más de cinco siglos los pueblos originarios del continente americano fuimos oprimidos y humillados casi hasta la extinción. Hoy los indios de Mesoamérica, el

corazón étnico del continente, están de pie reclamando todos sus derechos: políticos, socioeconómicos y culturales.

El alzamiento zapatista de Chiapas colocó en primer plano la urgente necesidad de reconocer los derechos autonómicos de los pueblos autóctonos. Lo que significa reconocer su territorio, normas políticas y jurídicas, saberes y prácticas productivas, lenguas y culturas.

### **Frente al autoritarismo, la militarización y la represión, defender la democracia representativa y profundizar la participativa**

La lucha por las libertades políticas es vieja en los pueblos agrarios, pero la democracia como forma de gobierno sigue siendo asignatura pendiente y, por el contrario, existe una larga historia autoritarismo y represión. Historia negra que no ha terminado. Y si en el país faltan tradiciones democráticas, el campo ha sido territorio privilegiado de la prepotencia; un ámbito donde por norma no se respetan las libertades civiles ni los derechos ciudadanos. Pero, además, el clientelismo corporativo es hábito acendrado de muchas de nuestras organizaciones sociales y el caciquismo sigue dominando en los gobiernos locales.

Por eso, desde hace rato, los hombres del campo están empeñados en transformar profundamente sus sistemas de convivencia gremial y ciudadana. En particular, los pueblos indios han puesto la muestra de lo que puede ser una nueva socialidad democrática, participante y autogestiva. Pero el Estado se ha negado a reconocer y respetar esos derechos. Los derechos autonómicos competen directamente a nuestra porción indígena, pero también son modelo de las autonomías cívicas, sociales y económicas que todos, indios y mestizos, estamos empeñados en construir.

Los campesinos quieren seguir cosechando alimentos sanos para todos; quieren seguir generando empleo e ingreso para millones de mesoamericanos; quieren seguir cuidando los recursos naturales que nos dan aire puro, agua limpia, tierra fértil y diversidad biológica; quieren mantener y desarrollar nuestra cultura y nuestros usos y costumbres indios, afroamericanos y mestizos, que son orgullo nuestro y patrimonio de todos; quieren impulsar nuevas formas de convivencia democrática.

### **Presentación**

El campo de México se encuentra en una situación económica, social y ambiental insostenible. El grito “El campo no aguanta más” del movimiento campesino y su proclama de “Salvemos al campo para salvar a México”, sintetizan la raíz y la razón del creciente descontento de campesinos, pueblos indios, jornaleros, jóvenes y mujeres a lo largo y ancho del espacio rural de nuestro país.

Una verdadera guerra –económica, política, social e ideológica– contra la agricultura campesina ha sido desplegada por los gobiernos del PRI y el PAN desde 1982 a la fecha, provocando la mayor crisis social y alimentaria desde tiempos de la Revolución mexicana de 1910 y afectando a millones de campesinos y pobladores rurales así como a la gran mayoría de los mexicanos. También ha contribuido al agravamiento de la crisis ecológica que amenaza la calidad de la vida en las ciudades y la viabilidad de la

economía del país, principalmente del sector industrial y de servicios.

En el campo no se respetan los derechos de 30 millones de mexicanos. Los campesinos y campesinas, los pueblos indios, los jóvenes y mujeres del México rural sobran, no sirven, son prescindibles: han sido excluidos del desarrollo económico y social del país. El mejor campesino e indio es el emigrado, el deportado a las ciudades y a los Estados Unidos.

La mayoría de la población rural no tiene derechos ni ciudadanía plena; son mexicanos de segunda; se les discrimina, desvaloriza y se les estigmatiza desde la oligarquía, el gobierno federal, los gobiernos estatales y los medios de comunicación.

La guerra contra el México rural emprendida por la oligarquía, los gobiernos del PRI y del PAN, las corporaciones transnacionales y los intereses hegemónicos de Estados Unidos se ha desarrollado sistemáticamente a lo largo de más de 25 años contra uno de los sectores fundamentales en la construcción de nuestra nación e identidad en sus diferentes momentos históricos decisivos: Independencia, Reforma, Revolución, cardenismo y modernización urbana e industrial.

¿Cómo se explica la guerra contra la agricultura campesina y los pueblos indios que fueron, son y seguirán siendo fundamentales para la alimentación, identidad, cultura, existencia y viabilidad de nuestra patria?

¿Por qué la guerra contra los herederos de una de las culturas originarias más importantes en el mundo, la mesoamericana? Miguel León-Portilla ha establecido que la civilización mesoamericana constituye uno de los seis focos civilizatorios originarios en la historia de la humanidad, junto con los desarrollados en la región andina, Egipto, Mesopotamia, Valle del Indo y Valle del Río Amarillo. Para Miguel León-Portilla, “en los procesos civilizatorios que ha desarrollado la humanidad, hay algunos que deben reconocerse como originarios, es decir, que en su origen se han producido autónomamente. Todas las otras civilizaciones, por muy desarrolladas que han llegado a ser, deben considerarse como derivadas o encaminadas por distintos núcleos civilizatorios”.

¿Por qué la guerra contra los herederos de uno de los centros de origen de los cultivos agrícolas en el mundo? Nikolai Vavilov (1887-1943), uno de los más grandes genetistas y estudiosos de las plantas cultivadas del siglo XX, definió a la región mesoamericana como uno de los centros de domesticación de plantas cultivadas más importantes del mundo. En Mesoamérica se originó el maíz y otras 49 especies de cultivos agrícolas.

En las diversas etapas históricas de lucha del pueblo mexicano por la construcción de una nación independiente, libre, republicana, democrática y justa (Independencia, guerras contra las intervenciones extranjeras, Reforma, Revolución, cardenismo), ¿no fueron los campesinos, peones e indios quienes produjeron los alimentos para el esfuerzo de guerra y quienes aportaron la mayor parte de soldados y muertos?.

Y en la etapa del desarrollo industrial y la urbanización del país (1940-1975), ¿no fueron los campesinos quienes produjeron los alimentos requeridos para este acelerado crecimiento, e incluso quienes produjeron excedentes para la exportación y la consecuente obtención de divisas para importar maquinaria, equipo y bienes

intermedios para el desarrollo industrial del país?

¿Por qué entonces la guerra de la oligarquía y los gobiernos del PRI y el PAN contra la agricultura campesina y los pueblos indios? ¿Será verdad que el campo y los campesinos ya no son necesarios para contribuir a resolver los grandes problemas nacionales? ¿Cuál podría ser la vía para frenar y revertir la guerra neoliberal contra el campo mexicano? ¿Cómo poder salvar al campo para salvar a México?

¿Cómo contribuir a impulsar una gran alianza entre las organizaciones rurales y el movimiento campesino con los movimientos urbanos, populares y ciudadanos del país? ¿Cuál debe ser el programa para el campo que contribuya a transformar el país y a favorecer un nuevo modelo económico, social y ambiental en el marco del Proyecto Alternativo de Nación impulsado por el Movimiento en Defensa de la Economía Popular, el Petróleo y la Soberanía encabezado por Andrés Manuel López Obrador?

Para contribuir a la reflexión, la organización campesina, popular y ciudadana – autónoma, autogestiva, desde abajo– y la acción transformadora, a continuación se presenta una propuesta de programa para el campo en el marco de la lucha por un Proyecto Alternativo de Nación.

### **La guerra neoliberal contra el campo mexicano (1982-2010)**

A partir de 1982, se impuso la política neoliberal a nuestro país por los intereses hegemónicos de Estados Unidos y de sus grandes corporaciones, con la complicidad de la oligarquía mexicana y los gobiernos priístas y panistas de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas, Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón.

La política neoliberal es una estrategia de las grandes corporaciones y grupos financieros para detener el proceso de caída de sus ganancias y de estancamiento de las economías de Estados Unidos y demás países desarrollados por medio del control de los mercados, las economías, los sistemas financieros y el petróleo y otros recursos naturales del resto del mundo.

La imposición del modelo neoliberal en México se inscribe en la reestructuración de la economía mundial a partir de la década de los ochenta en función de las necesidades de acumulación del capital financiero, internacional y de las megacorporaciones transnacionales de los países desarrollados, en el contexto de la llamada tercera revolución industrial (revolución científico-tecnológica impulsada por el desarrollo de la informática, las telecomunicaciones, la transportación y logística masiva de mercancías, las llamadas ciencias de la vida, la nanotecnología, etcétera).

Con el estallido de la crisis de la deuda a principios de los años ochenta, el gobierno mexicano y la élite político-empresarial optaron por ceder a los condicionamientos de Estados Unidos y del Fondo Monetario Internacional (FMI) para renegociar la deuda y “salvar” la economía nacional por medio de la apertura comercial, la privatización y desregulación de la economía y el debilitamiento de la rectoría del Estado en la economía y el desarrollo social.

A partir de 1982 nuestro país experimentó un cambio radical de modelo de

(sub)desarrollo para asumir la propuesta de Estados Unidos y sus corporaciones con los lineamientos del llamado Consenso de Washington, a saber: a) libre empresa, libre comercio, libertad económica y ventajas comparativas como principios ideológicos de la “nueva economía”; b) reorientación de la economía hacia la exportación en sustitución del mercado interno; c) privatización de las empresas y entidades públicas; d) desregulación de la economía, y e) inversión privada, y extranjera principalmente, como motor del crecimiento económico, en lugar de la inversión pública y el ahorro interno.

Como consecuencia de las políticas de ajuste estructural impuestas por el FMI a México, el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) inició un proceso acelerado y unilateral de apertura comercial. Lo anterior, adicionalmente, formó parte de los prerrequisitos exigidos para la adhesión de nuestro país al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), misma que se formalizó en 1986. De esta forma, se determinó sustituir los permisos previos de importación por un sistema de aranceles decrecientes, y en algunos casos se mantuvo un sistema de cuotas de importación.

### **Campesinos y territorio rural en el siglo XXI**

De los seis mil seiscientos millones de habitantes del mundo, la mitad viven en zonas rurales y constituyen también la mitad de la población económicamente activa. En el caso de México, existen 5.8 millones de hogares rurales en 180 mil localidades de dos mil 500 habitantes o menos (INEGI, ENIGH, 2002). Los habitantes rurales ascienden a 25 millones y representa 25 por ciento de la población nacional. De acuerdo con el Consejo Nacional de Población, para el año 2010 habrá 26.1 millones de mexicanos en el medio rural. Si se toma en consideración el criterio más recientemente aceptado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y por el propio gobierno mexicano (PND 2006-2012), de que las localidades rurales son aquellas de diez mil habitantes o menos, el 30 por ciento de la población mexicana se considera rural, es decir, poco más de 30 millones.

A pesar de que en las décadas recientes se ha acelerado el éxodo campesino, la población rural en términos absolutos aumenta año con año y se renueva sin cesar. Esto supone reconocer que la población y la pobreza en el medio rural no son mera herencia del pasado sino resultado contemporáneo de los modelos de modernización sin campesinos, aplicados desde principios de 1982.

Los cinco millones de campesinos y campesinas –ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios– a los que se pretende excluir, son poseedores de 90 por ciento del territorio nacional. Dicho grupo está conformado por 3.8 millones de ejidatarios, 600 mil comuneros y 1.6 millones de propietarios privados.

La mayoría de los cinco millones de unidades de producción rural son minifundistas: 3.3 millones únicamente poseen cinco hectáreas o menos. Se trata fundamentalmente de un sistema de producción/reproducción agroalimentario y de gestión del territorio rural en pequeña escala y con base en la organización familiar del trabajo.

Desde un enfoque económico, el sector agropecuario, forestal y pesquero aporta cinco por ciento del producto interno bruto, 12 por ciento si se considera la aportación del

sector de la agroindustria y de los servicios asociados. La población económicamente activa del sector agropecuario representa 15.8 por ciento del total nacional (XII Censo General de Población y Vivienda). Si se evaluara el papel del sector con un enfoque amplio, integral, multifuncional –considerando los aportes ambientales, sociales, culturales, etcétera–, entonces su contribución al desarrollo nacional se elevaría y apreciaría justamente.

De los cinco millones de unidades de producción rural, un millón (20 por ciento) es propiedad de comunidades indígenas de 54 grupos étnicos de más de 25 estados. La población indígena representa diez por ciento de la población nacional, está distribuida en seis mil 830 ejidos y comunidades (23 por ciento del total de estos núcleos agrarios) y posee 22.6 millones de hectáreas (21.9 por ciento del total de la superficie que éstos comprenden), 5.3 millones de las cuales corresponden a pequeños propietarios indígenas.

La pobreza en México es sobre todo rural. Baste mencionar que 572 mil hogares rurales sobreviven con hasta un salario mínimo general; 817 mil, con entre 1.1 y 1.5, y 761 mil, con entre 1.6 y dos salarios mínimos generales.

Demográficamente, el campo está envejecido: la edad promedio de los ejidatarios es de 51 años y 49 por ciento de los ejidatarios tienen 55 años o más. Al mismo tiempo, el campo se ha feminizado: 400 mil mujeres son poseedoras legales de derechos ejidales, esto es 20 por ciento del total de los sujetos de estos derechos, según datos de 2004.

El 90 por ciento del territorio rural nacional está en manos de campesinos, campesinas e indígenas y es mucho más que tierras para la producción agropecuaria y forestal. Comprende un conjunto diverso e interrelacionado de patrimonios territoriales de importancia estratégica actual y potencial para el país: tierras, aguas, costas, biodiversidad, recursos genéticos, recursos minerales, conocimientos tradicionales, activos históricos y culturales, recursos escénicos, etcétera. Son recursos en extremo valiosos que se encuentran en manos campesinas e indias como resultado del pacto social pos-revolucionario y de la lucha social ininterrumpida, si bien han sido sobreexplotados por intereses ajenos a las comunidades rurales. No obstante, dichos recursos son considerados por los neoliberales como “activos en manos muertas, y por ello han de estar sujetos a procesos de desamortización y mercantilización para trasladarlos a manos vivas, productivas, competitivas, eficientes, globalizadas”.

### **El credo neoliberal para el agro mexicano**

La política de guerra contra la agricultura campesina y la soberanía nacional ha estado sustentada en una concepción político-económico-ideológica coherente, que conforma un verdadero credo, cuyos principales axiomas, dogmas y supuestos se enuncian a continuación:

**Determinismo histórico.** Si México quiere transformarse hoy en un país desarrollado, debe reducir drásticamente su población rural a no más de cinco por ciento de la población total. Así lo demuestra la evolución de los países más ricos, ¿por qué ir en contra de la historia y la evolución económica de las naciones? Nuestro país no puede avanzar y superar la pobreza con una alta población rural que, además, aporta una

pequeña proporción del producto interno bruto. No hay otro camino en la historia de los pueblos ni en el desarrollo económico de los países. En este sentido, ¿por qué no acelerar el curso de la historia?

**Reduccionismo economicista.** La agricultura es un sector igual al resto de los sectores de la economía. Por tanto, debe ser evaluado con los mismos criterios de desempeño económico y debe ser sometido a las mismas condiciones que la industria y los servicios tanto a escala nacional como mundial. Así, la multiplicidad de funciones de la agricultura y la gestión del territorio rural se reduce a una sola de ellas. La agricultura, la alimentación y el territorio rural no son más que simples mercancías, sujetas a las leyes del valor y a los equilibrios de la oferta y la demanda.

**Principio de las ventajas comparativas.** En una economía globalizada y sujeta a procesos de integración de bloques económicos regionales, la agricultura mexicana tiene que reorganizarse en función del principio de las ventajas comparativas; es decir, concentrarse en aquellos subsectores y ramas en los que se tiene ventajas respecto a Estados Unidos y Canadá y abandonar aquellos en que la ventaja corresponde a nuestros socios comerciales. Esto significa que México debe dejar de producir granos básicos, oleaginosas, lácteos y productos cárnicos para mejor importarlos más baratos de Estados Unidos y Canadá, y reorientar el conjunto de sus agriculturas a la producción de hortalizas, flores y frutas tropicales. Por supuesto que este principio aplica a todos los países, excepto a los desarrollados.

**Gran escala frente a pequeñas y medianas escalas.** En la globalización e integración de bloques económicos regionales, la única forma de que las economías y las agriculturas sean viables y competitivas es con las grandes escalas. Para competir con la agricultura de Estados Unidos, que tiene un promedio de 176.5 hectáreas por granjero, México necesita acabar con el minifundismo (3.5 hectáreas por campesino) y acelerar el surgimiento de un fuerte sector de grandes propietarios rurales. Consecuentemente, la inversión y los subsidios públicos deben tener un destinatario inequívoco: los grandes agricultores. ¿Cuál es el sentido de invertir recursos productivos en un sector inviable y que va de salida? Es evidente que el culto a las grandes escalas significa expulsar de sus territorios y de la agricultura a los 3.8 millones de minifundistas y sus familias. Lo anterior, sin considerar que, por ejemplo, las escalas pequeñas y medianas de producción han demostrado mayor eficiencia y viabilidad económica, social, ambiental y política en países tales como los de la Unión Europea, cuya superficie promedio por campesino es de 18.7 hectáreas; Japón, con 3.1, y China, con 0.3 hectáreas por campesino.

**Los campesinos e indios no son un lastre del pasado.** Un principio que subyace en la concepción neoliberal de la agricultura es que los campesinos e indios representan una herencia del pasado y un pesado fardo que el país debe sacudirse si es que quiere progresar. La agricultura y los patrimonios territoriales de campesinos e indios se consideran recursos en manos muertas, activos improductivos y, más aún, recursos sujetos a la aniquilación por parte de los rústicos ecodidas. Por tanto, es un imperativo categórico trasladar el dominio de dichos recursos a manos privadas y de preferencia de grandes corporaciones nacionales y sobre todo extranjeras. Bajo el cobijo del racismo y la exclusión social, se trata de promover la privatización total de la agricultura y la alimentación, incluidos los conocimientos y los recursos genéticos: en suma, todos los recursos patrimoniales de campesinos e indios.

## **Modelo agroalimentario hegemónico**

Más allá del credo ideológico neoliberal, el proceso de reordenamiento de la agricultura y la alimentación en México y en el mundo está sobredeterminado por un modelo coherente en el plano global, promovido por los intereses de Estados Unidos y sus corporaciones. Los rasgos constitutivos de dicho modelo se enuncian a continuación:

Fomento a la concentración de la producción mundial de alimentos en unos cuantos países (Estados Unidos, la Unión Europea, Brasil) y, como contraparte, promoción del desmantelamiento de las agriculturas campesinas e indígenas en el resto del mundo, así como la reorientación hacia la exportación por parte de agroempresarios. Lo anterior, de conformidad con los supuestos ideológicos, axiomas y supuestos arriba señalados.

Sin dejar de reconocer los avances tecnológicos, las inversiones en infraestructura productiva y la existencia de políticas de Estado favorables a la agricultura, tal concentración no podría ser posible sin la utilización de sistemas intensivos de producción a gran escala con base en subsidios dumping; la utilización de tecnologías altamente riesgosas para la salud humana, la salud animal y el ambiente, y la externalización de los costos ambientales. Sin el uso masivo, creciente e ilegítimo de tales prácticas desleales, antiéticas e irracionales de producción, procesamiento y comercio de alimentos, las potencias agroalimentarias no podrían imponer su hegemonía en los mercados internacionales y en la definición de las políticas agrícolas nacionales y globales.

Cuando este sistema de agricultura y comercio agroalimentario tiene obstáculos para imponerse por medio de prácticas económicas desleales, los países desarrollados, principalmente Estados Unidos, no dudan en utilizar mecanismos extraeconómicos, incluida la coerción político-militar, para imponer su dominio en los mercados internacionales.

Dicho modelo, que bien podría denominarse imperialismo alimentario y de agricultura sin campesinos, propicia, además, una desruralización forzada, compulsiva. Se trata de acelerar el despoblamiento de los territorios rurales de México y de los demás países en vías de desarrollo, para debilitar la resistencia social a la privatización y monopolización de los patrimonios de comunidades campesinas y pueblos indios: recursos energéticos, tierras de alto valor económico, agua, costas, biodiversidad, recursos minerales, recursos genéticos, sitios históricos y ceremoniales, territorios con valores escénicos, etcétera. Paralelamente se persigue incrementar y hacer aún más precaria la oferta de trabajo a las nuevas generaciones en las zonas de expulsión, para sostener el desfalleciente modelo maquilador en México y la debilitada economía estadounidense.

### **El salinato y la profundización de la guerra contra la agricultura campesina**

La presión del gobierno de Estados Unidos, del capital financiero internacional y de las corporaciones transnacionales se exacerbó cuando arribó al poder presidencial Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

Esos agentes aprovecharon la debilidad del nuevo equipo gobernante –en razón de su arribo a la Presidencia de la República vía el fraude electoral–, su ilegitimidad y su escasa credibilidad interna e internacional. La presión estadounidense y corporativa se tradujo entre otros hechos significativos en la privatización de los bancos, en la profundización de la privatización y desincorporación de empresas y entidades públicas y en el inicio de negociaciones secretas a principios de los años noventa entre los gobiernos de Estados Unidos y México para suscribir un tratado de libre comercio. En 1989, Estados Unidos y Canadá habían firmado un acuerdo de ese tipo.

En este contexto, entre 1988 y 1994, se llevaron a cabo las reformas más radicales en el sector agroalimentario y rural del país desde la Revolución de 1910 y el cardenismo (1934-1940), siempre en favor de los intereses de una élite nacional y del poder transnacional. Sobresalen las siguientes:

- Reformas en el sistema de crédito rural (1989-1992): eliminación del subsidio a la tasa de interés; concentración de la banca de desarrollo (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura, FIRA y el Banco Nacional de Crédito Rural, Banrural) en los productores comerciales, y creación del llamado crédito a la palabra para los productores marginales.
- Surgimiento del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y creación de Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales (Fonaes).
- Contrarreforma agraria del artículo 27 constitucional (1992), con la cual se cancela el reparto agrario establecido en la constitución de 1917 y se abre paso a la privatización y compra-venta de las tierras ejidales y comunales.
- Privatización y/o cierre durante el período 1990-1994 de Fertilizantes de México (Fertimex), Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (Anagsa), Instituto Mexicano del Café (Inmecafé), Tabacos Mexicanos (Tabamex), Alimentos Balanceados de México (Albamex), Industrias Conasupo (Iconsa), Maíz Industrializado Conasupo (Miconsa), Trigo Industrializado Conasupo (Triconsa) y Centros Conasupo de Capacitación, (Ceconca).
- Desaparición de los precios de garantía de arroz, trigo, sorgo, soya, cártamo y copra (1989). La Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) restringió entonces su actividad al acopio de maíz y frijol.
- Creación de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca, 1991), en previsión del cierre de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo).  
Eliminación del precio de garantía de frijol (1994).
- Negociación y firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, 1990-1993).
- Modificaciones privatizadoras a la Ley Federal del Agua (1994).
- Sustitución de los subsidios indirectos por directos al productor vía el Programa de Apoyos Directos al Ingreso del Productor (Procampo, otoño-invierno 1993/94).

- Entrada en vigor del TLCAN (primero de enero de 1994).

### **La crisis alimentaria cambia el escenario**

Después la segunda guerra mundial se vivió un largo período de cotizaciones agropecuarias decrecientes y en los últimos 30 años el precio de los alimentos se redujo 75%, no tanto por apertura de nuevas tierras al cultivo sino por mayores rendimientos y cosechas, resultantes de tecnologías asociados a la llamada Revolución Verde que dieron lugar a una suerte de “agricultura industrial” donde, en apariencia, se puede aumentar casi ilimitadamente la productividad con relativa independencia de las condiciones agroecológicas. Al explosivo incremento del riego (en el siglo XX se construyeron 800 mil presas: 45 mil de más de 15 metros de altura y 100 aun mayores), se agregó la mecanización a ultranza, las semillas mejoradas, un mayor empleo de fertilizantes químicos, nuevos herbicidas y una amplia gama de pesticidas. Esto, los subsidios y en muchos casos el saqueo impago de recursos naturales no renovables, como aguas fósiles, transformaron a los países metropolitanos en granero del mundo dejando a los periféricos como abastecedores de algunas materias primas agropecuarias e importadores netos de comida.

Para renunciar a la seguridad alimentaria basada en autoproducción y en reservas estratégicas propias, los neoliberales al mando argumentaban que los países de la gran franja equinoccial no tienen vocación cerealera y es más razonable que importen granos baratos a que los produzcan caros. Y, más allá del dumping económico y ambiental que practican las metrópolis primermundistas, lo cierto es que sus rendimientos técnicos y sus abundantes cosechas permitieron mantener bajos los precios de los granos básicos, dándole una apariencia de validez a la decisión.

Esto terminó. El índice de precios de alimentos de *The Economist* está en su punto más alto desde que empezó a hacerse en 1845 y los inventarios de los cereales, como porcentaje de la producción, son los menores jamás registrados. A fines de 2007, como saldo de un incremento de 130% durante el año, el trigo llegó a 400 dólares la tonelada el mayor precio del que haya memoria, y el maíz escaló los 175 dólares, también un récord. Cierto, se trata de picos, pero aun cuando descienden las cotizaciones siguen muy elevadas. Y estas alzas provocan desplazamiento y encarecimiento de otros cultivos como el arroz, que en los primeros meses de 2008 tuvo un alza de 75%, y en tanto que se dan en insumos ganaderos ocasionan el encarecimiento de la carne, el huevo y los lácteos. Según el Banco mundial de fines de 2006 a principios de 2008 el precio de los alimentos en general se incrementó en casi 50%. Las malas cosechas influyen, pero más allá de fluctuaciones anuales las causas de fondo son otras, de modo que el mediano y largo plazo son igualmente ominosos: según The Institute of Science in Society, con datos de International Food Policy Reserch Institute, de continuar las tendencias actuales el precio de los alimentos aumentará entre 20 y 33% para 2010 y entre 26 y 35% más para 2020.

Por parte de la demanda, hay que considerar el incremento del empleo de granos en alimentar ganado (provocado, entre otras cosas, por el cambio de hábitos alimentarios en países como China e India), y más recientemente por la explosiva demanda maíz y otros productos de potencial consumo humano para producir agrocombustibles

fuertemente subsidiados (15 mil millones de dólares anuales sólo en los países de la OCDE, según *The Financial Times*). La combinación es explosiva, pues entre 2004 y 2007 el mismo incremento que tuvo la producción maicera lo tuvo el empleo de este grano para fabricar etanol, de modo que el aumento de la demanda forrajera presionó sobre las reservas, el saldo: alzas bruscas de los precios. La conversión de granos a combustibles y carne resulta ruinoso en un mundo con hambre, pues con la cantidad de cereal que aporta las calorías que una persona gasta en un día apenas se produce un cuarto de litro de etanol o seis gramos de carne de res. Sin embargo, la tendencia se mantiene y en 2008 se prevé que Estados Unidos destinará a producir etanol un cuarto de su cosecha maicera.

Por parte de la oferta, debe tomarse en cuenta la degradación de los sistemas agrícolas intensivos, cuyos altos rendimientos se lograron erosionando los recursos naturales, y los altos costos sociales, ambientales, productivos y de transporte asociados a la apertura de nuevas tierras al cultivo, muchas de ellas vulnerables al cambio climático. (ver, *Economist Intelligence Unit*, “No más alimentos baratos”, *La Jornada* 18/12/07).

Otro factor no coyuntural que coadyuva al alza de precios por el lado de la oferta es la imposibilidad de seguir soslayando indefinidamente los altos costos ambientales directos e indirectos de una actividad que con su actual modelo tecnológico emplea –y en gran medida contamina– la mayor parte del agua potable de la que disponemos, que genera un tercio de todos los gases de efecto invernadero (18% por deforestación y 14% por la producción misma) y que es usuaria de una porción sustantiva del transporte, que a su vez genera 14% de dichos gases.

El fin de los alimentos baratos es inseparable del fin de los combustibles baratos. Agotamiento energético que es también el término del ciclo histórico que empezó hace más de doscientos años con el despliegue del capitalismo industrial: un orden basado en la ganancia y sostenido por un creciente gasto de energía (en los últimos 20 años se empleó más energía que en toda la historia previa de la humanidad) que sólo fue posible por la generosidad de los combustibles fósiles.

La crisis energética gravita decisivamente sobre la crisis agropecuaria. No sólo porque una de las opciones a los combustibles fósiles son los agrocombustibles cuya expansión se da, en parte, sobre tierras antes destinadas a otros cultivos; sino también porque la agricultura siguió los mismos patrones que la industria y hoy depende en gran medida de la disponibilidad y bajo costo de los derivados del petróleo: las máquinas agrícolas, muchos sistemas de riego y toda la agroindustria son grandes consumidores de energía, ciertos fertilizantes nitrogenados (urea, amoníaco) provienen de la industria petroquímica y la globalización agropecuaria supone mover cosechas masivas a grandes distancias con enorme costo en combustibles. El agotamiento del modelo energético es también el agotamiento del paradigma de la “agricultura industrial” que empezó a imponerse hace dos siglos.

“En una era de caos climático y recursos disminuidos –sostiene el Manifiesto sobre las transiciones económicas globales– el modelo neoliberal se vuelve inviable. Su dependencia de las exportaciones con enormes gastos de transporte y creciente empleo de recursos (...) es insostenible (...) La viabilidad económica futura demandará un dramático vuelco hacia las economías locales, (...) reintroducir una versión modernizada de la sustitución de importaciones (y) promover una ordenada rerruralización y

revitalización de las comunidades a través de reforma agraria, educación, métodos agroecológicos de pequeña escala, control de importaciones-exportaciones y énfasis en la democracia local. Todo en preparación de la inevitable desindustrialización de la agricultura que vendrá al declinar la disponibilidad de combustibles baratos” ( Jerry Mander (editor), *Manifesto on Global Economic Transitions, Global Project on Economic Transitions*, septiembre, 2007).

El mundo necesita más y mejor comida pero no puede producirla del modo como lo hacía antes. Con altos precios, bajos inventarios, ascendentes costos de transporte, progresiva derivación de las tierras y de los cultivos a fines no directamente alimentarios y crecientes efectos del cambio climático sobre las cosechas depender de la importación de granos básicos es ruinoso para los países que quizá podrían pagarlas y suicida para los más pobres. En adelante no sólo será social y políticamente pertinente sino también económicamente rentable en la perspectiva de las cuentas nacionales, recuperar la soberanía y seguridad alimentarias buscando autosuficiencia cuando menos en los bienes de mayor consumo. En palabras de Blanca Rubio: “La orientación de los países desarrollados hacia la producción de alimentos para energéticos y con ello la reducción de la oferta mundial de granos para alimentos implica que los países dependientes se verán obligados a fortalecer la autosuficiencia alimentaria a riesgo de orientar elevados montos de sus divisas a la compra de los encarecidos alimentos en el exterior” (Blanca Rubio, *¿Hacia un nuevo orden agroalimentario energético mundial?*, en *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 26-27, Buenos Aires, 2007).

Pero, quién y cómo puede producir en cada país los alimentos que hacen falta. La salida no está en el agronegocio por tres razones; primera, su modelo tecnológico es depredador de modo que si encabezara la nueva expansión agrícola el daño ambiental sería incalculable; segunda, su racionalidad económica es especulativa lo que maximizaría las rentas a las que dará lugar el necesario cultivo de tierras cada vez más lejanas y menos fértiles; tercera, su manejo político del hambre les permite extorsionar pueblos y chantajear gobiernos.

Seguir dejando en manos privadas el aprovisionamiento alimentario cuando este se encuentra en riesgo es propiciar el arrasamiento final de campesinos y comunidades indígenas por una agricultura especulativa controlada por transnacionales que además no genera empleo (en el caso ejemplar de la soya, apenas dos jornales por cada 1000 hectáreas); es alentar la degradación de suelos, aguas y biodiversidad por un sistema de cultivo extractivo o “minero” que ya mostró sus límites; pero es, también, profundizar las distorsiones del mercado pues la apropiación y valorización de recursos naturales limitados y de distinto potencial productivo genera rentas diferenciales y facilita las rentas absolutas especulativas. Estas últimas, no sólo por que al monopolizar el medio de producción, los insumos de patente y los sistemas de mercadeo se controla la oferta sino por que al tratarse de alimentos básicos la demanda es inelástica y los precios no tienen más límite que la voracidad corporativa y la capacidad de pago del hambreado consumidor. Rentas que se embolsan en mayor proporción las transnacionales graneleras que sus personeros en la operación del cultivo, por lo general empresarios ajenos al campo que buscando la mayor ganancia en el plazo más corto se asientan temporalmente en la tierra para establecer una agricultura predadora y sin agricultores.

Ejemplo de esto son los “desiertos verdes” sojeros que invaden el cono sur del continente americano (Ver Javiera Rulli, Introducción al modelo de la soya, en Javiera

Rulli, coordinadora, *Repúblicas unidas de la soja*, Grupo Reflexión Rural, Paraguay, 2007).

Dada su relevancia alimentaria, su importancia laboral y la trascendencia de sus aportes ambientales y culturales, el buen manejo de los bienes comunes y patrimonios colectivos del mundo rural es socialmente prioritario. Interés primario que en un contexto de crisis energético alimentaria deviene asunto de seguridad nacional y global donde los requerimientos de los mexicanos todos y de la humanidad entera están por encima de la “mano invisible” del mercado y la no tan invisible de las transnacionales y sus protectores imperiales. En su entreverada e integral multidimensionalidad, el campo es ámbito de interés público cuya conducción debe ser compartida por el Estado y la sociedad organizada: comunidades rurales, pobladores, productores agropecuarios, consumidores, creadores de cultura, expertos...

La creciente dependencia alimentaria mexicana en los tiempos del TLCAN (1995-2007), resultó de que en ese lapso disminuyó la superficie sembrada en 12% y si bien los rendimientos agrícolas crecieron 25% la demanda interna aumentó más, de modo que se incrementaron exponencialmente las importaciones. Así, en el caso del maíz, la superficie se redujo casi 11% y pese a que el rendimiento aumentó 30%, la importación se creció 185%. En el del frijol, la superficie cayó 28%, el rendimiento aumentó 76% y las importaciones subieron 283%. En el del trigo, la superficie se redujo 27% y aun con el aumento de 50% en rendimientos la importación se incrementó 217%. Finalmente, en el caso del arroz la superficie se redujo 22% y las importaciones aumentaron 120%.

Para México, como para muchos otros países severamente deficitarios en alimentos, restaurar la autosuficiencia en básicos supone incrementar sostenidamente los rendimientos pero también recuperar la superficie antes sembrada y aun ampliarla. Expansión de la frontera agrícola que para que no sea predadora sino sostenible debe incorporar criterios ecológicos, es decir un manejo múltiple y flexible de los recursos naturales y sociales adecuado a su frágil condición. De lo contrario, si la expansión de los cultivos se rige por la maximización de las ganancias en el tiempo más corto, la nueva producción alimentaria adoptara la forma de monocultivos “extractivos” que ya tiene en buena parte del planeta, con saldos ambientalmente catastróficos.

Ha llegado el día en que los campesinos alimenten de nuevo al mundo. La alternativa local, nacional y global es la pequeña y mediana producción familiar o colectiva operando en un marco institucional que en vez de inhibirlas o suplantirlas potencie sus virtudes sociales, ambientales, tecnológicas y económicas. El cultivo doméstico y asociativo, por lo general multiactivo y diversificado, puede incrementar su oferta directamente agropecuaria y su aportación de bienes sociales, ambientales y culturales, como ya lo hizo en el pasado. Pero si no tiene apoyo público y no se regula su entorno económico acabará vendiendo a precios de costo y consumiendo sus recursos naturales y productivos en vez de conservarlos e incrementarlos. Porque si el agronegocio cobra rentas a la sociedad, la agricultura campesina por lo general las paga y con ello a la larga deja de ser viable.

Necesitamos, entonces, un nuevo entendimiento entre el surco y la banqueta donde la ciudad reconozca y retribuya las reales aportaciones de un campo socialmente justo, ambientalmente sostenible y económicamente eficiente. Y esto se deberá materializar en políticas públicas orientadas a darle viabilidad técnico económica a lo que es social y

ambientalmente necesario, en acciones que revitalicen el mundo rural interviniendo decididamente el mercado agropecuario de alimentos mediante regulaciones y políticas compensatorias. Hoy sabemos que sólo la diversidad tecnológica y productiva es agroecológicamente sustentable y socialmente incluyente, pero el mercado (aun el de la “libre competencia” y no digamos el realmente existente, jinetado por las transnacionales) hace tabla rasa de la diversidad virtuosa pues no entiende de costos legítimos pero desiguales y es sordo y ciego para “externalidades” socioambientales decisivas como preservar la naturaleza, generar empleo e ingreso, propiciar la equidad social, sustentar la diversidad cultural...

### **Hacia un nuevo pacto entre el campo y la ciudad**

Durante el siglo XX la relación agricultura-industria siempre fue asimétrica y desfavorable al campo, pero en los ochenta el viraje neoliberal rompió totalmente la complementariedad entre el México urbano y el México rural, al emprender una integración económica con E.U. donde el gran perdedor fue nuestro sector agropecuario y en particular los campesinos que producen para el mercado interno. Este es el origen de la prolongada degradación rural que nos conmueve.

Para sentar las bases del debate, es necesario reconocer que el agrocidio en curso fue premeditado y alevoso. La destrucción de la agricultura mexicana –particularmente la campesina y de mercado interno– fue premeditada, no resultado de torpezas o circunstancias. Las políticas desreguladoras de los ochenta del pasado siglo dejaron saldos comerciales negativos y a principios de los noventa todos los estudios anunciaban una catástrofe rural por el TLCAN. Entonces, no dejar fuera cuando menos maíz y el frijol –como si lo hizo Canadá con lácteos y aves– fue intencional; y junto con los cambios al artículo 27 de la Constitución, la reducción y reorientación del gasto público y la cancelación de políticas de fomento, buscaba minimizar al campo en términos de producción, empleo y demografía. También pretendía acabar con la comunidad agraria y la cultura campesina e indígena, como parte de un cambio de identidad que nos haría modernos por la vía de integrarnos con el norte. Pero el acelerado crecimiento de la industria y los servicios que daría empleo a los desplazados del campo no ocurrió, de modo que el deterioro económico se transformó en deterioro social y la crisis rural devino crisis nacional.

Para recuperar el proyecto de país es indispensable rectificar la ruta antiagraria, anticampesina y antinacional impuesta por los gobiernos neoliberales. Cambiar el curso suicida en que nos metieron las últimas administraciones priistas y en el que perseveraron los gobiernos del PAN, significa reconocer que el agrocidio fue premeditado y romper expresamente con esa línea. Porque no bastan ajustes menores y darle aun más tiempo a las políticas neoliberales que ya llevan dos décadas de estropicios. Hace falta un nuevo modelo de desarrollo que rescate al campo y a los campesinos en términos de economía, sociedad, medio ambiente y cultura. No se trata de volver atrás, a las políticas clientelares y la corrupción. Es necesario un nuevo pacto entre el México urbano y el rural, y en este contexto un nuevo trato entre el Estado y los campesinos.

Para restaurar el México rural, habrá que reconocer, ponderar y retribuir la multifuncionalidad de los campesinos. La base de los cambios que se demandan está en reconocer las múltiples y decisivas funciones del campo en las tareas del desarrollo, lo

que algunos llaman externalidades positivas en forma de servicios sociales, ambientales y culturales. Porque los campesinos no quieren compasión ni piden limosnas. Los campesinos tienen compromisos económicos, sociales, ambientales y culturales con la nación y quieren cumplirlos. Pero para hacerlo necesitan condiciones adecuadas que hoy no existen.

Para reactivar e integrar las cadenas productivas es necesario fomentar la pequeña y mediana producción campesina y las agroindustrias y comercializadoras asociativas. Las funciones económicas del campo no se pueden medir sólo por el peso del sector agropecuario en el PIB. Si este es pequeño y disminuye no es tanto porque caigan los volúmenes de la producción agropecuaria, como porque decrecen sus precios relativos.

Los campesinos cada vez dan más y cada vez reciben menos. Y el sesgo antiagrícola de la economía se profundiza al devaluarse los cereales básicos por importaciones de dumping y depreciarse las materias primas de exportación por sobreoferta inducida y prácticas comerciales monopólicas y especulativas. Pero al caer los precios, se desalienta el cultivo y disminuye físicamente la producción. El círculo vicioso se origina en un mercado agropecuario mundial asimétrico, politizado y controlado por transnacionales y grandes potencias, que no tiene nada que ver con el “libre comercio”. Y romperlo supone decisiones de Estado en el sentido de proteger del comercio desleal y abusivo un sector de la producción que aun en términos económicos pesa más de lo que parece, si tomamos en cuenta los valores reales de las cosechas y su efecto multiplicador horizontal y vertical sobre la industria de insumos y maquinaria, la transformación, los servicios y el comercio.

Para recuperar la soberanía alimentaria hay que fomentar la producción campesina de granos y otros básicos. El valor de la producción agropecuaria no se mide sólo en volúmenes y precios, pues se trata en gran medida de alimentos de los que depende la subsistencia de la población. Si es malo no producir máquinas, energía o materias primas, no cosechar los alimentos básicos nos pone en riesgo como nación. Garantizar la autosuficiencia en básicos y la seguridad alimentaria –como lo hacen las economías más poderosas– es indispensable para países pobres y dependientes que de otra manera estaremos sometidos a las eventualidades del mercado y de rodillas ante los dictados del imperio. Y esta capacidad se perdió cuando los tecnócratas sacrificaron la agricultura en nombre de la globalización. Entonces, recuperar para el pueblo y el Estado mexicanos la soberanía alimentaria –entendida como capacidad de garantizar la producción nacional y el acceso de la población a los bienes básicos de consumo– es componente fundamental del nuevo modelo de desarrollo que necesitamos.

Para frenar el éxodo rural y recuperar la soberanía laboral se debe impulsar una agricultura doméstica y asociativa intensiva en trabajo. En el campo vive uno de cada cuatro mexicanos y en la agricultura trabaja uno de cada cinco, de modo que continuar desmantelándolos significa descobijar una cuarta parte de los connacionales que el resto de la economía, estancada por lustros, no puede absorber. Reactivar la agricultura campesina es cuestión de soberanía y seguridad laborales, pues un país incapaz de emplear dignamente a la mayoría de sus ciudadanos y atendido a las circunstancias económicas y políticas de quien recibe sus migrantes, es una nación minusválida. Queremos una economía que no sólo le produzca utilidades al capital, también que le genere empleo e ingresos al trabajador. Y eso es lo que ha hecho y puede seguir haciendo nuestra agricultura si no se empeñan en destruirla. Porque la mayor parte de

los cultivadores mexicanos son pequeños campesinos impuestos a sobrevivir en condiciones hostiles que, además, aportan materias primas y alimentos al mercado y sustentan la mano de obra que la agricultura de riego y de plantación sólo emplea por temporadas.

Para contrarrestar la crisis ambiental habrá que impulsar una producción campesina amigable con la naturaleza. Rico en recursos naturales hoy degradados y diversidad biológica que se pierde aceleradamente, México está al borde de una enorme crisis ambiental. El modelo de urbanización-industrialización es culpable, pero también una estrategia agrícola depredadora que dañó severamente tierra, agua, aire, flora y fauna. Pero si en sus etapas de expansión dicha estrategia destruyó ecosistemas, es aun más ecocida cuando la actividad rural retrocede. Despoblar el campo no es conservar la naturaleza, pues los ecosistemas se reproducen socialmente. Para restaurar los recursos y equilibrios perdidos hace falta restaurar también una economía campesina sustentable capaz de aprovechar sin destruir.

Para restaurar la convivencia es indispensable devolver a los campesinos la confianza en un futuro digno. La descomposición del tejido social es el saldo más doloroso de la crisis rural. La migración compulsiva, la tolerancia con un narconegocio que activa las economías locales y ocasionalmente las estrategias de sobrevivencia delincuenciales, la agudización de los conflictos, la proliferación de grupos guerrilleros, el descreimiento en las instituciones, la ingobernabilidad hormiga, son procesos perversos que no remitirán mientras el campo siga siendo cárcel y condena para las nuevas generaciones rurales. Hay que restaurar la economía y la naturaleza, pero también la esperanza. Y el desprecio a lo campesino, no sólo en las políticas sino en el discurso público, es parte del problema.

Para recuperar las raíces de nuestra identidad es indispensable darle viabilidad económica a la comunidad agraria, sustento mayor de nuestras culturas autóctonas y mestizas. En el campo están nuestras raíces culturales. El México urbano perderá irremisiblemente su identidad sino se reconcilia con el México profundo, que es en gran medida el México rural. Pero no se trata de preservar reliquias arqueológicas sino de restaurar la vitalidad socioeconómica del campo como sustento de su vitalidad cultural. No caben aquí nostalgias reaccionarias, que los jóvenes rurales son los primeros en rechazar, queremos un México moderno, plural y abierto al mundo; pero que sea también un México indígena y campesino.

Para impulsar la democracia participativa es necesario reconocer los derechos autonómicos de los pueblos indios. Si al país todo le falta tradición democrática, el campo ha sido territorio privilegiado del autoritarismo nacional. El México rural ha sido y es el México Bronco; un ámbito donde por norma general no se respetan las libertades civiles ni los derechos ciudadanos. El clientelismo corporativo es tradición acendrada de nuestras organizaciones sociales y el caciquismo autoritario sigue predominando en los gobiernos locales. Si bien los ejércitos campesinos forjaron nuestra historia como país, en tiempos de paz se restablecen en el agro los autoritarismos. La democracia es una gran asignatura pendiente del México rural. Desde hace rato los hombres del campo están empeñados en transformar profundamente nuestros sistemas de convivencia gremial y ciudadana. Y en particular los pueblos indios han puesto la muestra de lo que puede ser una nueva socialidad democrática, participante y autogestiva. Pero el estado se ha negado a reconocer constitucionalmente sus derechos autonómicos. Los

campesinos reivindican la Ley Cocopa, como garante de los derechos de nuestra porción indígena, pero también como modelo de las autonomías cívicas, sociales y económicas que todos, indios y mestizos, estamos empeñados en construir.

### **Agenda de demandas/compromisos/acciones estratégicas**

1. Moratoria a la siembra de maíz transgénico y al uso de tierras agrícolas y de alimentos para la elaboración de agrocombustibles.

2. Renegociación del capítulo agropecuario del TLCAN y de los acuerdos sobre agricultura y propiedad intelectual de la Organización Mundial de Comercio a fin de rescatar la soberanía alimentaria, proteger los derechos de los campesinos, trabajadores agrícolas y migrantes así como el derecho a no migrar y los modos de vida rurales.

3. Exclusión del maíz, el frijol y demás cultivos estratégicos del TLCAN. Establecimiento, con base en el artículo 131 constitucional, de un sistema permanente de administración de las importaciones y exportaciones de maíz y otros alimentos estratégicos, a efecto de que únicamente se autoricen importaciones o exportaciones en casos comprobados de desabasto o excedentes.

4. Aprobación por el Senado de la República de las minutas por las cuales se eleva a rango constitucional el derecho a la alimentación y se aprueba la Ley de Planeación para la Soberanía y la Seguridad Agroalimentaria y Nutricional, aprobadas en la Cámara de Diputados en la LXI y LIX Legislaturas, respectivamente.

5. Reformas legales para el reestablecimiento del papel rector del Estado para la estabilización de los mercados agroalimentarios, incluyendo precios mínimos garantizados y la constitución y administración de una reserva estratégica de alimentos, con funciones de regulación de los precios al productor y al consumidor y para garantizar la seguridad alimentaria del país.

6. Reforma al artículo 27 constitucional a efecto de garantizar y fortalecer la propiedad social de la tierra y los recursos territoriales de pueblos indios y ejidos y comunidades; y, creación de la Secretaría de Reforma Agraria y Desarrollo Campesino y establecimiento de un Programa especial de fomento a la producción campesina y sustentable de alimentos que incluya: inversiones públicas estratégicas para el desarrollo productivo, precios justos para el productor, control de precios a los insumos, subsidios a la capitalización de las unidades de producción, acceso universal a créditos y servicios financieros, asistencia técnica, desarrollo tecnológico, infraestructura de almacenamiento y transporte, etcétera. Programa especial que deberá incluir acciones afirmativas para abatir la desigualdad, la exclusión y la discriminación en contra de pueblos indios, mujeres y jóvenes rurales.

7. Programa especial para la creación de empleos rurales por medio de inversiones públicas estratégicas para el desarrollo productivo y social en el sector rural (caminos, tramos ferroviarios, electrificación, infraestructura hidroagrícola, tecnificación del riego, conservación del agua y suelo, reforestación comunitaria, manejo sustentable de la cubierta forestal; hospitales, centros de salud, escuelas, espacios deportivos y culturales, etcétera).

8. Programa especial para eliminar la desnutrición y anemia infantil y materna al 2015.
9. Programa de acciones contra la concentración oligopólica y las prácticas anticompetitivas en el mercado agroalimentario.
10. Ciudadanía plena y democracia en el medio rural. Combate frontal al clientelismo y al corporativismo. Apoyo y fomento (productores, campesinos, mujeres, jóvenes, jornaleros agrícolas, pobladores rurales, etcétera) al asociacionismo autónomo y autogestivo productivo y social a nivel local, en redes regionales, estatales y nacionales. Nueva relación con organizaciones rurales: autonomía y respeto a la pluralidad; no al clientelismo y corporativismo como en el viejo régimen.

### **Reflexión final: Otro campo es posible, otro mundo es posible**

Víctimas directas de la crisis energética que dispara sus costos y en la opción de los agrocombustibles, compite por tierras y aguas. Protagonistas destacados de la debacle alimentaria y opuestos a falsas soluciones como los transgénicos, que no sólo atacan contra productores y consumidores sino contra la diversidad biológica. Torrente fundacional y aun caudal importante del éxodo transfronterizo. Damnificados mayores de un sistema político que si en general está en deuda con la verdadera democracia, en el campo sigue repitiendo las fórmulas clientelares del viejo “ogro filantrópico”. Víctimas mayores de todos los males, los campesinos persisten y los que están organizados para resistir vislumbran otro campo posible como parte de otro mundo posible

Rescatar el campo es oponerse a la desruralización que el capitalismo emprendió desde sus años mozos. Porque plantear una nueva y más justa relación entre agricultura e industria y entre el campo y las ciudades, es marchar a contracorriente de la ancestral tendencia del sistema a desarrollar al mundo urbano-industrial a costa del rural-agrario. Porque proponer e impulsar en la práctica una conversión agroecológica orientada a la sustentabilidad social y natural, es confrontarse con los patrones científico-tecnológicos depredadores del hombre y la naturaleza impuestos desde la primera revolución industrial. Porque reivindicar tierras, aguas, biodiversidad, saberes y cultura como bienes colectivos es hacerle frente a la compulsión capitalista de mercantilizarlo todo.

Porque reclamar el derecho a la alimentación y a un trabajo digno, pues comida y empleo no pueden ser dejados a los designios del mercado, es atacar contra el sagrado principio de la libre competencia. Porque concebir y edificar el “mercado justo” entendido como una relación no sólo económica sino principalmente social donde productores y consumidores acuerdan cara a cara, es un contrasentido, en un orden donde el mercado es por definición ciego y desalmado. Porque levantar las banderas de la autogestión económico-social y la autodeterminación política dentro de un sistema donde se pretende que todos nos sometamos a los dictados del mercado y del Estado es un atentado a los principios del liberalismo individualista acuñados desde la Ilustración.

Porque proclamar el “buen vivir” como opción a un “progreso” y un “desarrollo” siempre discutibles como conceptos y que además incumplieron sus promesas, es poco menos que una herejía.

Estas alternativas campesinas y muchas más, permiten avizorar algunos de los rasgos que deberá tener una modernidad otra. Altermundismo que en algunos es pura elucubración de cubículo mientras en el mundo rural es realidad en construcción, es utopía hecha a mano.

## **Capítulo 10**

### **El Estado de bienestar y el derecho a la felicidad**

#### **El bienestar de la población debe ser el eje principal de todas las acciones de un gobierno comprometido con la transformación democrática de la sociedad**

Las libertades y derechos no pueden ejercerse plenamente si los mexicanos no tenemos resueltas necesidades elementales como alimentación, salud, trabajo, educación, vivienda, seguridad y tranquilidad social. Tenemos la esperanza de que en nuestro país podamos estar seguros, protegidos, acompañados; donde puedan florecer la creatividad, las capacidades, la inteligencia, la solidaridad y la bondad de todos y de todas.

#### **Construir un Estado de bienestar**

El primer paso es hacer cumplir los principios constitucionales referidos a los derechos sociales. El Estado asumirá su responsabilidad social para garantizar que cada hombre y cada mujer reciban, desde su nacimiento, una alimentación básica saludable y suficiente; tengan acceso a servicios públicos y gratuitos de salud y educación; puedan ejercer su derecho al trabajo con salarios justos y prestaciones sociales; dispongan de una vivienda digna y servicios públicos básicos de agua, energía eléctrica y transporte; participen libremente de las decisiones colectivas que se tomen y accedan sin condiciones a los programas económicos, sociales y culturales que se establezcan en su beneficio; cuenten con bases materiales, recursos e instrumentos para desarrollar su inteligencia, sus capacidades y su creatividad; con reconocimiento y respeto de sus preferencias, identidad cultural, género y decisiones sobre su vida y su cuerpo; que su patrimonio familiar y su seguridad sean salvaguardados; que todos reciban una pensión al cumplir los 70 años.

#### **Garantizar la universalidad y gratuidad de los programas sociales**

Las inversiones públicas para garantizar los derechos sociales, no son dádivas del gobierno, son una obligación que se debe cumplir. Acabaremos con el sistema de focalización que es discriminatorio y se condiciona su ingreso y permanencia. Estableceremos mecanismos que garanticen efectivamente la defensa, exigibilidad y cumplimiento de cada derecho.

#### **Erradicar el hambre**

Más de 20 millones de mexicanos viven con hambre, es ineludible un programa de emergencia para erradicar el hambre y debe ser el primer paso para establecer y garantizar el derecho constitucional de todos a la alimentación.

#### **Derecho a la educación, base de la transformación del país**

Es fundamental para el desarrollo del país, garantizar que todo niño o niña, y todos los jóvenes puedan ingresar, permanecer y concluir satisfactoriamente sus estudios. El fomento a la lectura y la formación artística y cultural deben ser parte de la educación integral desde la primaria hasta la universidad. Se garantizará la educación pública científica, laica y gratuita en todos los niveles. A ningún joven o niño se le negará el derecho a la educación. Se reconocerán a las universidades públicas, como la UNAM, sus aportes al desarrollo nacional y a la formación cultural de la sociedad. El desarrollo científico y tecnológico es vital para el futuro de la Nación, por lo que debe llevarse a cabo una fuerte inversión en ciencia y tecnología.

Para lograr estos objetivos, revertiremos los procesos de mercantilización y privatización de la educación y la investigación. Se buscará asignar un presupuesto público equivalente al 7 por ciento del PIB. Esta inversión hará posible garantizar que México disponga de:

- Una infraestructura educativa suficiente, adecuada y digna; becas escolares, útiles, libros de texto, uniformes y almuerzos a todos los inscritos en el nivel escolar básico;
- Becas escolares a estudiantes de bachillerato y del nivel superior del sistema público;
- Un programa especial de fortalecimiento y ampliación de los recursos educativos en las zonas de mayor rezago y pobreza del país. En el caso de las zonas indígenas, apoyo con albergues y transporte a estudiantes de comunidades aisladas. Es indispensable involucrar a los pueblos indígenas en el diseño de una educación intercultural que respete su identidad, su lengua y su cultura.
- Una transformación profunda de los objetivos, procedimientos y programas de todos los niveles educativos, para asegurar el desarrollo integral de los estudiantes y el reconocimiento de maestros, trabajadores y autoridades, al servicio del pueblo de México.

### **Servicios públicos de salud y medicamentos gratuitos para todos**

La promoción, prevención y atención a la salud deben ser consideradas las bases en que pueda erigirse el bienestar físico, espiritual y emocional de nuestra población. Se garantizarán servicios de salud en todas las etapas de la vida accesibles, eficaces, con calidad, dignos e integrales. Se ampliará la infraestructura pública de salud con personal, equipo y medicamentos suficientes. Se reconocerán los aportes de la medicina tradicional indígena y la herbolaria. Y avanzaremos hacia un sistema público único de salud con acceso garantizado y sin obstáculos económicos, geográficos, culturales o burocráticos.

### **Reconocer al trabajo como una realización del ser humano**

Es urgente que recuperemos el derecho al trabajo como valor fundamental para el rescate de nuestra sociedad. Estableceremos como divisa fundamental, la organización y el respeto a los derechos de los trabajadores y trabajadoras de la ciudad y del campo, la creación de los empleos que se requieren para reconstruir nuestro país y la apertura de opciones satisfactorias para quienes se incorporan a la vida laboral.

### **Pensión universal a todos los adultos mayores y un sistema de jubilaciones solidario y redistributivo**

Disfrutar de tranquilidad y seguridad después de una larga vida de trabajo es un derecho. Por tanto se garantizará que todos los adultos mayores cuenten con una pensión alimenticia. Y se construirá un sistema de jubilaciones eficiente y justo, rescatando las Afore de manos de los bancos y creando un Instituto Nacional de Pensiones. Hay que tomar medidas para garantizar que los fondos de los trabajadores administrados por el Instituto sólo puedan canalizarse a inversiones en áreas estratégicas de la economía nacional o en obras de beneficio social.

### **El cuidado de la naturaleza es una tarea de todos**

Enfrentar la catástrofe ambiental mundial, fruto de una modernización neoliberal, implica una ineludible participación personal, familiar y comunitaria de todos los pueblos. Requiere cambiar hábitos, prácticas y costumbres. La defensa del medio ambiente debe ser incorporada a nuestra agenda de deberes ciudadanos. Mantener la biodiversidad, la salud, la calidad del aire, el agua y el suelo a niveles que permitan sustentar la vida y el bienestar de los seres humanos, la vida animal y vegetal es un principio de una responsabilidad ambiental.

### **Cultura, memoria, identidad y voluntad: las fuerzas del cambio**

La cultura lleva necesariamente a la democracia porque la creatividad hace al hombre libre y, sobre todo, más crítico. El disfrute de la cultura en todas sus manifestaciones también es un instrumento no sólo de respeto por uno mismo, sino de liberación.

Una sociedad como la nuestra, hundida en la tristeza y sometida al terror constante de la violencia y la inseguridad, requiere hacer un inmenso esfuerzo para recuperar los valores y principios que dieron sentido a la formación de nuestra nación y que se hallan plasmados en las obras que constituyen nuestro patrimonio histórico y cultural, así como en el potencial creador de miles de hombres y mujeres dedicados al arte y la cultura en nuestras comunidades y pueblos.

### **Un Estado fraterno y solidario**

La enorme desigualdad social de nuestro país ha provocado la fractura de la convivencia y la armonía de nuestra sociedad, y es uno de los principales problemas de la nación. Construiremos un Estado fraterno y solidario que atenderá a todos, pero en primer lugar a la mayoría de la población que vive en la pobreza. La solidaridad con los desposeídos no sólo es un asunto de justicia, es la manera más eficaz, más humana y más barata para garantizar la tranquilidad y la seguridad pública. Por eso reiteramos que por el bien de todos, primero los pobres. Se requiere un nuevo pacto social para reafirmar los derechos de la población y la nueva República.

### **Derechos plenos para las mujeres, la niñez y la juventud**

El neoliberalismo representa la cultura de la opresión y la destrucción planetaria; especialmente reflejada hacia las mujeres, por el hecho de ser mujeres. Y, por eso mismo las mujeres se han sumado masivamente a la defensa de la nación y por el respeto a sus derechos propios. Nuestro movimiento está plenamente comprometido en

el reconocimiento, respeto y cumplimiento de todos y cada uno de los derechos de las mujeres. Es nuestro compromiso impulsar las reformas legales, las medidas administrativas, educativas, políticas para dar cumplimiento pleno a nuestra responsabilidad como nación para contribuir a superar las oprobiosas opresiones que pesan sobre las mujeres en el mundo y hacer de la felicidad un derecho de la humanidad.

**Infancia y juventud.** El destino de México está atado al destino de nuestra infancia y de las y los jóvenes. Todas las políticas públicas y sociales tendrán como prioridad respetar y hacer respetar, también, los derechos propios de la infancia y la juventud; el cumplimiento de todos y cada uno de los convenios, tratados internacionales y leyes nacionales son prioridades indiscutibles para el renacimiento de México.

El derecho a ser felices y al bienestar, son la inspiración fundamental del Proyecto Alternativo de Nación. Con ellas construiremos juntos, los caminos que conduzcan a la liberación de nuestra patria. Un México de todos y para todos. Un gobierno democrático del pueblo y para el pueblo.

### **El bienestar social objetivo y responsabilidad primordial del Estado**

México es una nación rica en donde los pobres representan el 75 por ciento de la población. Para 3 de cada 4 compatriotas están negados o severamente limitados el acceso a los satisfactores para gozar de una vida digna. Por su tamaño, la economía mexicana ocupa el lugar 11 en el mundo, pero por su índice de desarrollo humano se sitúa en el lugar 52. Nuestro principal problema no es de carencia de recursos, sino de injusta distribución de los mismos.

La profunda desigualdad que nos caracteriza no sólo es éticamente inadmisibile, sino que es la razón fundamental de nuestro estancamiento económico, de la inseguridad y de la decadencia de nuestra vida pública. México no será una nación moderna, ni tendrá una economía pujante ni será una democracia sólida mientras persista la atroz desigualdad que nos impide desarrollarnos y lastra la posibilidad de la concordia y el acuerdo nacional.

La gran reforma estructural que nuestro país requiere es aquella que desmonte progresivamente la desigualdad y nos convierta en una nación en donde ya no coexistan fortunas deslumbrantes para unos pocos en un océano de pobreza, de salarios e ingresos bajos para la inmensa mayoría. Esta inmensa concentración del ingreso se encuentra en la base de nuestro estancamiento económico y del actual agotamiento del modelo de desarrollo.

La apuesta neoliberal de basar el crecimiento de la economía en las exportaciones al mercado mundial y, muy particularmente, a Estados Unidos y Canadá en el marco del TLC, tuvo como contraparte la conversión de los bajos salarios, la pobreza, los privilegios fiscales y la laxitud de la regulación ambiental en las llamadas ventajas comparativas para competir en el mercado internacional. Esto es: el proyecto neoliberal tiene como sustento la depresión del mercado interno, la contención de los salarios y la depreciación de los ingresos, a cambio de la promesa de una prosperidad que nunca llegó para las clases medias, los trabajadores y los pobres de nuestro país.

El modelo actual no le trajo a México ni crecimiento ni redistribución. Llevamos casi tres décadas con una economía estancada. Hoy la desigualdad está en la base de una economía que cuando hay crecimiento no produce bienestar, y cuando hay crisis no produce seguridad.

Actualmente, las políticas neoliberales han desmantelado las instituciones de la política social: Secretaría de Educación Pública, IMSS, ISSSTE, universidades públicas, organismos de vivienda, por mencionar los principales. Se ha descapitalizado y debilitado a estas instituciones. Es prioritario rescatarlas y hacerlas eficientes.

La base para lograr el bienestar social es el cambio del actual modelo económico que produce pocos ricos muy ricos y muchos pobres cada vez más pobres. Tras décadas de subordinación de la economía real a los capitales financieros y especulativos, cambiaremos la prioridad nacional poniendo en primer plano el bienestar de la gente, que será el eje de las decisiones, preocupaciones y responsabilidades de la nueva República democrática e incluyente.

Construiremos el Estado de Bienestar que México requiere bajo los postulados de primacía del desarrollo social en las decisiones públicas, universalidad, prioridad a los pobres, enfoque e institucionalización de derechos, fortalecimiento de las instituciones, exigibilidad y participación social y ciudadana.

La nuestra será una política ambiciosa y abarcadora que abra una nueva etapa en el desarrollo social de México. No sólo aplicaremos programas de combate a la pobreza y la desigualdad, recuperaremos las responsabilidades y obligaciones sociales del Estado establecidas en la Constitución y en la legislación internacional en derechos humanos suscritos por el Estado mexicano.

Construiremos una política social de vocación universal en la que todos y todas tengan garantizados sus derechos. Dejaremos de lado las políticas sociales basadas en la focalización y en las practicas clientelares hacia los pobres para construir políticas universales para todos los ciudadanos en la que los más pobres tengan prioridad.

El Estado de Bienestar se construirá mediante dos estrategias: el desarrollo de las diversas fuentes del bienestar y el fortalecimiento de las instituciones de la política social.

### **La crisis de la educación pública en México**

Las reformas neoliberales en la educación mexicana se iniciaron a mediados de 1980, con el establecimiento de cambios sustanciales en la formación universitaria, la implantación de sistemas de certificación y evaluación de acuerdo con los parámetros de los organismos internacionales y el establecimiento de un sistema de pagos diferenciados en función del desempeño, que culminó en 1984 con la creación del Sistema Nacional de Investigadores. Esta reforma se convirtió en la punta de lanza de la transformación de nuestro sistema educativo.

En 1992 se firmaron los primeros convenios con el Banco Mundial y el Acuerdo para la Modernización Educativa, suscrito por el gobierno de Carlos Salinas y el Sindicato

Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

En las negociaciones con el BM se definieron las reformas sociales que debían ser aplicadas en el país. El Programa para la modernización fue un ambicioso proyecto que incluiría la descentralización, la privatización parcial del sistema educativo, la reorientación de planes y programas de estudio y la implantación de la flexibilización laboral a los maestros. Entre 1982 y 1987, en el contexto del programa de ajustes estructurales impuesto por el FMI, el presupuesto a la educación pública se redujo 35 por ciento y el salario de los maestros perdió 60 por ciento de su poder adquisitivo.

El gobierno de Salinas tomó medidas drásticas para aplicar el Programa para la modernización educativa. En primer lugar, destituyó al cacique sindical Carlos Jonguitud, quien se oponía a su aplicación; enseguida, derrotó con la represión a la insurgencia sindical magisterial en 1989 e impuso como líder en el sindicato a Elba Esther Gordillo. A cambio de prebendas económicas, un importante incremento salarial y garantías de que se respetaría el control de la cúpula del SNTE sobre los maestros en todo el país, la nueva dirigenta sindical apoyó los acuerdos a principios de 1992.

La descentralización educativa le dio ventajas adicionales al régimen del PRI: permitió dar un giro al control político en el país, en la medida en que se estableció una fórmula de asignación de recursos por estado que permitió contener los avances de la oposición durante años. El presupuesto destinado a la educación se convirtió en el ingreso fundamental y moneda de cambio de la lealtad a la Presidencia de la abrumadora mayoría de los estados. Por otra parte, la descentralización educativa mantuvo intacto el control federal sobre la normatividad, el otorgamiento de licencias de funcionamiento a instituciones privadas, las determinaciones sobre planes y programas de estudio, libros de texto y materiales escolares, la educación para adultos, indígena y especial, y la construcción de infraestructura educativa. Sólo el mantenimiento de escuelas, con presupuesto federal, fue asignado a los municipios.

Así, en 1993, Salinas aprobó una nueva Ley General de Educación, de acuerdo a la cual debería entregarse a los estados el presupuesto indispensable para que administraran la ejecución del programa educativo, y realizaran el pago de salarios de los trabajadores de la educación. Poco después, se dio lugar a la rectificación tecnocrática y neoliberal de los fundamentos históricos y objetivos programáticos de la educación básica en los planes y programas de estudio. Con la nueva edición de libros de texto de primaria y secundaria se difundieron los principios ideológicos y las orientaciones prácticas de la perspectiva del mercado en la educación: se introdujeron las nociones de calidad, competitividad y eficiencia; se impuso una revisión de la historia de México para desacreditar las rebeliones populares y exaltar las experiencias autoritarias en que se aseguró el crecimiento económico. Al mismo tiempo, en los niveles medio, medio superior y superior se fortalecieron las opciones de educación tecnológica y capacitación para el trabajo.

Al SNTE le entregaron el control de la carrera magisterial, programa a través del cual se impuso un sistema político de premios y castigos a los maestros en función de su lealtad a la cúpula sindical. A su vez, se consolidó la participación de maestros en fraudes electorales al servicio del PRI, probada exitosamente en 1986 en Chihuahua. La lealtad del SNTE al gobierno federal fue premiada con el manejo de los programas de vivienda de los trabajadores educativos, mediante la empresa VIMA, se le dio el control de las

pensiones en el sistema de seguridad social ISSSTE. Durante veinte años, las condiciones de trabajo de los maestros han sido negocio privado de la cúpula sindical y la fuerza magisterial se ha usado para contener el descontento social.

El BM avaló este esquema corporativo y asesoró, planeó, dirigió y supervisó todos los cambios que se realizaron en el sistema educativo del país, a cambio de préstamos significativos. Desde los años noventa, las opiniones del BM han sido determinantes para la redefinición de los planes y programas de estudio de cada uno de los niveles educativos, la capacitación del magisterio, la reorientación general del gasto educativo y, sobre todas las cosas, la introducción de la perspectiva empresarial de la calidad, las competencias, la certificación, la formación de capital humano, en todos los ámbitos educativos del país (Banco Mundial, 2006,1995).

Si bien la privatización avanzó poco en los niveles de primaria y secundaria, tanto en el preescolar como en el nivel superior, el mercado educativo alcanzó un crecimiento vertiginoso. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y Desarrollo, en México, el 20 por ciento de las universidades del país está hoy en manos privadas (OCDE, 2009). Este porcentaje se incrementa hasta 45 por ciento, cuando nos referimos a las escuelas normales: uno de los grandes negocios de la cacica Gordillo (Poder Ejecutivo Federal, 2008; SEP, 2007).

Con todo, fue hasta el año 2000, con el gobierno de Vicente Fox, que la educación fue declarada abiertamente espacio de negocios. Los postulados del BM de “recomposición del gasto educativo, para favorecer la inversión” (BM, 2006), significaron la erogación de no menos de 30 mil millones de pesos a lo largo del sexenio para la adquisición y renta de computadoras a la empresa Microsoft. De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, los programas Enciclopedia y escuelas de calidad, a los que se aplicaron estas compras, son responsables de algunas de las desviaciones y derroches presupuestales más escandalosos de los últimos años (ASF, 2008). Aún está pendiente la revisión de los resultados de la creación y fortalecimiento de universidades y bachilleratos tecnológicos en todo el país a lo largo de los últimos quince años, que significó otra inversión multimillonaria en equipamiento de laboratorios y cómputo.

En 2008, la adopción de la Alianza para la calidad educativa, significó la consolidación de otros puntales de la reforma neoliberal: la generalización de los exámenes estandarizados de evaluación educativa –lo que significó erogaciones multimillonarias adicionales para la contratación de empresas consultoras internacionales, como Mc Kinsey-, y la flexibilización laboral de los docentes, lo que pretendió lograrse con un examen de certificación de ingreso y permanencia, que transforma en personal por honorarios al que debiera ser personal con plaza y contratación permanentes y plenos derechos laborales (SEP, 2008, 2009).

Miles de maestros y de padres y madres de familia han rechazado este nuevo Acuerdo. Se reconoce que estos programas gubernamentales impuestos desde Salinas constituyen un ataque directo contra el derecho a la educación (la Constitución establece como garantía una educación pública, gratuita, laica, democrática y nacional).

Los resultados de esta política educativa han sido desastrosos: casi 7 millones de analfabetas y 32 millones que no han concluido su educación básica. Sólo uno de cada seis estudiantes que ingresan a primaria tiene acceso al bachillerato, y sólo uno de cada

veinte, llega a la Universidad. Según datos oficiales, 7 millones de jóvenes no estudian ni trabajan y se ven empujados a la migración (2 millones de mexicanos entre 15 y 24 años, entre 2000 y 2005), a la sobrevivencia en la economía informal o en la delincuencia organizada.

Los efectos más dañinos han sido en la educación indígena y rural, segregada del Consejo Nacional de Fomento Educativo y a la que se destina el menor presupuesto de la historia. En las zonas más aisladas del país, los estudiantes indígenas, hijos de jornaleros o familiares de migrantes, sólo tienen acceso a escuelas multigrado, en las que, a cambio de la promesa de una beca para estudiar el bachillerato, se contrata a jóvenes egresados de secundaria cuyo compromiso es permanecer un año en la zona asignada. Allí, los niños y niñas acuden a escuelas en condiciones precarias, aulas sin equipamiento, sin luz o agua potable, sin sanitarios en condiciones adecuadas, sin acceso a materiales educativos y sin apoyo alimentario. Las becas que otorga el Programa Oportunidades sólo se entregan en el tercer año de primaria y de manera condicionada. En este sector los resultados son pobres y campean la deserción y el bajísimo nivel. Las telesecundarias indígenas y rurales sufren de estos mismos problemas y en buena parte de ellas no funciona siquiera la televisión (SEP, 2009).

### **Educación superior excluyente**

Quizá lo más grave de la política educativa es que la educación media superior y superior se ha vuelto cada vez más excluyente. En la reforma al artículo tercero constitucional de 1993, se amplió la obligatoriedad y la gratuidad a la educación preescolar y secundaria, pero se dejó fuera a los niveles medio superior y superior, a los que sólo se obligaba al Estado a promoverlos y atenderlos.

En la práctica esto ha significado menos atención a dichos niveles educativos. Sólo dos de cada 10 jóvenes tienen acceso a la educación superior. La UNESCO ha establecido como referencia que un país debe tener una cobertura mínima de 40 a 50 por ciento.

En los últimos 20 años como consecuencia del abandono de la educación superior por parte del Estado, la matrícula de escuelas privadas creció de 16 al 37 por ciento. De mantenerse esta tendencia se puede llegar en 2012 a tener la mitad de las instituciones de educación superior en manos privadas. Cada año son rechazados más de 300 mil jóvenes de las universidades y de seguir por el mismo camino, seguirá creciendo.

Detrás de la desatención a la educación pública media superior y superior hay una concepción excluyente. El propósito deliberado es que la educación deje de ser un factor de movilidad social y se convierta en un instrumento para perpetuar la desigualdad, y dar legitimidad a un proyecto basado en la mercantilización. Por eso debe aumentarse el presupuesto a las universidades públicas y garantizarse la cobertura completa de la demanda educativa de los jóvenes.

### **Ciencia y Tecnología**

Una de las diferencias fundamentales entre las economías del mundo se da en el conocimiento, en la capacidad para innovar los procesos de producción, la distribución y el uso crítico de la información. En este contexto, el conocimiento debe reconocerse como un bien social, porque permite impulsar el crecimiento económico y el bienestar

de la población.

El Informe 2007-2008 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano que mide el grado de desarrollo de las sociedades en tres dimensiones básicas: educación, salud e ingreso promedio, clasifica a México en el lugar 52 de un conjunto de 177 países, por debajo de Argentina, Chile, Uruguay, Costa Rica, Bahamas y Cuba.

Esta situación se debe a múltiples factores de orden económico, político, social y cultural. Es ineludible atender esta problemática y establecer las prioridades nacionales que se enfoquen en el impulso de factores que estimulen el desarrollo económico, el desarrollo humano sostenible y el bienestar de toda la población. Entre éstos, figuran de manera primordial el desarrollo científico-tecnológico, la innovación y la educación superior en todos los ámbitos del conocimiento, es decir, incluidas las ciencias sociales y las humanidades.

No es casual que los 15 países con más alto desarrollo humano, tienen también un alto índice de educación. En este contexto, debe destacarse respecto a la matrícula de educación superior, que la cobertura en nuestro país se encuentra en una situación crítica. Hasta 2005, 6 por ciento de la población de 25 a 64 años había concluido la educación superior, mientras que en Canadá lo hace el 43 por ciento, en Japón el 36 por ciento y en la UE el 21 por ciento.

En lo que respecta a los estudios de posgrado que están vinculados directamente con el desarrollo del conocimiento, México –con más de 107 millones de habitantes– cuenta con alrededor de 200 mil alumnos inscritos en posgrado, y nos enfrentamos al grave problema de que se gradúan escasamente cerca de 2 mil 500 doctores al año, lo que constituye la cuarta parte de los que se forman en Brasil o en España, y menos del 5 por ciento de los que se gradúan en Estados Unidos.

La educación superior pública e investigación son un binomio virtuoso. Es una premisa reconocida que no puede existir una educación de calidad en todos sus niveles sin una investigación de avanzada, y que ésta a su vez debe involucrar la sólida formación de recursos humanos calificados.

Algunos de los indicadores relacionados con la investigación muestran que en el país contamos con cerca de 270 investigadores por cada millón de habitantes; en tanto que en Japón son 10 mil 100, en EU 9 mil 100 y en la UE 5 mil 500. A pesar de que el número de miembros del Sistema Nacional de Investigadores de 1997 a 2009 se incrementó en 2.5 veces, alcanzando poco más de 15 mil 500, su número es aún muy reducido considerando que el país tiene más de 107 millones de habitantes.

En este sentido, es necesario construir una política de educación superior, ciencia y tecnología con visión de Estado para remontar los rezagos que nos colocan en situación desfavorable en el contexto internacional.

Es indispensable impulsar el posgrado a través de acuerdos nacionales e internacionales, promoviendo ofertas innovadoras de programas compartidos y de posgrados presenciales y a distancia; estimulando la movilidad de estudiantes y académicos, optimizando y compartiendo las capacidades instaladas y los nichos de oportunidad.

Es fundamental abrir nuevas plazas y centros de educación superior para los jóvenes investigadores recién egresados del posgrado. Este problema requiere de solución en el corto plazo, pues existe el riesgo de que la población con mayor calificación académica prefiera emigrar a países que aseguran su pleno desarrollo (ya hay 20 mil posgraduados mexicanos en Estados Unidos).

Esto sólo es posible con una importante inversión en ciencia y tecnología y en educación superior. No es casual que Corea, que ha impulsado su crecimiento económico y mantiene una acelerada y sostenida transformación productiva, invirtió entre 2000 y 2005, 6 por ciento anual del PIB en investigación y desarrollo; Brasil ha alcanzado el 1.43 por ciento y se plantea llegar a 2 por ciento en la próxima década. México, por el contrario, disminuyó la inversión para ciencia y tecnología de 1998 al 2010 de 0.46% a 0.36% del PIB. En este contexto, no está de más recordar que la Ley de Ciencia y Tecnología vigente establece en su artículo 9 la obligatoriedad de los gobiernos federal y estatales de destinar al menos 1 por ciento del PIB a este rubro.

Es necesaria también una discusión con los actores involucrados de los criterios de evaluación de los posgrados y de los mecanismos de estímulos académicos aplicados en las diversas instituciones de educación superior del país. El trabajo colectivo impulsa el desarrollo del conocimiento y los actuales mecanismos tienden a individualizar el trabajo académico y la fragmentación del conocimiento y de la investigación.

### **Lectura, asignatura pendiente**

Entre la población de más de 15 años, el 9.6 por ciento es analfabeta; 16.3 por ciento no terminó la primaria y 26.6 por ciento no concluyó la secundaria. En total, 52.5 por ciento de la población constituye el rezago educativo de México. Esto equivale a más de 50 millones de mexicanos.

Según los expertos el idioma español tiene alrededor de 80 mil vocablos; el común de los mortales, los que apenas terminaron la primaria dominan únicamente alrededor de 8 mil, esto es, apenas el diez por ciento. Esto se refleja en el conocimiento del lenguaje que se transmite de padres a hijos. La conclusión es obvia: en una sociedad de clases tanto la riqueza como el capital lingüístico se distribuyen desigualmente.

Otro elemento que se suma a esta desigualdad de oportunidades, es que la compra de libros está relacionada a la posición económica de la familia. Según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares del año 2000, solamente 761 mil hogares (3.3 por ciento) declararon haber realizado gastos en libros y enciclopedias durante el mes anterior a la encuesta”. México es un país que no lee. En 1993, la SEP reconocía que “pese a la recomendación de la UNESCO de impulsar la lectura de cuatro libros per cápita al año, en México este indicador es de apenas medio libro, mientras la tasa de lectura en países altamente desarrollados está arriba de los treinta libros”.

Este panorama desolador se profundiza al saber con mayor precisión la cantidad real de lectores que existen en nuestro México. Se calcula que sólo medio millón (de 100 millones de mexicanos) compra libros; eso significa que apenas el uno por ciento (en relación a la población adulta) está en contacto con la cultura escrita. Todavía más: mientras en Inglaterra por cada mil habitantes se consumen 700 ejemplares de periódicos, en México sólo se consumen 10 ejemplares -el uno por ciento- por cada mil

habitantes.

México ocupa el lugar 107 de 108 países en lectura; los alumnos mexicanos de 15 años -Informes PISA- que comprenden lo que leen es de apenas 6.9 por ciento. Eso significa que la escuela básica en nuestro país ha fracasado en su propósito de formar lectores.

El lector no nace, se hace. La lectura debe ser parte de la formación del estudiante desde el nivel básico. Pero en México no se lee porque se impone la lectura como si fuera un ejercicio y una tarea. Los programas y campañas de lectura deberían incidir en la lectura en la escuela, no obligando a los estudiantes a leer, sino promoviendo la lectura de una forma libre, no sometida a la calificación, ni al cuestionario obligatorio, porque esas cosas son precisamente las que apartan a los adolescentes, sobre todo de la secundaria, de la lectura.

El fenómeno llamado “Harry Potter”, es decir, millones de libros que, en una diversidad de idiomas, han atrapado a niños y adolescentes de todo el mundo. Este fenómeno nos prueba que cuando los contenidos están vinculados a la edad, a los intereses de los lectores el placer de leer es todo un acontecimiento. Si empezamos a fomentar la lectura con textos vinculados a las condiciones existenciales de nuestros alumnos es seguro que con el tiempo se podrán leer las obras cumbres de la literatura nacional y universal. Todo a su tiempo. La cuestión es adoptar toda una estrategia en donde se parta de los intereses de los lectores. De este modo las lecturas ya no serán castigo y sesiones de aburrimiento. La venta de millones de libros en todo el mundo de Harry Potter nos prueba que la formación de lectores sí es posible.

**Conclusión.** Es fundamental para el desarrollo del país garantizar que todo niño o niña, y todos los jóvenes tengan acceso y puedan permanecer y concluir satisfactoriamente sus estudios. El fomento a la lectura y la formación artística y cultural deben ser parte de la educación integral desde la primaria hasta la universidad. Se debe garantizar la educación pública científica, laica y gratuita en todos los niveles. A ningún joven o niño se le debe negar el derecho a la educación. El desarrollo científico y tecnológico es vital para el futuro de la Nación, por lo que debe llevarse a cabo una fuerte inversión en ciencia y tecnología y en educación. Se buscará asignar un presupuesto público a estos rubros equivalente a 7 por ciento del PIB.

### **Garantizar el derecho a la salud es una responsabilidad del Estado**

La Revolución Mexicana –la primera revolución social del mundo– no resolvió las aspiraciones del pueblo en salud. En 1983 se reconoció en la Constitución del derecho a la protección de la salud, casi treinta años después, sigue siendo un derecho incumplido. A partir del año 2000 se prometió un seguro de salud para todos, el Seguro Popular, pero sólo es un papel para muchos, porque no da acceso a la atención médica y a los medicamentos.

El sistema de salud de un país debe tener una sola finalidad: la de proteger, aumentar y potenciar la salud, así como contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida. Este principio humanista fundamental ha sido desplazado por la doctrina neoliberal que coloca al mercado como organizador de todas las relaciones sociales. Hoy no se profundiza en las causas sociales de la enfermedad, ni se busca como promover y

desarrollar las capacidades y potencialidades bio-psíquicas, individuales y colectivas. El pensamiento en salud pública se concentra cada día más en la “Economía de la Salud”; los economistas y gerentes desplazan a los equipos y profesionistas de salud. Se da prioridad a las acciones públicas en función del costo-beneficio sin considerar el dolor y sufrimiento humano.

En el ámbito de la salud está creciendo un gran negocio global –el complejo médico-industrial-asegurador— cuya importancia económica es semejante a la industria bélica y a la petrolera.

### **La situación de salud**

En las últimas décadas ha aumentado la población envejecida, principalmente por una disminución importante en la mortalidad durante los primeros cuatro años de la vida, sobre todo en el periodo 1975-1990. En 1970 las muertes de menores de cinco años representaban 45 por ciento del total de fallecimientos; hoy sólo son 6.5 por ciento. En cambio, las muertes de personas mayores de 65 años pasaron de 23 por ciento a 54 por ciento actualmente. Así mientras la tasa de mortalidad infantil bajó en 80 por ciento, la de los mayores de 65 sólo tuvo un decremento de 25 por ciento.

Se mejoró la salud colectiva aplicando vacunas y educando sobre signos de alarma de diarreas e infecciones respiratorias, pero los avances que descansan sobre un sistema de atención integrada están pendientes. Esto se expresa en el hecho dramático de que México está lejos de cumplir la Meta del Milenio en muertes maternas, comprometida con la ONU; éstas han empezado a aumentar de nuevo.

Si analizamos los datos de mortalidad desde la perspectiva de la gran desigualdad, encontramos que la mayor carga de la enfermedad y la muerte, la llevan los mexicanos pobres de la ciudad y del campo. Así la llamada transición epidemiológica debería entenderse más como una polarización epidemiológica.

Es la parte pobre de la población, la absoluta mayoría, la que se enferma y muere con mayor frecuencia por todas las causas: por las enfermedades de “la pobreza”; por los padecimientos de la “modernidad” como los cardiovasculares, la diabetes, el cáncer; por los embarazos no atendidos y los abortos mal practicados; por los accidentes; por la violencia desbordada. Por ejemplo, la mortalidad por diarrea es 12 veces mayor en Chiapas, Guerrero o Oaxaca que en Nuevo León o el DF, la tuberculosis 21.4 veces, la desnutrición 3.7, las de infecciones respiratorias agudas 3.5 veces, la cirrosis 4.4 y las enfermedades isquémicas del corazón 2.8 veces. La enfermedad por pobreza, la muerte por abandono por sí solos desautorizan la calidad ética de los gobernantes.

La disparidad en salud tiene sus raíces en la desigualdad social y económica, como lo demostró la Comisión de los Determinantes Sociales de la Salud de la OMS. Esta Comisión también demostró que la organización y orientación del sistema de salud desempeñan un papel crucial para la protección de la salud y el tratamiento de la enfermedad. Pobreza generalizada y un sistema público de salud segmentado, desfinanciado y deteriorado es la peor combinación. Y es la que vivimos.

## La precariedad del sistema de salud

El sistema público de salud está altamente segmentado entre los múltiples institutos de seguridad social (IMSS, ISSSTE, Ejército, Marina, PEMEX y estatales), la Secretaría de Salud federal (SSA) y los 32 sistemas estatales de salud (SES). A ello se añaden los servicios y seguros médicos privados que crecen desordenadamente año con año y sin una regulación real. Es necesario analizar los servicios médicos de seguridad social junto con los de la SSA y los SES, porque son sistemas interdependientes y juntos tienen la responsabilidad de atender a la población. Este hecho adquiere una importancia especial actualmente por el alto sub-desempleo y la inestabilidad laboral, que se traducen en la carencia de la protección de la seguridad social, cuya cobertura ha decrecido de 56 por ciento de la población en 1990, a 45 por ciento en 2008.

Cuando se pierde el seguro social, la atención médica pasa a ser responsabilidad del sistema SSA-SES. Ciertamente con frecuencia no tiene los servicios requeridos o no los presta adecuadamente. Esta es una falla grave del sistema público de salud pero no libera al Estado de su responsabilidad de proteger la salud de todos los mexicanos como manda la Constitución. Supuestamente el Seguro Popular debería ser el seguro médico “universal” de la población desprovista de seguridad social; argumento que la propaganda gubernamental divulga incesantemente. Sin embargo, se oculta que este seguro excluye problemas muy comunes como son las enfermedades cardiovasculares, casi todos los cánceres, los accidentes más graves cuya atención tiene que ser pagada por el enfermo. Todas las familias aseguradas, menos el 20 por ciento más pobre, deben además pagar una prima por el seguro. Se calla que sigue habiendo una grave falta de infraestructura física y escasez de personal médico así como desabasto de medicamentos y otros insumos médicos. La escasa inversión en infraestructura se ha hecho en hospitales sofisticados construidos en asociación público-privada que incrementa mucho los costos e hipoteca el presupuesto de salud durante décadas, mientras que faltan muchos centros de salud y hospitales generales.

El presupuesto del Seguro Popular se incrementó desde 2004, pero simultáneamente bajaron los recursos financieros para salud de la seguridad social, particularmente del IMSS. Expresado como porcentaje del PIB hubo un incremento exiguo de 0.2 de 2003 al 2008 en el presupuesto público total de salud pero el presupuesto para la seguridad social bajó en 0.19 por ciento del PIB mientras que el del Seguro Popular aumentó en 0.39 por ciento. Existe empero un subejercicio sistemático de los recursos del Seguro Popular y el dinero no ejercido se desvía a un fideicomiso que para 2010 acumulaba 20 mil millones de pesos, cantidad suficiente para construir y equipar 50 hospitales generales de 80 camas. También hay numerosos ejemplos de desvío de recursos, corrupción en compras, en obras y en subrogación de servicios diagnósticos y terapéuticos. Los negocios privados de los allegados al gobierno florecen pero las necesidades de salud no se resuelven.

No se ha desarrollado la potencial nacional de producir, distribuir y proveer medicamentos, insumos y tecnología, sino incluso se ha desmontado lo que existía. El país depende del exterior para insumos tan indispensables como las vacunas, los medicamentos básicos, y la tecnología médica de baja y mediana complejidad. Aún más, se ha abandonado o destruido los sistemas institucionales de control de calidad, indispensables para la regulación.

Después de los severos ajustes presupuestales de 1983, 1985 y 1995 que redujeron los recursos financieros y humanos del sector público de salud se lanzó el agresivo cambio estructural en 1995, exigido por el FMI, e instrumentado con la receta bipolar del Banco Mundial: protección mínima y focalizada para los muy pobres y competencia mercantil para el resto. Esta reforma de salud se inició en el IMSS (1997); siguió con la descentralización de los servicios de la SSA (1995-97) a los estados y con la creación del Seguro Popular (2004) y; culminó con la reforma del ISSSTE (2007). Se distingue tajantemente entre los bienes “públicos” y los bienes “privados” que se definen como la “atención a la persona”. Con el fin de introducir la competencia la reforma busca separar las funciones de “regulación, financiamiento y prestación de servicios”. El Estado sólo se ocuparía de la regulación mientras que la administración de los fondos de salud debería de ser pública o privada al igual que la prestación de los servicios. La salud pública y la seguridad sanitaria resultan marginadas institucional y estructuralmente en este sistema centrado en la atención individual donde están las ganancias. El abandono explica que la vigilancia epidemiológica y la regulación sanitaria están fuera de control. Una pequeña muestra son la epidemia de influenza A/H1N1 y la libre circulación de medicamentos prohibidos en otros países.

Los problemas de salud y del sistema de atención no son dificultades inconexas. Se desprenden de una política de salud equivocada y se requiere un viraje completo que deje atrás la negación del derecho a la salud y el desprecio por la vida humana; un viraje para satisfacer las necesidades de salud y abandonar la mercantilización de la salud.

### **Nuestra propuesta de una política alternativa de salud**

El acceso a la salud y a la seguridad social son derechos constitucionales. La política de Estado en materia de salud que proponemos tiene como eje garantizar el derecho a la protección de la salud a todos los mexicanos sin distinción alguna. Es una responsabilidad de gobierno. Esta política se sustenta en el reconocimiento del valor intrínseco e igual de todos los seres humanos, lo que nos compromete a respetar y proteger por igual la vida de cada persona. Este valor ético implica reconocer que es un derecho exigible de la ciudadanía cuyo cumplimiento debe organizarse por el Estado como garante del interés colectivo o común.

Los grandes objetivos de nuestra política de salud son:

- Hacer valer el derecho constitucional a la atención médica y los medicamentos gratuitos.
- Mejorar las condiciones generales de salud y disminuir la desigualdad en salud entre grupos sociales y zonas geográficas.
- Garantizar el acceso oportuno a servicios suficientes y de calidad a través de la institución pública.
- Garantizar la seguridad sanitaria.
- Fortalecer y ampliar el sistema público de salud e instrumentar mecanismos de financiamiento suficiente.
- Fortalecer el sistema de seguridad social. Esto debe hacerse respetando los derechos laborales, los contratos colectivos, con criterios de equidad y bajo un acuerdo entre sindicatos, empresarios y gobierno. Hay que mejorar sustancialmente la calidad de los servicios médicos y aumentar los medicamentos e insumos tanto en el IMSS como en el ISSSTE, recuperando el carácter público, solidario, redistributivo e integral de estas dos instituciones.

## **Fortalecer el derecho a una pensión y un nuevo sistema de pensiones**

La situación de los adultos mayores es uno de los problemas sociales más apremiantes de la nación. Es una problemática que concierne a cerca de seis y medio millón de personas mayores de 65 años y sus familiares. El aumento de la esperanza de vida debe traducirse en más años de disfrute y no en una vida de privaciones y angustias. En la cultura mexicana siempre se ha respetado a los viejos por su sabiduría, por su experiencia y por sus aportaciones al país.

La protección económica de los ciudadanos mayores es una pieza básica del Estado de Bienestar y en su marco la pensión o la jubilación debe ser un derecho universal y exigible. México se encuentra en la fase demográfica óptima para establecer este derecho para todos. Actualmente los fondos de pensiones es un botín de los grandes grupos financieros, nosotros los devolveremos su razón de ser; el de proporcionar una pensión digna y solidaria a nuestros mayores.

### **El Diagnóstico**

La reforma del sistema de pensiones es una parte central de la agenda de la reforma neoliberal del Estado. La razón es que involucra los fondos financieros más importantes de un país. Su administración puede reeditar grandes ganancias y el control sobre estos fondos significa un poder económico grande. Se trata de una reforma financiera y a los “reformadores” les interesa muy poco el problema social que dio origen a las pensiones, o sea, la seguridad económica en edad avanzada.

México no constituye una excepción y la reforma de la seguridad social, iniciada en el IMSS en 1995 y culminada con la reforma del ISSSTE en 2007, estableció un nuevo régimen de pensiones de capitalización individual con administración privada. Todos los expertos en pensiones coinciden en que este régimen es el que tiene los mayores costos y proporciona las pensiones más bajas.

La reforma de las pensiones de los asegurados por el IMSS entró en vigor en 1997 y para 2007 existía un consenso de que: i) significaba un retroceso grave para los trabajadores; ii) tenía un costo muy alto para la finanzas públicas y; iii) enfrentaba problemas administrativos muy serios.

Los principales problemas para los trabajadores son: que muchos no lograrán cotizar las semanas requeridas (1,250) para tener derecho a la jubilación o siquiera a los servicios médicos (850 semanas de cotización) en edad avanzada; casi nadie tendrán una pensión por encima de la pensión garantizada de un salario mínimo (SM) y; debido a deficiencias en el registro los trabajadores, tendrán muchas dificultades para acreditar sus cotizaciones.

El alto costo para el fisco del nuevo sistema obedece a que el Estado se hizo cargo del “costo de transición” al nuevo sistema y además de completar el dinero para la pensión garantizada. Entre ambos ascienden a un 1 por ciento del PIB anual sólo para el IMSS. El problema administrativo con mayor impacto sobre los trabajadores es el gran número de cuentas inactivas, unas 25 millones en mayo de 2010 en comparación con las 14.3

millones activas. Las Afores cobran comisión a estas cuentas cuyos recursos se van agotando. Muchas cuentas inactivas son duplicadas con otras porque el registro del trabajador no ha sido exacto (nombre, fecha de nacimiento, etcétera) y el proceso de unificación es lento y dificultoso.

A pesar de estos problemas se impuso la nueva ley del ISSSTE con el mismo esquema. Las únicas dos diferencias con el del IMSS es que se proporciona un “bono” al trabajador por sus depósitos anteriores y que la pensión garantizada es de dos salarios mínimos. Se puede demostrar que la fórmula de cálculo del bono es incorrecta lo que repercute en una pensión menor a la que el trabajador hubiera tenido en el anterior esquema. Por otra parte, los dos SM garantizados están por debajo del monto al cual el trabajador hubiera tenido derecho con el anterior sistema. El millón de amparos –una verdadera revocación popular de la ley– y la gran movilización social resultaron inútiles. La ley fue aprobada apresuradamente por el PAN y el PRI en 2007.

La administración de los fondos de pensiones y de las pensiones es un jugoso negocio de las Afore y sus aseguradoras, integrantes de los grandes grupos financieros. La aprobación de las reformas del IMSS y del ISSSTE revela con claridad quién manda en el país. Las reformas pusieron en manos de los grupos financieros, la mayoría extranjeros, enormes cantidades de capital que las manejan sin ningún riesgo para ellos ya que las eventuales pérdidas corren a cargo de los trabajadores mientras que las Afore tienen sus comisiones aseguradas por ley. La reforma significó en realidad crear un nuevo impuesto –un pago obligatoria para trabajadores y empleadores– transfiriéndolo a las Afore privadas.

Son 15 Afores las que controlan actualmente unos 1.7 billones de pesos; cuatro de ellas concentran cerca de la mitad de las cuentas. Las comisiones que se adjudican las Afore fluctúan entre el 1.18 por ciento y 1.96 por ciento del monto acumulado en la cuenta del trabajador. Esta forma de fijar la comisión significa que las Afore nunca pierden ya que aun cuando los fondos, invertidos por ellas a través de sus Siefore, pierdan valor como ocurre durante las crisis financieras las administradoras, siguen cobrando y ganando. En 2009, año de crisis, cobraron por comisiones unos 22 mil millones de pesos que es un monto semejante a las transferencias a las 5 millones de familias en extrema pobreza de Oportunidades, el doble de los recursos del programa “70 y más” o quince veces más que el programa de Leche Liconsa.

Las pretendidas bondades de las Afores para el mercado de valores, la inversión productiva nacional y el empleo no se han cumplido. Es más, el CONSAR, supuesto regulador del sistema y defensor del ahorro de los trabajadores, autoriza cada vez proporciones más grandes de inversión en los mercados financieros internacionales por la falta de rendimientos en el mercado nacional. Otra medida, propuesta por el PRI y apoyada por el PAN, consiste en autorizar a los trabajadores cesantes retirar una parte de sus ahorros, lo que ha sido absurdamente presentado como un “seguro de desempleo”. No es tal, se trata de un “autopréstamo” que significa una merma de los fondos para la futura pensión y además una disminución de las semanas cotizadas reconocidas, lo que aleja la posibilidad de cumplir con las condiciones para tener una pensión. Es un monumento a la ideología individualista de “ráscate con tus propias uñas”.

Estas reformas, costosas e injustas, no resuelven el problema social apremiante de

generar seguridad económica de los mexicanos mayores. Sólo abren la perspectiva de contar con una jubilación de seguridad social o contributiva a un 30 por ciento de la población. La resistencia a establecer una alternativa para la gran mayoría excluida de este beneficio, disminuida y regateada, es feroz y se han esgrimido toda clase de argumentos para negarle cualquier alternativa de sobrevivencia económica.

A pesar del gran consenso social respecto a la pensión alimentaria universal, instrumentada y legislada en el DF durante el gobierno de López Obrador, la derecha no ceja en los alegatos sobre su inviabilidad económica, su injusticia e inequidad, su prejuicio acerca de que promueve la pereza y el desprecio al trabajo, etcétera. Ha resistido y por conveniencia política se ha visto obligado establecer el programa “70 o más”, como un programa para los pobres y no como un derecho. Esta postura contradice incluso al Banco Mundial que reconoce la necesidad de introducir la pensión básica universal como un pilar de cualquier sistema de pensiones.

No es verdad que el crecimiento de la población de 70 años o más impida proporcionar esta pensión básica. Al contrario, México se encuentra en el mejor momento demográfico para ampliar su sistema de seguridad social ya que el índice de dependencia, o sea, la relación entre la población en edad de trabajar y la dependiente, ha crecido desde 2000 y seguirá creciendo como se puede observar en el cuadro.

Concepto	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030
Población total	100,569,263	106,451,679	111,613,906	116,344,933	120,639,160	124,329,636	127,205,586
Menor de 15	33,557,864	31,982,832	29,719,784	28,028,698	27,269,731	26,717,442	25,912,420
15 a 69	64,030,839	70,845,495	77,493,216	82,988,255	86,863,941	89,510,157	91,102,139
70 y más	2,980,560	3,623,352	4,400,906	5,327,980	6,505,488	8,102,037	10,191,027
Índice de dependencia <sup>1/</sup>	1.75	1.99	2.27	2.49	2.57	2.57	2.52

1/ # de personas en edad de trabajar entre menores de 15 años y mayores de 70

Estos datos demuestran que el problema no es demográfico sino derivado de una política económica que no genera empleos y expulsa a los jóvenes hacia el Norte en búsqueda de trabajo o los empuja hacia conductas antisociales. México está desperdiciando su “bono demográfico” en vez de aprovecharlo para construir un Estado socialmente responsable.

Una política económica de generación de empleo y ingresos suficientes es de esta manera una de las condiciones para tener una política social de protección económica a los ciudadanos mayores.

### **Nuestra propuesta es crear el derecho a la pensión**

Proponemos crear un nuevo sistema integrado de pensiones que abarque a todos los ciudadanos mayores. El principio básico de esta sistema es que sea una pieza clave en la edificación de una red de bienestar social donde la ganancia sea la prosperidad y

seguridad de los ciudadanos y no el lucro de unos cuantos. Planteamos un sistema de pensiones público, solidario y redistributivo que garantice al menos una pensión básica universal para todos los ciudadanos y que vaya construyendo los mecanismos necesarios para que a ésta se añada una pensión contributiva.

### **Derecho a una vivienda digna**

En la actualidad son millones los mexicanos que viven en asentamientos precarios que no cuentan con los servicios y equipamientos mínimos, donde los tiempos y costos de transportes para acceder al trabajo, la educación y el abasto son elevados. Casi 10 millones de mexicanos carecen de agua potable en sus viviendas, 22 millones no tienen servicios adecuados de drenaje, 14 millones viven en casas con piso de tierra y 22 millones viven en una vivienda de un solo cuarto. Estas carencias se acentúan en las periferias de las grandes ciudades y polos de desarrollo.

El derecho a la ciudad y a la vivienda involucra aspectos fundamentales del hábitat como la seguridad jurídica, la disponibilidad de infraestructura, servicios y equipamientos urbanos, de salud, educación y trabajo. Para hacer efectivos estos derechos se requiere el compromiso del gobierno y la participación solidaria de la sociedad. Es responsabilidad del Estado crear las condiciones para hacer efectivas estos derechos. Por eso proponemos un programa de construcción masiva de vivienda popular que por un lado garantice este derecho y genere miles de empleos.

### **Un Estado fraterno y solidario**

La enorme desigualdad social de nuestro país ha provocado la fractura de la convivencia y la armonía de nuestra sociedad, y es uno de los principales problemas de la nación. Construiremos un Estado fraterno y solidario que atenderá a todos, pero en primer lugar a la mayoría de la población que vive en la pobreza. La solidaridad con los desposeídos no sólo es un asunto de justicia, es la manera más eficaz, más humana y más barata para garantizar la tranquilidad y la seguridad pública. Por eso reiteramos que por el bien de todos, primero los pobres. Se requiere un nuevo pacto social para reafirmar los derechos de la población y el establecimiento de una nueva República democrática, libre y solidaria.

### **Derechos plenos para las mujeres, los niños y los jóvenes**

El neoliberalismo representa la cultura de la opresión y la destrucción planetaria; especialmente reflejada hacia las mujeres, por el hecho de ser mujeres. A la lucha por la igualdad de la mujer en la vida laboral, en las oportunidades educativas y de participación política, y en todos los ámbitos de la vida social, es de tal importancia que el Estado debe adoptar medidas afirmativas para compensar la desigualdad existente; para combatir la violencia sexual e intrafamiliar, consagrar legalmente y proteger los derechos reproductivos de las mujeres.

El destino de México está atado al destino de nuestra infancia y de las y los jóvenes. Todas las políticas públicas y sociales tendrán como prioridad respetar y hacer respetar, también los derechos de la infancia y la juventud; el cumplimiento de todos y cada uno de los convenios, tratados internacionales y leyes nacionales son prioridades indiscutibles para el renacimiento de México. Buscaremos que la sociedad en su conjunto sea corresponsable en el cuidado, nutrición y educación de los niños. El Estado debe asumir su responsabilidad a contar con instituciones y programas que garanticen a los niños y jóvenes mexicanos su derecho a la vida, la alimentación, la educación, la salud, un medio ambiente sano, a la recreación y al esparcimiento.

Hoy existen siete millones de jóvenes que no tienen oportunidades de estudiar ni de trabajar, y muchos más que no pueden tener un desarrollo adecuado y pleno. En muchos casos, las autoridades actúan como si ser joven es sinónimo de delincuente y se criminalizan sus estilos de vida. En contraste, en todas partes se manifiesta la falta de oportunidades recreativas, culturales y deportivas para los jóvenes. No obstante, y ajenos a cualquier acción gubernamental, los jóvenes han producido nuevos códigos y formas de convivencia y de expresión y desarrollo en la sociedad. A través de sus expresiones culturales han generado comunidades que se identifican con representaciones artísticas, estilos de vestir, códigos del lenguaje mediante los cuales les permite fortalecer sus identidades y formas de convivencia que fortalecen los lazos sociales en un mundo que les niega el presente y el futuro. Estas creaciones colectivas de organización y de expresión los han convertido en sujetos activos en el desarrollo de la sociedad, por lo que se les debe reconocer y respetar.

En México continúa existiendo una fobia oficial y persecución a las expresiones artísticas de los jóvenes, como la música tecno, el *graffiti*, los nuevos deportes urbanos, el rock, las formas de convivencia etcétera; mientras que en otros países se le dado una apertura a la diversidad cultural y a las propuestas de los jóvenes. Nunca más la vestimenta, los tatuajes, el peinado o el lenguaje del joven deben ser pautas para la estigmatización y criminalización de los jóvenes. Antes bien, debe considerarse un valor la reproducción y generación de formas de identidad creadas por ellos mismos a partir de su propio entorno social.

La política incluyente hacia los jóvenes debe sentar las bases para garantizarles oportunidades equitativas de desarrollo como el empleo, la salud, la educación y la vivienda; y promover condiciones para su autorrealización, a la instrucción y el desarrollo integral como seres humanos en los campos de las artes, el deporte y la creación. También se debe promover programas de atención a sus derechos sexuales y hacia una educación sexual científica y sin prejuicios, buscando la sensibilización y capacitación de maestros, padres de familia y servidores públicos.

**Promoción del deporte para todos.** Ante los pobres resultados de nuestro deporte, tanto a nivel competitivo y como práctica social, es necesario reorientar una política que incentive, promueva y difunda una cultura deportiva. Por lo cual, proponemos que se debe impulsar el deporte en tres grandes áreas: el deporte amateur, el profesional y el paralímpico. Se deben mejorar y equipar instalaciones deportivas; debe crearse un centro de alto rendimiento por entidad federativa; se debe conformar un programa para la detección de los nuevos talentos deportivos desde los niveles básicos y no sólo en las olimpiadas infantil y juvenil; además del fomento a las competencias deportivas en todas las especialidades. De igual manera, es necesario fortalecer las instituciones

educativas del área, mejorando los presupuestos asignados, así como es necesaria la capacitación, actualización y mejor remuneración a entrenadores y profesores de educación física. Se deben invertir en instalaciones deportivas en áreas urbanas y rurales marginadas y pobres, el deporte es una buena opción para mejorar las condiciones de vida y la salud de los jóvenes.

### **Defensa de la diversidad**

Asumir la responsabilidad de respetar el derecho a la diferencia no significa declarar la tolerancia como recurso retórico. Ante las evidencias y prácticas discriminatorias y racistas contra pueblos indígenas y otras minorías de la población, hacen falta políticas públicas y acciones positivas que propicien y garanticen un trato igualitario y combatan el racismo y la intolerancia religiosa.

Los sectores más intolerantes y atrasados de la sociedad mexicana rechazan y condenan la diversidad sexual. Comprometidos con la democracia y los derechos humanos, promovemos el respeto a la libertad de hombres y mujeres a elegir y ejercer libremente su sexualidad y sus formas de convivencia. Debemos combatir toda forma de discriminación, violencia y crímenes de odio por homofobia, contra mujeres o por cualquiera de sus motivaciones raciales, sexuales o culturales.

### **Cultura, memoria, identidad y voluntad: las fuerzas del cambio**

La cultura lleva necesariamente a la democracia porque la creatividad hace al hombre libre y sobre todo más crítico. El disfrute de la cultura en todas sus manifestaciones también es un instrumento no sólo de respeto por uno mismo, sino de liberación. Una sociedad como la nuestra, hundida en la tristeza y sometida al terror constante de la violencia y la inseguridad, requiere hacer un inmenso esfuerzo para recuperar los valores y principios que dieron sentido a la formación de nuestra nación y que se hallan plasmados en las obras que constituyen nuestro patrimonio histórico y cultural, así como en el potencial creador de miles de hombres y mujeres dedicados al arte y la cultura en nuestras comunidades y pueblos.

México es uno de los tres países con mayor diversidad cultural. La cultura abarca todas las formas de convivencia, los valores, las visiones del mundo, los modos de pensar y de vivir, así como expresiones del arte y del saber, incluidas las lenguas, costumbres, saberes tradiciones y patrimonio que nos han legado los pueblos originarios.

Existe un vasto patrimonio cultural, arquitectónico, arqueológico y natural (23 sitios culturales y dos naturales considerados por la UNESCO como Patrimonio Cultural de la Humanidad; 200 mil sitios arqueológicos, 110 mil monumentos históricos y 25 mil bienes artísticos).

Desde el siglo XIX, los liberales mexicanos concibieron que el progreso del país depende de su desarrollo educativo y cultural (se promovió la educación primaria, se creó la Escuela Nacional Preparatoria y se refundó la Universidad Nacional). Después del triunfo de la Revolución Mexicana y hasta los años ochenta del siglo pasado, el Estado se convierte en el principal promotor de la cultura y de la educación. Los

gobiernos promovieron y crearon grandes instituciones educativas y culturales, destinando recursos al fomento de la creación artística y cultural.

A partir de los años ochenta, los gobiernos neoliberales adelgazaron al Estado y lo primero que disminuyeron fueron los presupuestos a la educación y a la cultura. En cambio, en vez de promover la vida cultural del país, se apuesta por la mercantilización de la cultura, la rentabilidad de las empresas culturales y por eventos de lucimiento gubernamental.

Como parte de los derechos reconocidos en la Constitución el derecho a la cultura debe ser desmenuzado y llevado a cabo a través de programas y decisiones políticas incluyentes que garanticen su cabal cumplimiento como cualquier otro derecho cobijado por nuestro marco regulatorio.

### **Un proyecto cultural del siglo XXI**

La historia de México confirma que la aportación de los creadores ha impulsado el avance de grandes causas nacionales, los valores colectivos y la democracia. En la actualidad, la promoción de la cultura en la vida cotidiana es la mejor manera de enfrentar la descomposición social, la corrupción, la violencia y la delincuencia. México tiene que reconocer y promover su diversidad cultural, fomentar y proteger los más de 56 idiomas que se hablan .

La cultura es fundamental en el desarrollo social y económico de la nación. Al impulsar el espíritu de innovación, el pensamiento crítico, la disposición al cambio y a manejar las nuevas tecnologías, también se promueve el desarrollo pues las propias actividades culturales son fuentes generadoras de empleo, ingreso y riqueza, además del bienestar social que supone una sociedad cultivada.

La profesionalización de cada uno de los eslabones que componen la actividad artística y cultural, esto comprende desde la educación artística en la educación básica implementada con programas que acerquen a los niños más que los vacunen contra ella, hasta la formación de técnicos profesionales en producción y gestión cultural. La cultura no es accesoria, es una de las capas sobre las que se sostiene toda comunidad, y mientras mas robusta y horizontal sea, la sociedad que descansa sobre ella será más fuerte y diversa.

El Estado y los gobiernos deben ser promotores y difusores de la cultura; pero en vez de asumirse como generadores de una “cultura oficial”, deben alentar las propias iniciativas de los creadores culturales. Los esfuerzos y recursos deben encaminarse a promover programas y proyectos que tomen en cuenta las demandas culturales de la sociedad y compartir la responsabilidad con los creadores, instituciones culturales y organizaciones sociales y ciudadanas interesadas en la cultura, para impulsar una cultura democrática que incluya el disfrute y acceso a la cultura a los que han estado excluidos de este derecho fundamental.

### **Principios de una política cultural democrática**

La promoción de la cultura debe hacerse sobre principios de equidad, democracia y fortalecimiento de valores solidarios y comunitarios, así como a favor de identidad y soberanía nacionales.

La equidad significa busca romper la tendencia de que la cultura es para una minoría que puede pagar, para los que pueden disfrutar la oferta cultural y al final, para la mayoría de la población que carece de capacidad económica y formación básica para acceder a los bienes y actividades culturales.

La formación cultural y artística debe comenzar desde la escuela básica, primaria y secundaria, que deben incluir en sus planes de estudio la lectura, la formación estética, artística y literaria que propicie en los niños y jóvenes la atracción por el disfrute de los bienes culturales y de la creación artística. De esta manera, se fortalecerán el sentido humanístico de la educación y plural de la identidad nacional y el aprecio a los pueblos que integran México y el mundo, al conocer las diversas culturas de la nación y los aportes de la cultura universal.

Las instituciones culturales públicas deben propiciar el acceso a todos en sus programas y servicios, buscando que sean gratuitos y de calidad para los sectores más desfavorecidos. Los bienes y actividades culturales no deben brindarse sólo en escenarios tradicionales, hay que acercarlos a los lugares en que vive, trabaja o pasea la gente, haciendo presentaciones en pueblos, colonias y localidades de todo el territorio nacional.

Se debe promover la descentralización en la formulación de programas, proyectos y actividades culturales. El Estado debe ser promotor de una red de organismos culturales en todos los rincones del país.

Uno de los ejes principales de la política pública, es el impulso de una cultura democrática, de valores, actitudes y prácticas de convivencia que impulsan la participación colectiva y contrarrestan la pasividad y el inmovilismo promovidos por el predominio del mercado y de una cultura autoritaria.

Esta cultura democrática debe fortalecer la conciencia de los mexicanos sobre sus derechos y obligaciones como ciudadanos; sobre la igualdad de género; sobre el respeto a la diversidad de culturas en el país y el combate al racismo; sobre el valor de la legalidad y la moral contra la corrupción; sobre la necesidad de cultivar la convivencia armónica contra la violencia.

La cultura democrática implica tomar en cuenta las culturas indígenas como parte fundamental de la cultura nacional; facilitar las expresiones culturales, lingüísticas y políticas de migrantes, grupos juveniles, de mujeres, de movimientos que reivindican derechos y libertades; así como a quienes promueven una conciencia ambiental responsable y nuevos hábitos ecológicos que protejan la naturaleza y el medio ambiente.

El desarrollo económico que proponemos, basado en el mejoramiento de la vida de la gente, incluye el impulso a la experimentación, la creatividad en todas sus formas y la apertura a las innovaciones científicas y tecnológicas. Para ello se requiere que la educación y la cultura sean accesibles para todos.

Es indispensable dotar a la sociedad y a los creadores de una infraestructura cultural que responda a sus necesidades, abrir nuevos espacios públicos y apoyar los ya existentes. Se debe poner énfasis en los estados con mayor rezago educativo y cultural. Para impulsar la lectura se abrirán bibliotecas, salas de lectura y librerías, sobre todo en las entidades que carezcan de este tipo de instalaciones. Se impulsará la creación de museos, casas de la cultura, teatros y salas de cine. La propuesta es que haya una orquesta en cada pueblo, un coro en cada pueblo, una biblioteca en cada pueblo, un foro, un cine, un galería en cada pueblo. Se debe establecer una programación mínima de producciones nacionales en cines y teatros. Se fortalecerá el sector cultural del Estado para cumplir con su responsabilidad social, pero también debe promover la colaboración y la participación social, comunitaria y privada.

México es muchos Méxicos, y en esa pluralidad reside su riqueza. Es fundamental reconocer esa fortaleza propiciar su impulso desde poblado más remoto hasta la más alta institución cultural o artística. Un proyecto de nación incluyente debe salvaguardar y auspiciar la diversidad cultural de México y promover el diálogo con lo más representativo de las culturas del mundo y de la creación humana.

### **Cambio climático y conciencia ambiental**

Como nunca antes en la historia, naciones y pueblos se hallan indisolublemente ligados entre ellos y con la naturaleza. La realidad del siglo XXI es la de la globalización y la integración de escala planetaria tanto de los diferentes ámbitos sociales como de estos con el mundo natural del cual dependen.

Hoy se vive una crisis global de la civilización industrial, capitalista, materialista y tecnocrática, y toda propuesta alternativa de escala nacional asumir que el destino de la nación no puede concebirse aislado de los procesos globales. El dilema político del país es también un *dilema civilizatorio*: o seguir alimentando una modernidad que explota, margina y enajena a los ciudadanos, que vuelve al mundo un espacio que incrementa la amenaza ecológica y aumenta la descomunal concentración de capital y pone a la política al servicio de las élites, o se avanza hacia una *modernidad alternativa* basada en la restauración ecológica, al uso democrático del agua, la energía, la biodiversidad, la tecnología y los conocimientos científicos, el control social del mercado y los poderes políticos, la democracia participativa y la recuperación de la cultura y la historia.

Ello significa cuestionar la idea de *desarrollo*. Un desarrollo que descansa sobre la idea de un crecimiento económico depredador, la explotación impía de los recursos naturales y del trabajo, la lógica del mercado y la búsqueda de la satisfacción materialista de los individuos, por encima de todo.

México es uno de los países con mayor biodiversidad en el mundo, pero al mismo tiempo gran parte del territorio mexicano se encuentra devastado y muchas de sus especies de flora y fauna están en peligro de extinción; existe un alto grado de contaminación en la mayoría de las cuencas hidrológicas, los mantos acuíferos están sobre explotados, hay una desertificación creciente, la deforestación que provoca tragedias sociales; amplias zonas están bajo un proceso de urbanización salvaje y de crecimiento desmedido de las ciudades que amenazan con provocar un desastre ecológico de proporciones irreversibles.

El cambio climático está provocando graves reacciones en la naturaleza que amenazan la vida de los pueblos. La concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera ha alcanzado niveles tan altos que el sistema climático se ha desequilibrado. La concentración de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) y la temperatura del mundo han aumentado aceleradamente en los últimos 50 años y subirán aun más rápido en las próximas décadas. Esto se suma a multitud de desequilibrios ecológicos, cuyo impacto pone en peligro las vidas y medios de subsistencia de los pueblos del mundo, y en particular de las personas desfavorecidas y otros grupos vulnerables.

El desequilibrio del sistema climático da lugar a episodios extremos más acusados y frecuentes de calor y lluvias, ciclones tropicales, huracanes y tifones, inundaciones y sequías intensas, pérdida de biodiversidad, corrimientos de tierras, aumento del nivel del mar, escasez de agua potable, periodos vegetativos mas cortos, menor rendimiento, deterioro o pérdida de tierras agrícolas, menor producción agrícola, pérdidas de ganado, extinción de ecosistemas y agotamiento de los caladeros, entre otros. Estos fenómenos dan lugar a crisis alimentarias, hambruna, enfermedades, muertes y desplazamientos, así como a la desaparición de formas de vida sostenibles.

Frente a esto las Naciones Unidas ha realizado varias cumbres mundiales sobre el cambio climático con el propósito de firmar un acuerdo –sin éxito– para reducir las emisiones de gases de invernadero, causantes del recalentamiento planetario. Esto obliga al Estado mexicano –a gobierno y a la sociedad– a actuar urgentemente para fijar metas y cambiar hábitos para bajar las emisiones de gases en el país, al mismo tiempo que se promueve la reforestación y protección de bosques y selvas.

La crisis ambiental pone en cuestión los fundamentos del modelo económico actual que considera la protección al medio ambiente un costo y una carga económica. Esto exige un cambio de paradigma hacia un desarrollo sustentable. El desarrollo sustentable es definido por la ONU como aquel modelo que “permite satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de futuras generaciones de satisfacer las suyas”. Es decir la sustentabilidad es el reconocimiento de ciertos límites entre los socialmente aceptable y los ecológicamente viable.

Frente a estas realidades y los retos que representan, surgen nuevas formas de pensamiento y nuevos movimientos sociales que buscan integrar la democracia participativa, la desconcentración económica y la reapropiación de la naturaleza como un sistema sustentable. La sustentabilidad debe ser articulada mediante una sociedad igualitaria, integrada por personas responsables que respeten y fomenten la biodiversidad y en la que predomine el cuidado de la vida y de la naturaleza.

## **Propuestas y acciones**

### **El bienestar social objetivo y responsabilidad primordial del Estado.**

- **Fortalecimiento del ingreso de las personas y los hogares.** Recuperación del poder adquisitivo de los salarios. Desarrollo de una economía social y solidaria. La política económica tendrá como objetivo primordial crear empleos decentes, con salarios justos

y con seguridad social.

- **Apoyos económicos a las personas y a los hogares. Estos se llevarán a cabo bajo los principios de universalidad, exigibilidad como derecho y progresividad.** En un futuro buscamos contar con un pilar del Estado de Bienestar, **el ingreso ciudadano universal**, como derecho de todas y todos a contar con ingreso propio garantizado para avanzar hacia una vida digna.
- **Garantizar la pensión universal para todos los adultos mayores de 68 años y a todas las personas con discapacidad.**
- **Entrega de un ingreso ciudadano para los más pequeños, para los jóvenes y madres solteras.**
- **Garantizaremos el goce de los derechos sociales a la salud, la seguridad social y la vivienda.**
- **Proponemos elevar a rango constitucional del derecho a la alimentación. La construcción del Estado de Bienestar garantizará el derecho universal a la salud, la seguridad social y la educación pública.**
- **Llevar a cabo un amplio programa de vivienda popular bajo los principios de vivienda digna y producción social del hábitat.**
- **Mejoramiento de las comunidades rurales y de los barrios urbanos marginales y populares.** Llevaremos a cabo un intenso programa para mejorar la calidad de vida territorial en las zonas rurales y en los barrios populares y zonas marginadas de las ciudades. La prioridad será el acceso a servicios básicos, la recuperación de espacios públicos y la elevación de la calidad de los servicios.
- **Acceso universal al agua potable y en la vivienda.** Es un derecho humano de todos el goce del agua potable.
- **Acceso al servicio de electricidad barata en los hogares.**
- **Construiremos la red de centros comunitarios** para la prestación de servicios a las personas con discapacidad, fomentaremos los centros de día para las personas adultas mayores y los centros de artes y oficios para que los jóvenes desarrollen su creatividad, producción cultural y expresen sus valores y aspiraciones de vida.
- **Programa de estancias infantiles públicas, gratuitas y de calidad.** Las niñas y niños tendrán un gran lugar en las acciones que desarrollaremos, dejando atrás el actual modelo de subrogación de servicios que ha conducido a tragedias como la de la guardería ABC de Hermosillo.
- **Comedores comunitarios y populares.** Fomentaremos redes de abasto popular y el establecimiento de comedores comunitarios y populares donde las personas y las familias puedan acceder a alimentos nutritivos, sanos y de bajo precio.
- **Centros para la atención de la violencia contra las mujeres.** La violencia contra las

mujeres, dentro y fuera del hogar, constituye un grave problema social y una violación sistemática de sus derechos que impide su plena construcción como ciudadanas y limita severamente su derecho como personas. Por ello daremos prioridad a la atención de esta problemática mediante la instauración de centros especializados que las atiendan, promuevan sus derechos y les permitan salir de esta condición.

**- Propiciaremos el abatimiento de la pobreza de tiempo de las personas y las familias** y posibilidades de convivencia familiar, actividades cívicas, participación social, estudios, acceso a la cultura, al deporte y el esparcimiento.

### **La educación pública en México**

**- Recuperar del sentido público, nacional, universal, gratuito y laico de la educación en nuestro país.**

**- La revisión de leyes y programas educativos para garantizar que la educación sea un derecho social y responsabilidad del Estado.**

**- Garantizar acceso a la educación a todos los mexicanos, sobre todo a niños y jóvenes.**

**- Aumentar los recursos a la educación básica, media y superior. Elevar la inversión en ciencia y tecnología. Destinar el 7 por ciento del PIB a estos objetivos.**

**- Una verdadera descentralización administrativa** debe poner en cada escuela del país el presupuesto que requiere para su funcionamiento digno, así como los recursos para el pago a los maestros y maestras, el mantenimiento escolar y los requerimientos especiales de infraestructura.

**- Un programa nacional de construcción de nuevos espacios educativos**, con prioridad a escuelas y albergues para la población indígena y rural. Ampliación o construcción bachilleratos y universidades.

**- Todos los estudiantes de educación básica, desde el preescolar hasta el bachillerato deben contar con los apoyos alimentarios, de salud y transporte que requieren para desarrollar su actividad escolar.** Los materiales escolares (libros de texto, útiles y uniformes) deberán ser entregados en cada escuela de manera gratuita.

**- Establecimiento de condiciones para el ejercicio de una práctica educativa libre de prejuicios e intolerancia.** Garantizar el respeto de todos a su integridad y dignidad en el ámbito escolar; que las diferencias económicas, sociales, de género y culturales no sean impedimento para el desarrollo de las capacidades humanas, la solidaridad y el intercambio de experiencias y conocimientos que deben presidir todo acto de aprendizaje.

**- En los objetivos, planes y programas de estudio reconocer y potenciar las aportaciones de intelectuales, científicos, artistas, pueblos, comunidades, organizaciones e instituciones del país**, orientadas a la reconstrucción de nuestra nación como libre y soberana, justa, democrática, constituida por regiones e identidades diversas, con un desarrollo sostenible, respetuosa de la soberanía de otros países e

internacionalmente solidaria con las causas de los pueblos del mundo.

**- La educación deberá desarrollar al máximo la capacidad y habilidades físicas, intelectuales y artísticas de los estudiantes.** Así mismo, garantizará que los estudiantes indígenas tengan materiales educativos y enseñanza en su propia lengua. El conocimiento de nuestras civilizaciones originarias y de alguna de sus lenguas se convertirá en obligatorio en todos los niveles educativos.

**- La formación y actualización de los maestros y su participación activa en la elaboración de una nueva propuesta educativa debe ser una alta prioridad del desarrollo educativo del país.**

**- El Estado garantizará salarios y condiciones de trabajo de los maestros dignos.** Buscará acuerdos con el magisterio que garanticen la integración de plazas, horarios y adscripciones para dar lugar a plazas de tiempo completo con plenos derechos laborales. Se estimulará a los docentes a que realicen sus tareas en zonas indígenas y rurales, así como por el cumplimiento de sus obligaciones al frente de sus grupos.

**- La evaluación del sistema educativo deberá tener por objetivo principal apoyar a los estudiantes y maestros que lo requieren para el cumplimiento de los objetivos de enseñanza aprendizaje.** El sistema educativo evaluará periódicamente su desempeño y aportaciones a la solución de problemas nacionales, regionales y locales.

**- Todos los niveles educativos deberán desarrollar planes y programas específicos para garantizar la seguridad, la protección de la vida y la integridad de la comunidad escolar.** Cada escuela establecerá una agenda para liberar a los estudiantes y profesores de la violencia, las adicciones y los comportamientos antisociales. La escuela se convertirá en el espacio prioritario de desarrollo y convivencia comunitaria en todos los rincones del país.

### **Garantizar el derecho a la salud como responsabilidad del Estado**

**- Una política de salud en el marco del Estado Social.** El mejoramiento de las condiciones de salud y la disminución de la desigualdad ante la enfermedad y muerte dependen de una política social solidaria, redistributiva y universal.

**- Garantizar el acceso gratuito a los servicios de salud y a los medicamentos.** El derecho universal a la protección de la salud, a tratamientos oportunos o a medidas preventivas a través de las instituciones públicas.

**- Crear una cultura de la salud y un nuevo modelo de atención.** Ante la mercantilización de la salud, el nuevo modelo de atención se erigirá sobre la educación, promoción y prevención, para crear una nueva cultura de salud, contribuyendo al desarrollo de las capacidades y potencialidades bio-psíquicas, individuales y colectivas. Pone énfasis en las acciones de salud pública y de seguridad sanitaria para proteger la salud de todos. Prepara a la sociedad y a los servicios de salud para abatir los costos de salud en las epidemias, los desastres naturales e industriales, u otros eventos que pudieran tener un saldo masivo de afectados. Ofrece a las personas una atención integrada que enlaza “la prevención-detección y control tempranos-tratamiento oportuno-rehabilitación” de la enfermedad.

- **Un Servicio único de Salud público.** Nos proponemos construir gradualmente un Servicio único de Salud a través de la fusión entre los servicios médicos de seguridad social y los de la SSA-SES, manteniendo y ampliando el acceso y los derechos de todos. Ampliar la infraestructura pública de salud y garantizar personal suficiente, equipos, medicamentos y otros insumos; tanto en las instituciones de seguridad social como en los servicios estatales de salud.

- **Planeación estratégica con criterios de igualdad y necesidad.** Satisfacer las necesidades de salud y disminuir la desigualdad geográfica. Acercar los servicios a la gente; establecer redes para facilitar el acceso a los servicios requeridos y garantizar el seguimiento del paciente.

- **Reorganizar y fortalecer a las instituciones públicas.** Desterrar la corrupción, la simulación, el burocratismo y la indiferencia. Esta tarea difícil y compleja, empieza por mostrar el compromiso social e institucional de los altos funcionarios y su capacidad técnico-científica de entender y resolver problemas. Requiere garantizar condiciones adecuadas de trabajo para el equipo de salud y de atención a los ciudadanos. El propósito es prestar servicios de calidad integral y crear una nueva ética de atención al público, razón de ser y sostén de la institución pública.

- **Una política con participación ciudadana y control social sobre los servicios.** La construcción de una nueva cultura de salud y la supresión del burocratismo requieren de la participación ciudadana que vigile el cumplimiento de las obligaciones de las instituciones públicas y ejerzan un control social propositivo, para lo cual se requiere de elementos de conocimiento y de información oportuna.

- **Una política de formación de recursos humanos e investigación en salud.** El sistema público de salud es una gran institución educativa donde los futuros profesionistas y especialistas se forman en colaboración con las universidades públicas. Es preciso eliminar la idea de que los estudiantes y residentes son mano de obra barata. Es un deber de la institución pública dar certeza a los pacientes de sus tratamientos. La investigación requiere ampliarse en las instituciones de salud con la diversificación de la investigación clínica y el fortalecimiento de los comités científicos y de bioética.

- **Una política de financiamiento suficiente, estable, solidario y equitativo.** Para cumplir con el derecho a la protección de la salud se requieren recursos financieros suficientes y estables. El Seguro Popular se eliminará pero su presupuesto se mantendrá para beneficio de todos. Se programará un incremento anual sostenido en el presupuesto total de salud. El presupuesto se etiquetará para infraestructura, personal, insumos y medicamentos con un ejercicio equilibrado, eficiente y transparente que evite el desvío y despilfarro de recursos y la corrupción. El presupuesto se utilizará además en una inversión estratégica para fortalecer la capacidad nacional de producción de medicamentos, insumos médicos y tecnología básica.

La construcción del Servicio Único de Salud incluirá la adecuación de los mecanismos recaudatorios fiscales para su financiamiento y las reglas para la distribución de éste sobre la base de necesidades de salud. En cuanto se alcance un sistema un sistema fiscal justo y progresivo, se cumplirá con el propósito de un financiamiento solidario de la salud.

## **El derecho a una pensión y un nuevo sistema de pensiones.**

- **Garantizar la pensión universal para todos los adultos mayores.** Es viable financieramente, en cualquier escenario de crecimiento económico su monto no sería más que entre 0.4 a 0.5% del PIB durante los próximos treinta años. Es mucho menos de lo que los contribuyentes estamos pagando como país a causa de la reforma privatizadora de las pensiones del IMSS e ISSSTE. Con un nuevo modelo económico con crecimiento y generación de empleo no habría ninguna dificultad de sostener la pensión porque México tiene cuenta con su bono demográfico favorable.
- **Una política que elimine las pensiones de privilegio.** Cancelar las altísimas pensiones y prebendas de los altos funcionarios públicos, incluyendo las pensiones vitalicias exorbitantes del Banco de México o la Suprema Corte de Justicia.
- **Una política que rescate los fondos de pensiones de las Afore.** Los fondos de pensiones son públicos por su origen y por su estatuto legal. Su administración por parte de las Afore y por las compañías aseguradoras especializadas en pensiones sólo es una intermediación con cargo a la pensión de los trabajadores. Cada peso que ellas cobran por la administración se quita a la pensión del trabajador. No se justifican los altos costos de promoción y la toma de ganancias. Que las Afore sólo puedan cobrar comisión sobre el incremento real del valor de los fondos invertidos por ellas ajustado por la inflación. El cambio más importante es poner los fondos bajo una administración pública eficiente y transparente tal como se hizo en Argentina para proteger los fondos pensionarios.
- **Una política que construya el Instituto Nacional de Pensiones.** La recuperación de los fondos de pensiones de las Afore y el establecimiento de la pensión alimentaria universal redundaría en un sistema público integrado de pensiones. La mejor opción es que la administración de todo el ciclo pensionario —recaudación, inversión de fondos y pago de las pensiones— estuviera a cargo de un Instituto Nacional de Pensiones descentralizado lo que reduciría los gastos de operación del sistema. La reglamentación de este instituto debe ser muy estricta para reducir los márgenes de discrecionalidad, para certificar el conocimiento técnico y la plena transparencia en su operación. El nombramiento de los directivos debe garantizar una alta competencia profesional y solvencia moral. El instituto contaría con los mecanismos necesarios de fiscalización y supervisión para impedir desviación de fondos y prácticas indebidas.
- **Una política de pensiones contributivas dignas.** El nuevo sistema de pensiones contributivas será de reparto, solidario y redistributivo. Abriremos un gran debate nacional sobre los criterios para la pensión y la edad para acceder a ella. Como principio básico proponemos que sea una pensión proporcional a la contribución pero con un techo máximo lo que contribuye a la equidad y la solidaridad. Para que la pensión tenga el monto suficiente para una vida digna habría que revisar distintas alternativas de financiamiento. Existen varias alternativas entre ellas la posibilidad de sustituir parcialmente la cuota por un impuesto de seguro social o volver a la cotización patronal proporcional al salario que se eliminó en las reformas. También habría que establecer esquemas compensatorios en el caso de introducir la jubilación por edad en vez de años de servicio. Todo sistema de pensiones depende de una economía que genere empleo y pague salarios remuneradores. Por ello es necesario analizar el sistema

de pensiones en su relación con una nueva política económica productiva y dinámica.

- **Una política de inversión productiva y social de los fondos de pensiones.** Por ley se especificaría el tipo de inversión permitida para garantizar su impacto social y productivo así como el nivel de rentabilidad requerida. Los billones de pesos depositados en el fondo de pensiones constituyen una fuente de financiamiento para nueva infraestructura productiva; para la expansión y diversificación de las actividades de PEMEX; para construcción de hospitales y universidades. Estas inversiones sustituirían la emisión de instrumentos financieros gubernamentales de alto rendimiento que actualmente son los que garantizan una parte importante de las ganancias de las Siefore. Con este esquema se podría garantizar que los fondos de pensiones efectivamente tuvieran un impacto sobre el crecimiento económico y la generación de empleo al tiempo que tengan un rendimiento suficiente.

Nuestra propuesta alternativa es, como se puede observar, factible y no entraña mayores costos fiscales y más riesgos imponderables que el actual sistema. Tiene en cambio una eficacia social mucho mayor y cumple con el anhelo de garantizar a todos y todas una vejez menos precaria. Tendría que ser complementado con una solución institucional de los problemas específicos de cuidado, seguridad y sociabilidad de los adultos mayores que son problemas pendientes ante la nueva realidad del grupo creciente de estos ciudadanos y las transformaciones de la familia que tampoco están contempladas en el actual sistema.

### **Nuevo Pacto Social**

Si el actual régimen político centraliza el poder en unos cuantos que tienen capturadas a las instituciones y si el modelo económico concentra la riqueza en ellos mismos, profundizando la desigualdad y la exclusión social; si la oligarquía ha roto el orden constitucional para perpetuarse en el poder y viola permanentemente los derechos del pueblo para mantener sus privilegios; los mexicanos debemos signar un nuevo pacto social con el propósito general de superar la pobreza, acabar con la desigualdad, establecer la democracia y la justicia respetando los derechos de todos y para terminar con la corrupción y la impunidad, la inseguridad y la violencia.

Esta reconstrucción de la nación desde los ciudadanos servirá para reconocer la pluralidad y forjar un país donde todos los mexicanos tengamos un sitio. La transformación que requiere México no será posible sin la participación de la gente, desde abajo. Esa suma de voluntades puede expresarse en la firma de un nuevo pacto social para renovar la vida pública de México, sería un logro mayor de la revolución de las conciencias a que hemos convocado, porque de esa manera garantizamos que el cambio sea verdadero, profundo y en beneficio de todos.

El derecho a ser felices y al bienestar son la inspiración fundamental del Proyecto Alternativo de Nación. Con ellas construiremos juntos, los caminos que conduzcan a la liberación de nuestra patria. Un México de todos y para todos. Un gobierno democrático del pueblo y para el pueblo.