

Desarrollo económico y proceso legislativo



Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura
de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
Av. Congreso de la Unión, núm. 66
Col. El Parque
15969 México, D.F.

Desarrollo económico y proceso legislativo
Inelvo Moreno Álvarez (coordinador)

México, abril de 2006

Cuidado de la edición
Renata Soto-Elizaga

Diseño de portada e interiores
María de Lourdes Álvarez López

Corrección
Alberto Lara Castillo / Renata Soto-Elizaga

Formación
Irma Leticia Valera Jaso

El texto de este libro está disponible en formato PDF y puede obtenerse en:
<<http://prd.diputados.gob.mx/publicaciones.htm>>.
Se autoriza plenamente (y se agradece) su reproducción, siempre y cuando
se cite la fuente.



Centro
de Producción
Editorial

Inelvo Moreno Álvarez
(Coordinador)

Desarrollo económico y proceso legislativo



 Grupo Parlamentario del PRD
Cámara de Diputados
Congreso de la Unión
LIX Legislatura

Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura
de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

Mesa Directiva

<i>Pablo Gómez Álvarez</i>	Coordinador general
<i>René Arce Islas</i>	Vicecoordinador general
<i>María Angélica Díaz del Campo</i>	Presidenta de Debates del Pleno
<i>Elpidio Tovar de la Cruz</i>	Coordinador de Administración Interior
<i>Inti Muñoz Santini</i>	Coordinador de Comunicación Social
<i>Horacio Duarte Olivares</i>	Coordinador jurídico
<i>Eduardo Espinoza Pérez</i>	Coordinador de Proceso Legislativo
<i>Inelvo Moreno Álvarez</i>	Coordinador de Desarrollo Económico
<i>Adrián Chávez Ruiz</i>	Coordinador de Desarrollo Rural y Medio Ambiente
<i>Marbella Casanova Calam</i>	Coordinadora de Equidad Social
<i>Alfonso Ramírez Cuéllar</i>	Coordinador de Finanzas Públicas
<i>Emilio Zebadúa González</i>	Coordinador de Política Interior y Reforma del Estado
<i>Eliana García Laguna</i>	Coordinadora de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos
<i>Clara Brugada Molina</i>	Coordinadora de Política Social
<i>Juan José García Ochoa</i>	Coordinador de Relaciones Internacionales
<i>Marcela González Salas</i>	Presidenta de la Cámara de Diputados

Índice

Presentación	11
--------------	----

Energía

Desarrollo reciente de la industria petrolera nacional <i>Yadira Serrano Crespo</i>	21
Propuesta de una nueva política energética de Estado en México <i>Rosa María Avilés Nájera</i>	33
Tarifas eléctricas: elementos para el debate legislativo <i>Francisco Javier Carrillo Soberón</i>	47
Los caminos de la reforma energética <i>Isidoro Ruiz Argañiz</i>	55

Petróleo: su importancia dentro de un proyecto de nación soberana, solidaria, democrática y con justicia social <i>Abdallán Guzmán Cruz</i>	61
El fisco y Petróleos Mexicanos: <i>yo te amo, yo tampoco</i> <i>Fluvio C. Ruiz Alarcón</i>	71
Las <i>tormentas</i> financieras, económicas y climáticas de la determinación del precio del petróleo <i>Lauro Baltierra Cabrera,</i> <i>Carlos E. Huerta Durán</i> <i>y Fluvio Ruiz Alarcón</i>	81

Economía

La intervención del sector público en la economía: un análisis comparativo del periodo del desarrollo estabilizador frente al neoliberalismo económico <i>Sergio A. Magaña Martínez</i>	103
Un México donde quepamos todos / Reforma fiscal <i>Carlos Silva Valdés</i>	117
La actual formulación de la política económica en México <i>Inelvo Moreno Álvarez</i>	135
Desafíos para el desarrollo económico de México <i>Javier Salinas Narváez</i>	145
Desarrollo regional y urbano en la cuenta pública nacional <i>Guadalupe Morales Rubio</i>	157
Ingresos y gasto público federal para el ejercicio fiscal 2005 / Estado de Michoacán de Ocampo <i>Margarito Fierros Tano</i>	169

Adecuación del marco jurídico nacional que propicie el fomento del sector social de la economía en México <i>Francisco Javier Saucedo Pérez</i>	183
Desarrollo económico y mercado interno <i>Valentín González Bautista</i>	189
Las metas económicas impostergables para el 2006: un ejercicio básico de estimación del PIB, la inversión y el empleo <i>Carlos Huerta</i>	197
La importancia de constituir el Consejo Económico y Social de Estado y la gobernabilidad <i>Grupo Promotor para la constitución del Consejo Económico y Social de Estado en México</i>	215
El empleo en el sector turístico en México <i>Nancy Cárdenas Sánchez</i>	225
La batalla turística por un impuesto turístico: el derecho de no inmigrante <i>Dip. Fed. Irma S. Figueroa Romero</i>	233
Turismo sustentable: turismo alternativo, ecoturismo y turismo rural <i>Diputado Enrique Torres Cuadros</i>	241
El turismo según el modelo Fonatur <i>Heidy Hellín López Vargas</i>	253
El Servicio Postal Mexicano, actividad estratégica de la nación <i>José Luis Medina Lizalde</i>	265
Contexto actual del transporte de mercancías y logística competitiva de los ferrocarriles en México <i>Gelacio Montiel Fuentes</i>	283

La situación actual de la industria aérea en México <i>Heriberto López Ortiz</i>	291
Cuentas pendientes del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2005 / El programa carretero <i>Lauro Baltierra Cabrera</i>	301
 <i>Desarrollo rural y regional</i>	
Desarrollo regional y autonomía indígena <i>Javier Manzano Salazar</i>	317
El programa de infraestructura hidroagrícola de agua potable, alcantarillado y saneamiento dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 / El caso del estado de Guerrero <i>Beatriz Mojica Morga</i>	323
Retos y perspectivas de la cafecultura mexicana <i>Marcelo Herrera Herbert</i>	337
Los pendientes de la <i>ley cañera</i> <i>Emiliano V. Ramos Hernández</i>	345
Las <i>chinampas</i> , una forma renovada de agricultura ecológica milenaria <i>Angélica Díaz del Campo</i>	353
Alcances nacionales del Programa Fondo de Tierras <i>Francisco Chavarría Valdeolivar</i>	363

Presentación

La Coordinación de Desarrollo Económico del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LIX Legislatura de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se complace en presentar el libro *Desarrollo económico y proceso legislativo*, en el que participan 24 legisladoras y legisladores, así como el secretario técnico, asesoras y asesores del Área. Como toda recopilación de textos, la que surgió de este grupo representa el concurso de una gran variedad de ideas, planteamientos y perspectivas que expresan posiciones y tareas por cumplir. Algunos hubieran querido profundizar más en sus planteamientos pero, lamentablemente, contábamos con un espacio limitado para ello.

Los textos presentados se clasificaron en tres grandes temas: Energía, Economía y Desarrollo rural y regional, y, dentro de éstos, se procedió a un ordenamiento que pretende dar una secuencia por materia.

En el apartado de Energía, la diputada Yadira Serrano Crespo realiza un análisis general del desarrollo reciente de la industria petrolera nacional con el objetivo de mostrar cómo las últimas administraciones federales han avanzado en sus intenciones de ampliar la participación

de empresas privadas, principalmente trasnacionales, en actividades de la industria petrolera que corresponden a funciones exclusivas del Estado y que tienen un carácter estratégico para el desarrollo y la seguridad del país.

La diputada Rosa María Avilés Nájera plantea la propuesta de una nueva política energética de Estado en México que se encamine a rescatar el objetivo supremo de impulsar el desarrollo económico del país a partir de aprovechar la riqueza petrolera como detonante esencial que promueva y encauce la integración de cadenas productivas en el sector industrial.

En cuanto al sector eléctrico, el diputado Francisco Carrillo Soberón hace hincapié en la conveniencia de acotar la facultad exclusiva que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para fijar las tarifas eléctricas, las cuales han sido un tema de debate continuo en el Congreso de la Unión por el descontento que han generado en un amplio sector de la población; y propone incorporar a la Cámara de Diputados en el proceso de aprobación de las mismas.

El diputado Isidoro Ruiz Argaiz presenta un análisis sobre la reforma energética, refiriéndose a la urgencia de destinar recursos públicos a la ampliación de la infraestructura y lograr el avance tecnológico de la empresa subsidiaria Pemex Exploración y Producción; y así generar, conjuntamente con los alcances de un nuevo régimen fiscal de Pemex y el otorgamiento de la autonomía de gestión, las condiciones convenientes para recuperar este sector energético para el beneficio de la nación.

El diputado Abdallán Guzmán Cruz presenta el texto “Petróleo: su importancia dentro de un proyecto de nación soberana, solidaria, democrática y con justicia social” para establecer que México requiere un proyecto de nación sustentado en principios sólidos de soberanía y en el que su inserción en la economía global se traduzca no en un simple crecimiento del producto interno bruto y en la concentración de la riqueza, sino en un verdadero desarrollo económico y social.

El doctor Fluvio C. Ruiz Alarcón, lleva a cabo un análisis de las repercusiones de la aprobación del nuevo régimen fiscal de Pemex, derivando que éste permite destinar recursos a la inversión productiva de esta empresa sin afectar las participaciones de las entidades federativas.

A partir de las herramientas conceptuales propias de las corrientes modernas del keynesianismo, Lauro Baltierra, Fluvio Ruiz y Carlos Huerta desarrollaron un ejercicio de prospectiva respecto al precio del petróleo. Se considera la alta correlación que existe entre el West Texas Intermediate (WTI) y la mezcla mexicana de exportación (MME). Los autores ponen en entredicho las estimaciones del gobierno federal de la administración actual realizadas a partir de los Criterios Generales de Política Económica para 2006, y la gran discrecionalidad de la Secretaría de Hacienda para asignar los recursos provenientes de los excedentes petroleros.

En el apartado de Economía, el diputado Sergio A. Magaña Martínez trata sobre la intervención del sector público en la economía, presentando un análisis comparativo del periodo del desarrollo estabilizador frente al del neoliberalismo económico, para observar la imperiosa necesidad de replantear el papel del sector público en la economía.

El diputado Carlos Silva Valdés aporta tres capítulos de su libro *Un México donde quepamos todos / Reforma fiscal*, con objeto de dejar constancia sobre la problemática que registra la hacienda pública federal del país, relacionada con la deuda pública, en particular aquella que procede de compromisos por los contratos de servicios múltiples y pidiregas, la que asumen el Instituto de Protección del Ahorro Bancario, el Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas y las pensiones y jubilaciones, así como por la limitada capacidad de recaudación motivada por la evasión y elusión fiscales, acompañada de actos complacientes de las autoridades.

Por mi parte, en ese apartado presento un documento sobre la actual formulación de la política económica de México, en el que señalo mi preocupación por la dependencia que muestra este gobierno, que actúa como lo marcan los lineamientos de los organismos financieros internacionales, renunciando a la promoción de una política propia que garantice el desarrollo económico y el bienestar social. Abordo el caso concreto de la declaración de la llamada Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN).

El diputado Javier Salinas Narváez atiende aspectos relacionados con los desafíos para el desarrollo económico de México y resalta las experiencias internacionales en desarrollo de la competitividad, analizando las circunstancias existentes en nuestro país sobre esta materia.

Nuestra compañera Guadalupe Morales Rubio escribe sobre el desarrollo regional y urbano en la cuenta pública nacional, realizando un análisis conceptual y de asignación de recursos a partir del cual se concluye que en los últimos años los recursos asignados a estos propósitos han ido en descenso en todos sus ramos y programas.

En este ámbito, el diputado Margarito Fierros Tano analiza el proceso de asignación de ingresos y gasto público federal para el ejercicio fiscal 2005, con el fin de identificar los recursos federales que se destinan al estado de Michoacán, partiendo de una visión general de la normatividad aplicable en las finanzas públicas federales y las correspondientes a estados y municipios.

El diputado Francisco Javier Saucedo Pérez escribe acerca de la necesaria adecuación del marco jurídico nacional para fomentar el sector social de la economía en México, acorde con la naturaleza y fines de las empresas que forman parte de este sector.

El diputado Valentín González Bautista presenta el texto “Desarrollo económico y mercado interno”, en el cual hace un repaso de los principios que rigen el desarrollo de las naciones y que deben ser tomados en cuenta por nuestro país, como son: contar con un mercado interno vigoroso y estimularlo; alentar la exportación competitiva; formular una política racional de precios, calidad y oportunidad en la oferta; y promover la simplificación de normas con base en un orden jurídico sencillo, eficiente y justo, entre otros aspectos.

El maestro Carlos Huerta se refiere a las metas económicas impostergables para 2006 y realiza un ejercicio básico de cálculo del producto interno bruto, la inversión y el empleo requeridos para orientar el rumbo del país hacia un mayor bienestar para toda la gente.

En este apartado, se presentan aspectos sobresalientes de la propuesta del Grupo Promotor para la Constitución del Consejo Económico y Social de Estado en México. Se busca que dicho consejo sea un instrumento que amplíe la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de fortalecimiento y consolidación de la democracia en México.

La diputada Nancy Cárdenas Sánchez analiza la importancia del turismo, una de las tres primeras fuentes de divisas para nuestra economía, de lo cual se desprende la necesidad de que las políticas macroeconómicas orientadas a este sector favorezcan y fomenten la equidad, y con ello se abatan los problemas de pobreza y rezago que

hoy presentan las ciudades turísticas de México y, en particular, los trabajadores de esta industria.

La diputada Irma S. Figueroa Romero atiende el tema del cobro por el derecho de no inmigrante que se estipula en la Ley Federal de Derechos, del que se destina por ley la mitad al Instituto Nacional de la Migración y la mitad al Consejo de Promoción Turística de México, situación que debe corregirse en beneficio de dicho consejo y de la actividad turística nacional.

Para abordar el tema del turismo sustentable, el diputado Enrique Torres Cuadros escribe un artículo sobre la promoción de la actividad turística en un marco de respeto a los entornos naturales, culturales y sociales: el ecoturismo y el turismo rural, y sus ventajas con respecto a otras actividades económicas.

La maestra Heidy Hellín López Vargas analiza el modelo aplicado por el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur), y lo alcanzado en más de treinta años de funcionamiento: la creación y consolidación de sólo cinco centros integralmente planeados.

Con el texto “El Servicio Postal Mexicano, actividad estratégica de la nación”, el diputado José Luis Medina Lizalde hace un breve recuento histórico del servicio de correos en México, cuestionando las políticas aplicadas por las últimas administraciones federales, que han dado lugar a su debilitamiento; a partir de esto se subraya la necesidad de revertir dicha tendencia, más aún si Sepomex tiene ahora la responsabilidad de ser organismo actuante en el proceso del voto de los mexicanos en el extranjero.

El diputado Gelacio Montiel Fuentes examina la situación actual del transporte de mercancías y logística competitiva de los ferrocarriles en México, analizando el proceso de privatización del sistema ferroviario, su segmentación y acotamiento, así como su vinculación con los intereses y las políticas de las empresas ferroviarias estadounidenses, por lo que propone la definición de reglas claras que estimulen su competitividad.

El maestro Heriberto López Ortiz trata sobre la situación actual de la industria aérea en México, misma que experimenta un proceso de pérdida de competitividad, además del anunciado proceso de privatización de las principales aerolíneas mexicanas que amenaza en convertirse en un nuevo círculo de quiebra-rescate-reprivatización que tanto ha dañado las finanzas del país.

El secretario técnico del Área, Lauro Baltierra Cabrera, analiza el ramo 09 (Comunicaciones y Transportes) del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2005 aprobado, haciendo énfasis en el Programa Carretero. El autor señala las peculiaridades que se dan en 2005, ya que por primera vez, cuando la Cámara de Diputados ejerció su facultad constitucional de modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos y el Ejecutivo Federal respondió con una controversia constitucional y emitió los Acuerdos y Reglas de Operación, que constituyen verdaderas trabas al ejercicio presupuestario, restan transparencia y someten la aplicación de los recursos a complicadas negociaciones sujetas a las directrices discrecionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el apartado de Desarrollo rural y regional, el diputado Javier Manzano Salazar realiza una evaluación de los alcances y límites de las políticas de desarrollo regional de las últimas décadas, destacando sus efectos en la población indígena, y los nuevos fenómenos sociales observados. Señala que el tema de la autonomía indígena es el que suscita mayor polémica ante el amplio rechazo de los pueblos, comunidades y organizaciones indígenas por lo dispuesto en la reforma del artículo 2º constitucional, el cual no responde a lo pactado en los Acuerdos de San Andrés y otras normas de carácter internacional.

Por su parte, los programas de Infraestructura Hidroagrícola y de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento son objeto de atención de la diputada Beatriz Mojica Morga. Partiendo de la aprobación contenida en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 y conforme a la experiencia obtenida en el estado de Guerrero, habla de la falta de agilidad y transparencia en el otorgamiento de los recursos presupuestarios de orden federal.

El diputado Marcelo Herrera Herbert plantea aspectos relacionados con los retos y perspectivas de la cafeticultura mexicana, derivados del análisis de la grave situación que enfrenta este sector, y de lo cual se desprende la necesidad de promover la aprobación de una ley integral y sustentable que reoriente las disposiciones legales y aliente el desarrollo y consolidación de esta actividad.

Para el diputado Emiliano V. Ramos Hernández la expedición de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar tiene aún pendientes que deben ser superados para garantizar la supervivencia de

esta agroindustria, distribuida en 58 ingenios, la cual tiene un fuerte impacto en los indicadores económicos nacionales, al aportar 13.5 por ciento del valor de la producción agrícola nacional, 3.5 por ciento del valor de la rama de alimentos y tabaco, 0.5 por ciento del PIB y uno por ciento de la planta manufacturera nacional, entre otros aspectos.

La diputada Angélica Díaz del Campo manifiesta su preocupación y compromiso con la peculiar forma de producción de la zona chinampera de la delegación Xochimilco, del Distrito Federal. Al tratarse de una forma de agricultura ecológica milenaria, es indiscutible la necesidad de protegerla junto con el rico patrimonio histórico cultural existente en la demarcación territorial.

El diputado Francisco Chavarría Valdeolivar observa los alcances que en el nivel nacional ha tenido el Programa Fondo de Tierras, operado por la Secretaría de la Reforma Agraria y el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (Fifonafe), programa considerado en la iniciativa de reforma de la Ley Agraria que actualmente analiza la Comisión de Reforma Agraria de la Cámara de Diputados.

Por su participación quisiera agradecer a todas y todos el esfuerzo realizado para dar cauce a este libro que sin duda representa un aporte a los temas que de manera cotidiana son objeto de atención de la H. Cámara de Diputados. En particular hago extensivo este agradecimiento al personal del Centro de Producción Editorial del Grupo Parlamentario del PRD; su labor de apoyo nos ha permitido constatar su alto nivel de eficiencia y compromiso con nuestros propósitos.

Por último, hago patente mi reconocimiento al licenciado Lauro Baltierra Cabrera, secretario técnico del Área de Desarrollo Económico, y a la licenciada Sandra Tinoco Carrillo, quienes participaron en forma esmerada en la recopilación e integración de este libro.

*Dip. Inelvo Moreno Álvarez
Coordinador de Desarrollo Económico
del Grupo Parlamentario del PRD
Palacio Legislativo de San Lázaro, octubre de 2005*

Energía

Desarrollo reciente de la industria petrolera nacional*

*Yadira Serrano Crespo***

Introducción

En este trabajo se presenta un panorama general sobre el desarrollo reciente de la industria del petróleo en nuestro país; su objetivo central es mostrar cómo las últimas administraciones federales han avanzado en sus intenciones de ampliar la participación de empresas privadas, principalmente trasnacionales, en actividades de la industria petrolera que corresponden a funciones exclusivas del Estado y que tienen un carácter estratégico para el desarrollo y la seguridad del país.

* La autora agradece la colaboración del licenciado Lauro Baltierra Cabrera, secretario técnico del Área de Desarrollo Económico del Grupo Parlamentario del PRD en la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en la elaboración de este documento.

** Diputada federal por el PRD. Integrante de las comisiones de Economía y de Energía de la Cámara de Diputados.

Panorama de la industria petrolera nacional

Entorno nacional

Actualmente, la industria petrolera nacional contribuye con 1.2 por ciento del producto interno bruto (PIB)¹ y, con respecto a este último, los ingresos propios, transferencias y financiamiento neto captados por Petróleos Mexicanos representan 2.3 por ciento; su gasto programable, 1.8 por ciento; y el gasto que destina para obras públicas, 0.2 por ciento.² Dicha situación contrasta con los registros de 1990, dado que, con relación al producto interno bruto, la industria petrolera nacional aportó 1.7 por ciento y, a su vez, Petróleos Mexicanos captó ingresos propios, transferencias y financiamiento neto equivalentes a 3.3 por ciento, erogó recursos que corresponden a 2.3 por ciento y financió obras hasta por 0.7 por ciento, todo ello respecto al PIB. Lo anterior, no obstante haber incrementado la producción de crudo, condensados y gas natural: 3.4740 millones de barriles diarios equivalentes a crudo, en 1990, y 4.4007 millones de barriles diarios estimados en 2004.

En 1990, el petróleo crudo alcanzó una producción de 2.548 millones de barriles diarios, en tanto que en 2004 se obtuvieron 3.383 millones de barriles diarios, lo que equivale a un incremento de 835 mil barriles diarios en dicho lapso, debido, principalmente, a la contribución del proyecto Cantarell. Por su parte, la producción de condensados creció ligeramente, 5.7 mil barriles diarios, durante el mismo periodo. De 1990 a 2004, la producción de gas natural se incrementó de 3 651.5 millones de pies cúbicos diarios (mpcd) a 4 572.9 mpcd; sin embargo, durante los años 2001 y 2002 se observan decrementos de 3.8 y 2.5 por ciento con relación al año previo, respectivamente, debido a la declinación natural de campos ubicados en las regiones Sur y Marina Suroeste. Esta última situación se logra revertir en 2003 y 2004, al alcanzar, en este orden, tasas de crecimiento de 1.6 y 1.7 por ciento con respecto a los ejercicios previos. No obstante, este

¹ Datos del Cuarto Informe de Gobierno del presidente Vicente Fox, calculado con base en precios constantes de 1993. En industria petrolera se incluye extracción de petróleo crudo y gas, petróleo y derivados, petroquímica básica, gas seco y otras actividades relacionadas con el petróleo.

² *Idem.* Calculado con base en precios corrientes.

incremento resulta inferior a la cifra histórica de 4 790.7 mpcd alcanzada en 1998.

La producción de petrolíferos, gas licuado y de petroquímicos no ha mostrado un dinamismo acorde con el nivel de crecimiento de la economía, en virtud de que en el primer caso el volumen de industrialización disminuyó en 84.7 miles de barriles diarios, entre 1990 y 2004, y, en el mismo periodo, la producción de petroquímicos se reduce en 3.2120 millones de barriles diarios, que equivalen a una caída de 18.0 por ciento. Cabe señalar que durante la década de los ochenta la producción de crudo, petrolíferos y gas licuado de petróleo, y petroquímicos registra tasas de crecimiento de 31.5 por ciento para los primeros dos hidrocarburos y de 147.8 por ciento para los petroquímicos, condición que pierde dinamismo en los noventa al observarse tasas de 18.2 por ciento para el crudo, de -3.1 para petrolíferos y gas licuado y de -17.3 por ciento para petroquímicos. Caso contrario se observa en la producción del gas natural, con una tasa negativa de 1.2 por ciento en la década de los ochenta y un incremento a 33.6 por ciento en los noventa.

Producción por región

La explotación del petróleo crudo se realiza en 81.5 por ciento en aguas territoriales del país y el resto en la plataforma continental, contribuyendo los estados de Tabasco con 14.2 por ciento, Veracruz con 1.9, Chiapas con 1.4, Tamaulipas con 0.5, y Puebla y San Luis Potosí con el 0.5 por ciento restante. En el mismo sentido, 34.7 por ciento del total del gas natural procede de aguas territoriales; 25.1 por ciento, de Tabasco; 13.2, de Chiapas; 12.3, de Tamaulipas; 9.6, de Nuevo León; 0.5, de Veracruz; y el 39.3 por ciento restante, de Campeche y Coahuila. Por su parte, el estado de Tabasco aporta 65.7 por ciento del total de líquidos de gas natural, seguido por Chiapas con 28.2, Veracruz con 3.5 y Tamaulipas con 2.6 por ciento.

En 1980, 58.9 por ciento de la producción de petróleo crudo y condensados se localizaba en la región Sur del país, misma que disminuyó su aportación hasta 14.3 por ciento con respecto al total alcanzado en 2004, como resultado del avance de las regiones marinas Noreste y Suroeste, que pasaron de 31.7 a 83.3 por ciento, en el mismo periodo. Asimismo, la región Norte disminuyó su contribución en 7 puntos porcentuales al registrar una producción equivalente a 9.4 por

ciento en 1980, en tanto que en 2004 participó con 2.4 por ciento. De la región Marina sobresale la parte Noreste, que actualmente aporta 71.9 por ciento del total nacional. En esta región se ubican los campos de Cantarell, Ku-Maloob-Zaap y Ek-Balam; el primero produce 62.8 por ciento del total nacional de crudo y condensados.

La región Norte es la principal abastecedora de gas natural en el país, al contribuir con 33.4 por ciento de la producción nacional, seguida por la región Sur, con 32.7; la región Marina Noreste, con 20.7; y la región Marina Suroeste, con 13.2 por ciento. En el entorno de la región Norte destaca el activo Burgos, localizado en la franja fronteriza de los estados de Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila, donde se explota 24.0 por ciento del total nacional, por lo que es el área más importante del país en términos de reservas y producción de gas no asociado. Cabe señalar que en 2004 la región Norte superó la producción de la región Sur, al mostrar un mayor dinamismo, expresado en una tasa positiva de 13.4 por ciento, en tanto que la región Sur, en ese año mostró un decremento de 8.3 por ciento, ambos registros con respecto al año previo.

En 2004, se calcula una producción de petróleo crudo y condensados del orden de 3.52 millones de barriles diarios, y 4 573.8 millones de pies cúbicos diarios de gas natural.

Exploración y explotación de pozos petroleros

A partir de 1996 existe una disposición creciente de pozos perforados con una cifra histórica; en 2004, de 733 pozos, los que sumarán, cuando se incorporen a los que se hallan en operación, un total de 5 286 pozos. Igualmente, en 2004 se alcanza otra cifra histórica en pozos terminados, con un total de 727, siendo de exploración 103 y en desarrollo 624, y que se localizan: 598 en la región Norte, 66 en la región Sur, 28 en la región Marina Suroeste y 35 en la región Marina Noreste. Asimismo, se observa que en la región Norte se sitúan 529 pozos en desarrollo, equivalentes a 84.8 por ciento del total alcanzado en 2004, en especial en el Activo Integral de Burgos, con lo cual esta última se reafirma como la zona con mayor futuro en producción de gas. La inversión privada ha ganado terreno en estas actividades, debido a que, conforme lo reportan las cuentas de la Hacienda Pública Federal de 2001 a 2004, la mayor parte de los pozos logrados se realizaron bajo el esquema de los pidi-regas y sólo una mínima parte con gasto programable.

Por lo anterior, la relación de inversión física directa se modificó, dado que en 1998, de cada peso invertido en proyectos de infraestructura, en promedio correspondían 61.6 centavos a recursos públicos y en 2004 sólo se destinaron 33.4 centavos, con lo cual se confirma la existencia de una mayor injerencia de empresas privadas en actividades relacionadas con la industria petrolera.

Reservas totales de hidrocarburos

El nivel máximo de reservas de hidrocarburos alcanzado en los últimos años se registra en 1985, con un total de 70 900 millones de barriles de petróleo crudo equivalentes, participando el crudo con 68.6 por ciento, el gas natural con 21.6 y los líquidos de gas con 9.8 por ciento. En 1999, se modifica la metodología para la determinación de las reservas de hidrocarburos, con lo cual se subdivide el total en tres categorías. De esta manera, al inicio de 2002 la reserva total de hidrocarburos estaba conformada por 52 951 millones de barriles de petróleo crudo, con capacidad de 35 años, de los cuales 58.2 por ciento son reservas probadas; 22.4, probables; y 19.4 por ciento, posibles. Para 2005, las reservas totales disminuyen a 46 914.1 millones de barriles de petróleo equivalentes: 33 312.2 millones de barriles de crudo; 4 247.9 millones de líquidos de gas; y 9 354.0 millones de gas seco. Así, resulta que del total de reservas 37.0 por ciento son probadas; 34.0, probables; y el 29 por ciento restante, posibles, volúmenes que han sido auditados por firmas internacionales, por lo que, afirma el director de Pemex, se tiene la certeza sobre su nivel y factibilidad de explotación.

En 2004, Pemex Exploración y Producción informó haber detectado 2 700 nuevas localizaciones de hidrocarburos que incrementarían las reservas del país en 20 mil millones de barriles de crudo diarios, situando el mayor potencial de gas natural descubierto en las cuencas de Burgos, Veracruz y Macuspana, en tanto que el crudo se ubica en las sondas de Campeche, Chiapas-Tabasco, cuencas de Salina del Istmo y en aguas territoriales. A su vez, se afirmó que con los descubrimientos efectuados las reservas petroleras se elevarían a 60 mil millones de barriles, nivel similar al registrado en el *boom* petrolero de los años ochenta. Estas declaraciones parecen contradictorias y precipitadas, mas no lo son; la certificación del monto de las reservas queda para mejor momento, ahora se trata de alentar los propósitos del capital privado para realizar la explotación de estos recursos y

de enterar a nuestro principal socio comercial de que contamos con hidrocarburos suficientes para no poner en riesgo su reserva estratégica y que el depósito natural de hidrocarburos en Alaska no debe ser explotado por los riesgos ecológicos que existen.

Reservas y producción de hidrocarburos en el ámbito mundial

La producción mundial de petróleo crudo se calcula en 71.2 millones de barriles diarios, de los cuales, 30.4 por ciento tienen su origen en la región del Medio Oriente; 16.7, en Norteamérica; 14.6, en Europa Oriental; 10.5, en Asia-Pacífico; 10.7, en África; alrededor de 8.3, en Centro y Sudamérica; y alrededor de 8.3 por ciento, en Europa Occidental.

En el caso de Norteamérica, se calcula que los Estados Unidos producen 8.3 por ciento del total mundial de crudo; México, 5.0 por ciento; y Canadá, 3.4 por ciento. Sin embargo, la capacidad de refinación se concentra en América, con 24.6 por ciento del total mundial (los Estados Unidos aportan 20.4 y México sólo 1.8 por ciento); Asia-Pacífico, 24.4; Europa Occidental, 18.0; Europa Oriental, 12.9; Medio Oriente, 7.9 por ciento; y África, el resto.

En el contexto mundial, los Estados Unidos reclaman su “derecho” al control estratégico de las materias primas fundamentales; por ello la desesperada invasión de Irak y la amenaza latente de que realicen acciones similares en contra de otros países ricos en petróleo. En este sentido, la preocupación real no eran Hussein ni las armas químicas; las *operaciones quirúrgicas* de los bombardeos de Bush a Irak cobran vidas pero mantienen a salvo la riqueza petrolera para fines propios.

Marco jurídico

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones jurídicas aplicables otorgan al petróleo y otros hidrocarburos y a la petroquímica básica un carácter estratégico para el desarrollo nacional, reservando su dominio al Estado por conducto de la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos. La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo dispone que a la nación corresponde el dominio directo, inalienable e imprescriptible

de todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en el territorio nacional, cualquiera que sea su estado físico, incluyendo los estados intermedios, y que componen el aceite mineral crudo, lo acompañen o se deriven de él y que sólo la nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos, que constituyen la industria petrolera.

Es a partir del sexenio de Carlos Salinas de Gortari cuando se fortalece la tendencia a desregular los bienes nacionales e impulsar políticas y reformas legales que permitan la participación de la iniciativa privada, principalmente de consorcios nacionales y extranjeros, en actividades relacionadas con hidrocarburos y sus derivados. La más reciente restructuración de Pemex se realizó en julio de 1992, que procede con la publicación de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, en la cual se dispone que Pemex cuenta con cuatro organismos descentralizados: Pemex-Exploración y Producción, Pemex-Refinación, Pemex-Gas y Petroquímica Básica y Pemex-Petroquímica. En 1993, se reforma el artículo 14 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, mediante la cual se someten los actos jurídicos de carácter internacional que celebre la paraestatal a la aplicación del derecho extranjero, así como a la jurisdicción de tribunales internacionales en asuntos mercantiles, disposición que entra en vigor el 1º de enero de 1994. En 1995 se reforma la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo con el propósito de permitir la participación del sector privado en el transporte, almacenamiento y distribución de gas y autorizarlos para construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos. Pero, además, dicha ley se modificó en 1996, determinando que sólo nueve productos se clasifican como petroquímicos básicos, por lo que el Estado se reserva únicamente la elaboración, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo y del gas que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas. Con lo anterior, la iniciativa privada, nacional y extranjera, adquiere las condiciones legales para concurrir a realizar inversiones en el resto de los productos considerados petroquímicos no básicos o secundarios.

En 1995 se adicionan disposiciones a la Ley General de Deuda Pública, dando lugar al reconocimiento de obligaciones derivadas de financiamientos de proyectos de infraestructura productiva de largo

plazo, referidos a actividades prioritarias y mediante los cuales las entidades podrán adquirir bienes o servicios bajo cualquier modalidad, siempre y cuando, la fuente de pago sea el suficiente flujo de recursos que el mismo proyecto genere. Asimismo, se establece que sólo se considerará como pasivo directo a los montos de financiamiento por pagar durante el ejercicio anual corriente y el ejercicio siguiente y el resto del financiamiento se considerará como pasivo contingente hasta el pago total del mismo. En el mismo año, se modifica la Ley Federal de las Entidades Paraestatales con el propósito de autorizar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para proponer al Ejecutivo la desincorporación de todo aquel organismo descentralizado que deje de cumplir sus fines o cuyo funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público. Al amparo de lo anterior, en 1997 se procedió a desincorporar del régimen de dominio público los inmuebles y las plantas industriales de la petroquímica secundaria y se autorizó al organismo descentralizado Pemex-Petroquímica para que los aportase al capital social de las empresas de participación estatal mayoritaria que se constituyesen; la nación sólo conservaría 51 por ciento del capital en aras de fortalecer a la industria con 49 por ciento de recursos privados.

En su afán por acelerar la intervención de empresarios privados, en febrero de 2001 el presidente Vicente Fox nombró a cuatro empresarios como integrantes del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, por lo cual el Congreso de la Unión formuló recomendaciones al Ejecutivo en el sentido de revocar los nombramientos citados, por resultar evidentemente contrarios al espíritu de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política, así como del artículo 7 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios. Ante tal situación, el Ejecutivo Federal decidió anular dichos nombramientos, pero procedió a adicionar disposiciones en el Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos para establecer que el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos contaría con un comité consultivo, donde “pueden participar” empresarios.

Lo anterior continúa violando el marco normativo establecido, debido a que no es congruente con lo que dispone la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en el sentido de la composición y operación de los comités o subcomités técnicos especializados designados por el órgano de gobierno de las empresas del Estado. Ante tales

hechos, el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la Cámara de Diputados ha procedido a promover, de manera permanente, todo tipo de acciones para impedir que se viole el marco jurídico que norma las actividades del ramo petrolero.

Inversión financiada directa

El gobierno de Ernesto Zedillo encontró la fórmula para evitar el precepto constitucional que reserva al Estado el aprovechamiento exclusivo de los hidrocarburos, consistente en las modificaciones realizadas a la Ley de Deuda Pública, que permiten a Pemex financiar el desarrollo de obras públicas mediante el esquema de proyectos de inversión de infraestructura productiva de largo plazo (pidiregas).

Para 2004, el pago por pidiregas de Pemex se ubicó en 32 530.9 millones de pesos (mdp), cifra superior en 5 134.9 mdp al aprobado por la Cámara de Diputados, según lo reporta la Cuenta Pública de 2004, motivado por la realización de trabajos de conservación y mantenimiento en los contratos de servicios múltiples de los bloques Reynosa-Monterrey, Misión, Cuervito y Fronterizo, no considerados en el presupuesto original por encontrarse estos bloques en proceso licitatorio al momento de la integración del anteproyecto de Presupuesto de 2004. Esto es, la paraestatal ha utilizado las aprobaciones del Congreso para pidiregas para ejercer los llamados contratos de servicios múltiples, que, como se ha comentado, resultan violatorios de los preceptos constitucionales. De esta manera, 81 por ciento del total de las inversiones físicas que realizó la paraestatal en 2004, corresponden a recursos tipo pidiregas y sólo 19 por ciento a gasto programable.

Cabe señalar que funcionarios del organismo han reconocido que Pemex registra una deuda de 28 mil millones de dólares, adquirida con organismos financieros internacionales y con grupos empresariales, que construyen obras de infraestructura petrolera mediante el esquema de pidiregas, principalmente en los yacimientos y campos petroleros de Cantarell y Burgos. Esta situación resulta ajena a la práctica internacional de contratos de servicio petroleros que comprenden por lo regular periodos de entre uno y cinco años, además de que los actos se someten al arbitraje internacional para dirimir controversias, en un área que resulta estratégica para el país, pero, además, estos grupos

reciben y generan información confidencial sobre los recursos naturales de la nación, por lo que se pone en riesgo de manera irresponsable la seguridad nacional. El contratista financiará toda la inversión de capital y los gastos de operación, por lo que la fuente de pago son los ingresos originados por la venta de la producción, lo que en los hechos significa que se apropia una parte de la renta petrolera, lo cual resulta plenamente inconstitucional.

Comentarios finales

La visión del gobierno, que se dice “del cambio”, se dirige a dar continuidad a los propósitos de poner en manos del capital extranjero nuestra riqueza petrolera, actuando en contra de los preceptos constitucionales al pretender, entre otras acciones, dar cauce a los llamados contratos de servicios múltiples. Asimismo, no es casual que los contratos de servicios múltiples se enfoquen, en un inicio, al Proyecto de la Cuenca de Burgos, debido a que es un campo de éxito probado que contribuye con 24 por ciento de la producción nacional y porque en esta región la perforación de pozos de menor profundidad permite una reducción en los tiempos de operación, con lo cual el margen de ganancia se encuentra garantizado no sólo en cantidad sino en el menor tiempo posible.

De esta manera, el beneficio que obtendría la empresa privada resulta sumamente atractivo y, más aún, si en la cartera de proyectos de la paraestatal se pretenden realizar inversiones de 900 mil millones de pesos durante el periodo 2002-2010, por lo que estamos seguros de que las autoridades cuentan con el más firme apoyo del capital extranjero que hoy en día se encuentra sumido en una crisis de espacios de inversión y requiere ampliar su control en áreas estratégicas de desarrollo. Se debe recordar que la defensa del sector energético en poder de la nación no sólo constituye un principio fundamental para respaldar el desarrollo económico del país, sino que es al mismo tiempo un elemento de seguridad nacional para impedir que las directrices que nos guíen se determinen fuera de nuestro territorio.

Éste es el cambio en el régimen fiscal que prometió Vicente Fox para fomentar el crecimiento sano de Pemex; la disminución gradual de las aportaciones que la paraestatal hace al gobierno se debe basar

en un esquema de reinversión de excedentes con el fin de fortalecer la industria, mas no en destinar la mayor parte de la renta nacional petrolera para favorecer intereses privados. Ante tales pretensiones, el Partido de la Revolución Democrática se ampara en la valiosa experiencia que ha permitido a Pemex ser la primera industria nacional; reconoce la capacidad laboral, técnica y financiera de la empresa para enfrentar los retos que se presenten; y considera que el riesgo país es sumamente alto si se llevan a cabo los vergonzosos planes de entregar la industria petrolera nacional a los designios del capital privado internacional.

Por todo lo que representa Pemex para la nación, el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática ha realizado llamados reiterados al Ejecutivo Federal para que rectifique el rumbo y vea en el nuevo régimen fiscal de Pemex una puerta hacia la recuperación de la empresa más grande de los mexicanos; de lo contrario, existen amplias posibilidades de afectar en mayor medida a la población y agudizar las ya existentes tensiones políticas y sociales, al no haber sido capaz, el llamado gobierno del cambio, de generar una política diferente sino complementaria a las pretensiones de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo.

Bibliohemerografía

CENTRO de Estudios de las Finanzas Públicas: *Paquete fiscal y Presupuesto de Egresos de la Federación 2004 / Resultados generales*, México, diciembre de 2004.

INEGI: *El sector energético en México*, 2003.

Notas periodísticas, 2002, 2003 y 2004.

PEMEX: Contratos de servicios múltiples, 2003.

_____: informes anuales, 2000 a 2004.

PODER Ejecutivo Federal: Cuarto Informe de Gobierno, México, 2004.

SECRETARÍA de Hacienda y Crédito Público: *Análisis a los informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública*, 2004.

_____: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2004.

Versiones estenográficas de las sesiones de las cámaras de Diputados y de Senadores, 2000-2004.

Propuesta de una nueva política energética de Estado en México

*Rosa María Avilés Nájera**

Introducción

El proceso de la globalización que hoy prevalece en todo el orbe, ha provocado que las economías de todos los países se interrelacionen con más intensidad; que su interdependencia sea más estrecha y especializada, principalmente entre los países industrializados, lo cual, indudablemente, los ha beneficiado, pues han incrementado su productividad, al tiempo de que se han apoderado de las ramas de actividad económica de sectores líderes en tecnología. Por su parte, en los países en vías de desarrollo, con la liberalización y la apertura comercial indiscriminada de sus fronteras se ha desinflado la eficacia de sus políticas económicas para impulsar sus respectivos mercados internos y se ha dejado en la indefensión a los sectores estratégicos y prioritarios que habían constituido la plataforma de crecimiento y desarrollo de estos países.

* Diputada federal por el PRD. Integrante de las comisiones de Energía y de Ciencia y Tecnología de la Cámara de Diputados.

La intensidad de intercambio entre los países, de insumos, tecnología, mano de obra, capitales, etcétera, para satisfacer la demanda de consumo y de los sectores productivos a través del comercio internacional; así como el desarrollo de las telecomunicaciones y la informática, han cambiado, incluso, hasta el ritmo y la dinámica de la vida de las naciones, pero también han acentuado con mayor fuerza las diferencias, en términos de riqueza, entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo. El sector energético sobresale como uno de los sectores de mayor importancia en este acontecer, toda vez que, en general, las economías industrializadas (que son las que más consumen energéticos), para mantener su nivel de consumo actual y sostenerlo por lo menos dos décadas más, dependen preponderantemente de la generación de energía primaria a partir del petróleo, el carbón y el gas.

Ya que México es parte de este orden económico internacional y que, sobre todo, posee en su territorio nacional recursos energéticos diversos, entre los que destacan los hidrocarburos, la generación de energía eléctrica, así como otras fuentes de energía renovable, es de lógica elemental que **la política energética debería tener un destacado papel dentro de la política económica, en aras de impulsar el desarrollo nacional**. Y digo *debería*, pues desde hace no menos de dos décadas dicha política se ha desviado de su verdadero objetivo y de los alcances que establece la carta magna relativos al aprovechamiento de la riqueza energética del país, necesaria para propulsar el crecimiento económico, al tiempo que se mejora el bienestar de los mexicanos y se fortalece la soberanía nacional, entre otros. De hecho, si bien éstos deberían ser los objetivos que tuvieran la más alta prioridad, existe una ostensible distancia con la práctica. Pero, para ilustrar lo anterior, veamos lo que sucedió en 2004¹ y lo que va de 2005.² Durante este lapso, los precios de la mezcla mexicana del petróleo se han disparado en el mundo, lo que ha generado

¹ Para 2004, Pemex pagó por impuestos, derechos y aprovechamientos 473 025 millones de pesos, cantidad superior a la recaudación de la Federación por el impuesto sobre la renta.

² Según datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al primer semestre de 2005 los ingresos adicionales por concepto de petróleo son de más de 26 mil millones de pesos.

un importante diferencial entre lo presupuestado y lo que se ha obtenido en la realidad. Sin embargo, los habitantes del país no lo ven traducido, ni con mucho, en su beneficio.

Por ello, no es casual que la sociedad mexicana perciba que las divisas provenientes de la exportación de petróleo simplemente... “se han diluido”. No sabe en dónde o en qué, quizá se han dilapidado en corrupción como la del Pemexgate, el Fobaproa, etcétera. Pero lo que da como un hecho es que el petróleo no la ha beneficiado.

En este contexto, el presente estudio tiene el afán de analizar, en primera instancia, qué papel juega la política energética, quién la formula, cómo se ha articulado la política energética con la política económica en los últimos veinticinco años. Con base en ello, en segundo lugar, se propone una política energética de Estado alternativa. Con este objeto, en la siguiente sección se analiza el papel de los hidrocarburos en el crecimiento de la economía mundial y se esgrime que los precios de éstos mantendrán su crecimiento en las próximas dos décadas. En la tercera parte se aborda la política energética nacional durante el último cuarto de siglo, haciendo énfasis en la petrolización de las finanzas públicas, para llegar a las conclusiones como un preámbulo a la Propuesta de una Nueva Política Energética de Estado en México.

La importancia de los hidrocarburos en el crecimiento de la economía mundial

En la década de los setenta aparecieron versiones acerca de que los hidrocarburos dejarían de ser la principal fuente de energía primaria. En ese entonces se pensó que en el mediano plazo, gracias a los avances científico-tecnológicos, la sociedad mundial, particularmente los países industrializados, utilizarían cada vez menos el petróleo y el gas, y los sustituirían por fuentes alternas de energía, más limpias y abundantes, y algunas de ellas renovables. No obstante, hasta el momento estas fuentes no han superado en generación de energía primaria a los hidrocarburos.

Cabe señalar que entre las energías alternas destacan, por ejemplo, las energías solar, eólica, de mareas, de hidrógeno y nuclear. En el caso de la energía nuclear, por ejemplo, quedó demostrado el elevado riesgo de la utilización de esta fuente para sustituir el petróleo

y el gas –no sólo en el presente, sino para generaciones futuras–, en lo que concierne a la vida humana, la flora, la fauna, el ambiente, etcétera. De ello dan cuenta las experiencias negativas de Chernobyl, en la antigua Unión Soviética, y Three Mile Island, en los Estados Unidos. Por lo que respecta a las energías solar y eólica, todavía son muy caras debido a su escasa comercialización. Adicionalmente, las empresas energéticas que manejan dichas fuentes alternas son las mismas que comercializan el petróleo. En consecuencia, mientras haya crudo barato estas trasnacionales no promoverán energías más limpias.

Oferta y demanda mundiales de petróleo y gas por regiones en las próximas dos décadas

Existen diversos estudios que establecen que, en los próximos 20 años, el petróleo y el gas seguirán siendo materias primas insustituibles en la generación de energía primaria, sobre todo en los países capitalistas industrializados,³ es decir que el consumo de energía primaria presentará la misma tendencia.⁴ También abonan en torno a que tres serán las regiones de mayor consumo de petróleo: América del Norte que, si bien incrementará su consumo, descenderá su participación mundial de 31.5 por ciento en 1995 a 26.5 en 2020; de manera similar, Europa lo hará de 30.1 a 27.0 por ciento; y Asia, al contrario de las otras dos regiones, la aumentará en casi siete puntos, al pasar de 28.6 a 35 por ciento.⁵

Cabe señalar que algunas economías emergentes también aumentarán su consumo de petróleo y gas, debido fundamentalmente a su crecimiento demográfico y la escasa comercialización de fuentes alternas de energía, pero sobre todo por la ausencia de una normatividad ecológica, lo que hace posible el uso de hidrocarburos altamente contaminantes.

En este mismo tenor, en el plano internacional se suman algunos ingredientes que hacen previsible que las cotizaciones del precio del

³ Miguel García Reyes y Gerardo Ronquillo Jarillo: “La situación petrolera mundial dentro de dos décadas”, en *Energía a Debate*, México, junio-julio de 2005, p. 26.

⁴ Véase Secretaría de Energía, *Prospectiva del mercado de gas natural 2004-2013*, México, 2005.

⁵ *Ibidem*, p. 2.

petróleo no declinarán, fundamentalmente por factores como los siguientes:

- a) Se espera un eventual crecimiento de la demanda mundial, no obstante que los Estados Unidos desacelerarán su actividad económica debido al crecimiento de China e India.
- b) La poca o casi nula capacidad de aumentar la producción de los principales países exportadores de petróleo.
- c) Los factores adicionales de riesgo que conlleva la guerra que mantiene Bush en el Golfo Pérsico.
- d) La disminución de la producción en Yukos, Rusia.
- e) Las reservas de petróleo crudo que declinan en todo el orbe y no se reponen –incluso en el caso de los consorcios multinacionales con tecnología de punta para explorar en plataformas marinas (aguas profundas)–, las cuales fueron descubiertas en las décadas de los sesenta y setenta (la época de auge petrolero).

Por todo lo anterior, es previsible que los precios del petróleo mantendrán la tendencia observada en los últimos años.

Desde esta perspectiva, vemos con preocupación el desvanecimiento de la oportunidad de aprovechar el petróleo con que cuenta la nación mexicana, para impulsar el crecimiento económico, en aras de que mejore el bienestar de nuestra sociedad, pero, fundamentalmente, de los que menos tienen.

La política energética mexicana en el modelo neoliberal, 1982-2005

El modelo neoliberal fue instrumentado después de la crisis de la deuda externa de 1982. Ya con Miguel de la Madrid se aplicó una política económica eminentemente restrictiva, que disminuyó el gasto público a partir de la reducción súbita de la inversión pública y socavó, gravemente, el poder adquisitivo de los salarios. Todo con el fin de asegurar el pago del servicio de la deuda externa a los acreedores internacionales. Las administraciones de Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León y la actual, de Vicente Fox Quesada, han seguido en esencia esta política. Cada administración ha contribuido a consolidar la política neoliberal.

Mención especial merece la administración del presidente Salinas, pues en esta etapa funesta se llevaron a cabo diversas modificaciones que afectaron las bases estructurales sobre las cuales se había venido desarrollando el crecimiento y desarrollo de la nación. Entre las modificaciones que se realizaron en el sector energético, destacan: la reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, para dar paso libre a la inversión privada –fundamentalmente la extranjera–, así como el decreto de creación de la Comisión Reguladora de Energía (CRE), a la par de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en 1994.

Con Ernesto Zedillo, se modificó la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (1998), lo cual, también, allanó el camino a la inversión privada en este sector y ensanchó las atribuciones y funciones de la CRE, para pasar de ser un órgano técnico de consulta a ser un ente regulador, con amplias facultades y competencias en el sector eléctrico y en el ramo del petróleo, en lo concerniente al transporte, almacenamiento y distribución del gas. También vale destacar que durante esta administración los productores independientes tuvieron su etapa dorada de crecimiento, al pasar de 1996 a 2001 de cero a más de 9 mil millones de dólares.⁶

Con Vicente Fox, se ha pretendido en diversas ocasiones privatizar ambos sectores. Afortunadamente, no lo han conseguido, pues existen candados constitucionales que todavía no han podido ser anulados.

Ahora bien, en cuanto al destino de los recursos provenientes de la exportación del petróleo, podemos decir que el régimen que prevaleció hasta 2005, fue diseñado y puesto en práctica en la administración del presidente Carlos Salinas (1993). Este modelo tiene una orientación de eminente absorción por la vía fiscal de todo el excedente petrolero, con objeto de que el gobierno federal mantuviera su papel de garante del pago del servicio de la deuda externa al Fondo Monetario Internacional (FMI) y a la banca privada internacional.

Continuando con la herencia salinista, la Administración del presidente Zedillo utilizó los recursos provenientes de la extracción del

⁶ Ifigenia Martínez *et al.*, *México / Desarrollo y fortalecimiento del sector estratégico de energía eléctrica*, Miguel Ángel Porrúa / PRD, México, 2003, pp. 58 y 76.

petróleo, para financiar al gobierno federal y el pago del servicio de la deuda externa y su amortización; aunque también, a finales de 1997, financió el escandaloso fraude del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa).

En este sentido, cabe destacar que, si bien, después de las crisis recurrentes de 1982 y 1994, al capital nacional le habían cortado su “tajada” en el excedente petrolero vía subsidios, con el cambio del Fobaproa al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) se le restituyó en masa (pues en su mayor parte fue deuda fraudulenta nacional). De todas formas, al final, los banqueros nacionales con participación accionaria mayoritaria vendieron sus activos al capital extranjero.

La petrolización de las finanzas públicas y el ajuste macroeconómico: talón de Aquiles de la política energética nacional

En términos de recursos monetarios, esto ha significado un poco más de un tercio del total de ingresos que recibe el gobierno federal, lo cual confirma que los ingresos derivados de la explotación de los hidrocarburos soportan una parte importante de las finanzas públicas nacionales. Por el contrario, **las inversiones públicas en el sector no sólo han disminuido, sino que han sido sustituidas por un sistema de inversiones financiadas por particulares a largo plazo: pidiregas (proyectos de infraestructura productiva con impacto diferido en el registro del gasto público), que, además, son las de mayor costo financiero.**⁷

Por todo lo anterior, podemos decir que, en general, **el régimen fiscal de las empresas públicas en el sector energético, como CFE y especialmente Pemex, ha tenido un carácter eminentemente recaudatorio, pues se les ha quitado a estos organismos todos sus excedentes para sustentar las finanzas públicas, así como para el pago de deuda externa del país, frente a la incapacidad recurrente de**

⁷ En el mercado bursátil mexicano, la tasa de los certificados de la tesorería de la Federación (cetes) está en uno de su niveles más altos: cerca de diez por ciento a plazo de 28 días; no obstante, en 2004 estuvo entre los seis y siete puntos porcentuales, en tanto que los pidiregas se han cubierto con tasas por encima de los dos dígitos desde el momento en que se contrataron.

la autoridad hacendaria, para aumentar los ingresos fiscales no petroleros.⁸ Pero lo más grave de todo es que, mientras se han estado aplicando estas políticas macroeconómicas, paralelamente se han dejado de hacer las inversiones productivas que se requieren año con año para mantener la infraestructura energética que requiere la sociedad mexicana, otorgándole *de facto* esta función a las empresas privadas extranjeras, pues, dados los montos que se requieren en la industria eléctrica o la de hidrocarburos, las empresas mexicanas, por sí solas, quedan en automático fuera de cualquier tentativa.

Inexorablemente, lo anterior tendrá consecuencias lamentables para nuestro país, pues habremos perdido el tiempo en lo concerniente a aprovechar nuestro petróleo y otras fuentes alternativas de generación de energía como palanca para impulsar y detonar el crecimiento económico, el desarrollo y conformación de cadenas productivas, como en el caso de los productos petrolíferos, refinación y otros derivados, todo en el marco de la industrialización, así como contribuir a impulsar una mayor competitividad de los sectores productivos.

Conclusiones

En general, en las dos últimas décadas del siglo xx y los albores del nuevo milenio, **la política energética ha estado supeditada a la política recaudatoria coyuntural que los distintos gobiernos han instrumentado bajo los lineamientos del actual modelo neoliberal.**

Propuesta de una política energética de Estado en México

Conscientes de esta situación y con el afán de encontrar soluciones, se propone una nueva política energética de Estado, que se encamine a rescatar el objetivo supremo de impulsar el desarrollo económico del país, a partir de aprovechar la riqueza petrolera como detonante

⁸ Por ejemplo, Manzo sostiene que los excedentes petroleros se han canalizado a tres circuitos: el pago de la deuda externa, el sostenimiento de las finanzas del gobierno por la vía fiscal, y el apoyo por la vía de subsidios al capital nacional.

esencial, que promueva y encauce la integración de cadenas productivas en el sector industrial. De lograr lo anterior, podría propulsarse al sector industrial como el sector que lleve la batuta y conforme un tejido productivo que tenga efectos de “arrastre” sobre la economía en su conjunto (lo que Fajnzylber denominaba *círculo virtuoso*).⁹ Todo ello deberá estar respaldado y regulado a través de un marco legal e institucional que apoye, promueva y regule el desenvolvimiento integral de la política energética nacional como parte sustantiva de la política económica.

Como puede verse, la tarea es por demás compleja y no está libre de obstáculos; sin embargo, en la coyuntura actual, con el régimen fiscal de Pemex, aprobado el 28 de junio de 2005, para entrar en vigor el 1º de enero de 2006, tenemos muy presente que, si bien esta reforma es insuficiente, también es indispensable, pues es parte de una creciente tendencia hacia la reflexión, la discusión sobre otros temas que quedaron pendientes, como lo relativo a la autonomía de gestión técnica presupuestaria, mayor transparencia, rendición de cuentas, inducción de la productividad y la eficiencia, etcétera.

Desde esta perspectiva, a continuación bosquejamos de manera sucinta algunos de los elementos que debería contener la política energética de Estado:

1. Debe ser integral, es decir abarcar no sólo el subsector de hidrocarburos, sino también el eléctrico y otras fuente de energía con potencial y/o cuya propiedad o dominio directo corresponda, por principios constitucionales, a la nación.
2. **Debe desligarse la planeación del sector energético de los vaivenes coyunturales en los que está imbuido el comportamiento de la economía, pero, particularmente, de los objetivos cortoplacistas de los gobiernos en turno, así como de las veleidades del ambiente político, como podría ser el electoral, o de la crisis social, entre otros.**
3. Debe estar sujeta a la disponibilidad de los recursos y su respectiva proyección futura en relación directa con las necesidades de crecimiento de la población mexicana, pero

⁹ Véase Fernando Fajnzylber, *La industrialización trunca de América Latina*, Siglo XXI Editores, México.

también debe ser lo suficientemente flexible para que, ante situaciones de cambio de expectativas, pueda ajustarse y corregir el desvío oportunamente.

4. Debe contar, para su operatividad y funcionalidad, con **un órgano estrictamente técnico** que lleve a cabo los estudios necesarios, de diagnóstico, análisis y evaluación, los cuales deberá **presentar al responsable del Poder Ejecutivo, pero también deberán ser aprobados por el Congreso de la Unión**. En este ámbito, existe un enorme campo de acción que deberá asumir este órgano autónomo, con motivo de la nueva correlación de fuerzas que gravita en el escenario nacional, entre los partidos políticos, la sociedad civil, sindicatos, et-
cétera.

El Legislativo tiene la facultad constitucional que le permite proponer, discutir y aprobar iniciativas que puedan modificar el marco legal e institucional que delimite el radio de acción del Poder Ejecutivo. Así que, con base en estos fundamentos, y con objeto de configurar la política energética de Estado, se propondrá que se modifiquen la Ley de Planeación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, entre otras, en diversos artículos, para que este proceso que, en la actualidad, conforma el Plan Nacional de Desarrollo, al menos en el caso del sector energético deje de ser una pasarela del Ejecutivo, y tenga que aprobarla también el Congreso de la Unión. Sólo de esta manera se podrán incorporar objetivos de largo plazo y en congruencia con los principios constitucionales, para dejar atrás la actual forma antidemocrática, retórica y retrógrada como se configura la planeación del país.

5. **Asimismo**, deberá haber **un ente regulador** que, en el caso mexicano, podría ser la Comisión Reguladora de Energía, pero adecuando la normatividad para estos propósitos.
6. **Deberá definir y delimitar funciones y responsabilidades: por ejemplo, en el caso de los hidrocarburos, el operador es Petróleos Mexicanos, el administrador es el gobierno federal y el dueño es la nación mexicana.**

Cabe destacar que, en países como Noruega, Canadá o Brasil, instituciones autónomas del gobierno –que tampoco son privadas– **han demostrado, fehacientemente, su oportunidad y acierto en la planeación y formulación de los derroteros más eficaces, en términos de seguridad laboral, de la explotación óptima de los energéticos, pero preservando la sustentabilidad en armonía con el medio ambiente. Asimismo, sus logros son patentes, en términos de funcionalidad y eficacia en la regulación.**

7. En razón de lo anterior, buscaremos retomar estas experiencias para nuestro país, pero adecuándolas a nuestro propio marco jurídico e institucional. De tal suerte, **proponemos crear una institución autónoma, estrictamente técnica y especializada**, que independientemente del nombre que se acuñe para designar a esta institución –llámese directorado (Noruega), órgano técnico de planeación o Comisión Nacional de Energía– deberá contar con los mejores especialistas del país, a fin de que investiguen, evalúen y **propongan lo mejor para el país en el ámbito energético**. De hecho, tendría que ser una institución como el Instituto Federal Electoral. Empero, como **no existe en México, la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática habrá de proponerla en la actual legislatura del Congreso de la Unión.**

Cabe destacar que la clave del éxito en Noruega y Canadá ha consistido en desvincular el organismo técnico de la parte política y coyuntural con el fin de dar paso a la especialización, para que se hagan las mejores propuestas de largo plazo, y después la parte política, como son el gobierno, el Legislativo y otros sectores, las discuten y, si son viables, en su caso se aprueben o se ejecuten.

8. Además, deberá rendir informes al Congreso de la Unión periódicamente. Su titular, si bien será nombrado por el Ejecutivo, debe ser ratificado por el Senado.

Debe haber una consulta permanente entre las secretarías que tengan que ver con el medio ambiente, el trabajo y la seguridad, la investigación y desarrollo de tecnología, etcétera, que deberán incorporarse de manera ordinaria en la planeación

anual o extraordinaria, cuando así lo amerite la importancia o la gravedad del problema, entre otros aspectos.

Bibliohemerografía

- ARCEO Castro, Jaime: *Privatización de la petroquímica*, LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1995.
- CASTILLO, Heberto: “Los energéticos y el tercer mundo”, en *Investigación Económica*, núm. 157, Facultad de Economía de la UNAM, México, 1981.
- CENTRO de Estudios de Finanzas Públicas: varios documentos, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México.
- CORDERA, Rolando: “El desarrollo de México a cincuenta años de la expropiación de la industria petrolera”, en *Investigación Económica*, núm. 186, Facultad de Economía de la UNAM, México, 1988.
- DE LA VEGA, Ángel: “Alfonso Reyes / El petróleo y la siembra de la palabra”, en *Economía Informa*, núm. 305, Facultad de Economía de la UNAM, México, 2002.
- FAJNZYLBBER, Fernando: *La industrialización trunca de América Latina*, Siglo XXI Editores, México
- GARCÍA Reyes, Miguel, y Gerardo Ronquillo Jarillo: “La situación petrolera mundial dentro de dos décadas”, en *Energía a Debate*, México, junio-julio de 2005.
- GONZÁLEZ, Fernando Alonso: *Historia y petróleo / México: el problema del petróleo*, Ayuso, México, 1972.
- GONZÁLEZ, Enrique: “La economía nacional y el problema del petróleo”, en *Investigación Económica*, núm. 183, Facultad de Economía de la UNAM, México, 1988.
- KAPLAN Epron, Marcos Teodoro (coord.): *Crisis y futuro de la empresa pública*, Pemex-UNAM, México, 1994.
- LOMBARDO Aburto, Horacio y J. Jesús Orozco Henríquez: “Régimen jurídico de las entidades paraestatales y el proceso de desincorporación en México”, en Marcos Teodoro Kaplan Epron (coord.), *Crisis y futuro de la empresa pública*, Pemex-UNAM, México, 1994.

- MADDISON, Angus: *La economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento: Brasil y México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 167.
- MANZO Yépez, José Luis: *Razones para no vender la petroquímica*, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, México, 1996.
- MARTÍNEZ, Ifigenia, et al.: *México / Desarrollo y fortalecimiento del sector estratégico de energía eléctrica*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.
- MARTÍNEZ de Navarrete, Ifigenia: “La distribución del ingreso en México, tendencias y perspectivas”, en *El perfil de México en 1980*, Siglo XXI Editores, México, 1971.
- MARTÍNEZ, Ifigenia y Ma. Fernanda Campa: “Economía energética y seguridad nacional”, en *Economía y democracia*, Grijalbo, México, 1995.
- MASSARRAT, Mohssen: “OPEP, tercer mundo y países capitalistas”, en Lorenzo Meyer e Isidro Morales, *Petróleo y nación (1900-1987) / La política petrolera en México*, Pemex / SEMIP / Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México, México, 1990.
- PEMEX: anuarios estadísticos, varios años.
- _____: estados financieros 2004.
- RAMÍREZ Silva, Andrés: “Consideraciones teóricas sobre el problema de la renta petrolera y la renta agrícola”, en *Investigación Económica*, núm. 187, Facultad de Economía de la UNAM, México, 1989.
- SECRETARÍA de Energía: *Prospectiva del mercado de gas natural 2004-2013*, México, 2005.
- _____: *Prospectiva del mercado de gas licuado de petróleo 2004-2013*, México, 2005.
- _____: *Prospectiva del sector eléctrico 2004-2013*, México, 2005.
- VILLAGÓMEZ Amezcua, Alejandro: “México y el mercado mundial petrolero, 1976-1982”, en *Investigación Económica*, núm. 164, México, 1983.

Tarifas eléctricas: elementos para el debate legislativo

*Francisco Javier Carrillo Soberón**

El tema de las tarifas eléctricas es, sin duda, uno de los temas centrales de la viabilidad de nuestro sector energético nacional. Durante muchos años, las tarifas eléctricas se desvincularon de una visión de autosuficiencia financiera de la industria eléctrica nacionalizada. La fijación de las tarifas formó parte, de hecho, de una política de subsidios deliberada que se diseñó desde el Estado para el consumidor final del servicio público de electricidad.

A fines de los años ochenta, se inició una revisión del papel estructural de las tarifas en las finanzas del sector eléctrico mexicano. Hacia los años 1982 y 1983, la facturación a los consumidores representaba entre 20 y 25 por ciento de los ingresos del sector. En la actualidad, las tarifas componen 100 por ciento del ingreso del sector eléctrico nacional.

Hoy las tarifas de la industria eléctrica nacional son marginalmente superavitarias, considerando el sector eléctrico en su conjunto,

* Diputado federal por el PRD. Secretario de la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados.

es decir, tanto a la Comisión Federal de Electricidad, como a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro. Como resultado, nuestras empresas eléctricas viven una tensión interna en la aplicación de las tarifas. ¿De dónde deriva la tensión interna que inducen nuestras tarifas? De la condición socioeconómica de la mayoría del pueblo mexicano y de la garantía que otorga el artículo 27 constitucional para que este servicio público no pueda ser negado a ningún mexicano que lo solicite. De ahí que, a partir de su diseño, las tarifas de contratación de servicio sean prácticamente simbólicas, para que cualquier mexicano tenga acceso al servicio público de electricidad. Esta condición establecida en el artículo 27 constitucional es algo que los mexicanos deberemos saber salvaguardar y defender, en contra de la pretensión de transformar el servicio público de electricidad en una simple mercancía sujeta a las leyes de la oferta y la demanda; y sometida por supuesto al interés de la ganancia y de la renta del interés privado.

De esta forma, el asunto de las tarifas concentra en su discusión y en su diseño la solución y la visión que tenemos del sector eléctrico en el corto, mediano y largo plazos. Nosotros pensamos que las tarifas deben atender a esta visión de un sector eléctrico autosuficiente en sus finanzas pero que al mismo tiempo atienda la realidad socioeconómica de un amplio sector de la población, la cual, teniendo el derecho constitucional al servicio de electricidad, se enfrenta a dificultades reales para sufragar el costo de las tarifas de electricidad.

Por otra parte, a la pregunta recurrente de si se subsidia al sector eléctrico en términos generales, nosotros respondemos que no. Si bien, para el presupuesto de Luz y Fuerza del Centro, aparece un subsidio en el Presupuesto de Egresos de la Federación; al ser contrastado éste en el balance general del ingreso del sector eléctrico nacional, resulta que la suma de ventas de LyFC y de CFE arroja un pequeño superávit global a favor del sector eléctrico.

Existen tensiones también en la relación entre las empresas del sector público de electricidad. Estas tensiones se concentran en el convenio de compra-venta de energía entre Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro, porque la segunda es tratada como un cliente más, ni siquiera como el cliente mayor, que es, de CFE. El resultado es que se le dan precios de venta que no se fijan más que

atendiendo a razones presupuestarias, sin la menor preocupación por la necesaria sinergia que debiera existir entre ambos organismos. Esta situación se explica en gran medida por la creciente presencia de generadores privados que van incrementando sus precios de acuerdo con el alza de los costos de sus insumos. Dicho de otra manera, el generador privado presiona hacia el alza de los costos porque eso es lo que preserva su margen de ganancia, mientras que el sector público, es decir, CFE y LyFC, tienen que incrementar el pago, por ejemplo, de los combustibles, generando solamente más gasto y reduciendo sus excedentes. Se produce entonces una contradicción en el seno de la industria eléctrica, donde hay ya una lucha abierta entre el interés de los privados por preservar su ganancia y la renta que comprometieron con sus inversiones, por un lado, y el interés de la autosuficiencia financiera y de la salud del sector público eléctrico nacional, por el otro.

El concepto del aprovechamiento que originalmente se introduce en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica para las necesidades de reinversión, se ha reducido a lo que posteriormente se modificó para atender la política de subsidios, de tal manera que el componente de las tarifas hecho para resolver los problemas de inversión de corto, mediano y largo plazo, y que fueron la bandera de Ernesto Zedillo y de Vicente Fox para presionar a favor de la inversión privada, se vuelven algo desnaturalizado y que desaparece frente a la realidad social y económica del pueblo mexicano.

Contra la idea que interesadamente difunden muchos medios, el sector energético es un contribuidor importante al Presupuesto de Egresos de la Federación y a los subsidios del consumidor. No hay un solo centavo del PEF destinado a favor del consumidor privado de electricidad: lo que se consigna en los recibos de consumo de electricidad, donde aparece el renglón que explicita el costo real, el subsidio y la cantidad que se paga, es un mero artificio contable porque ni LyFC ni CFE reciben por ese factor un solo centavo del PEF.

Podemos afirmar, entonces, que existe un diseño perverso en el decreto de febrero de 2002, en el cual se plantea suprimir una parte importante de los subsidios, sobre todo a los consumidores medios y bajos medios del sector eléctrico. Debido a que la publicación de tal decreto generó –y sigue generando– una animadversión creciente, particularmente del usuario doméstico, dos meses después, en abril

de 2002, Vicente Fox presentó su iniciativa para abrir la industria eléctrica a un amplio sector de generación privada para los altos consumidores de energía eléctrica. ¿Había o no un vínculo entre generar animadversión del usuario y posteriormente presentar una iniciativa a favor de la privatización?

Por lo anterior, en el Legislativo hemos pensado que, ante la imposibilidad objetiva de establecer un cambio estructural en el sector eléctrico a favor de las empresas públicas y del fortalecimiento de su papel constitucional, una tarea urgente es intervenir en la modificación del sistema de tarifas. Por esta razón, presentamos en abril de 2005 una iniciativa que busca modificar la fracción X del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como reformar los artículos 26, 30, 31 y 40 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que explicaremos más adelante.

Antes es importante subrayar que, a partir del decreto de febrero de 2002, la Cámara de Diputados ha recibido 13 iniciativas de ley relacionadas con el tema de las tarifas eléctricas, de las cuales tres han sido presentadas por legislaturas estatales. Asimismo, se han presentado 45 proposiciones con punto de acuerdo en la misma Cámara de Diputados; además de 21 proposiciones con punto de acuerdo en la Cámara de Senadores y 21 acuerdos de congresos estatales, en torno al mismo tema. Estos números muestran claramente que hoy en día es una obligación central intervenir en el tema de las tarifas eléctricas.

Por cierto, no debemos pasar de largo que, de las 87 proposiciones encauzadas al Congreso General y a los congresos estatales, 17 demandan explícitamente al Ejecutivo Federal la abrogación del acuerdo publicado el 7 de febrero de 2002. Esta circunstancia refleja nítidamente el hecho de que la formación de organismos de resistencia civil para enfrentar el alza de tarifas es un fenómeno prácticamente nacional. Sin embargo, el Ejecutivo Federal ha demostrado absoluta insensibilidad frente a este reclamo social. Por ello, es el Poder Legislativo el que tiene que actuar y promover una nueva legislación, así como nuevas disposiciones en el terreno de las tarifas eléctricas. Se tienen que encontrar opciones pero, en ninguna circunstancia, a costa del detrimento de los ingresos del sector eléctrico ni de las economías familiares de los sectores más débiles del país.

Queremos señalar, a manera de ejemplo, que, si hubiera habido sensibilidad de parte del gobierno federal para el presupuesto del sector, en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2005 aquél tendría que haber sido significativamente distinto del promovido desde la administración foxista. En efecto, el ingreso previsto en el presupuesto para la CFE es de 162 805 millones de pesos (mdp). Sin embargo, todos sus egresos por gastos, inversión y costo financiero suman 136 243 mdp, habiendo un diferencial de 26 562 mdp a favor de CFE, los cuales, bajo la presión de la hacienda federal, la CFE ha decidido destinar a objetos distintos de la aportación a inversión en el propio sector eléctrico. Además, a partir de la información disponible podemos inferir que existen inconsistencias en el tratamiento de algunos conceptos. Por ejemplo, para estimar el costo de proporcionar el servicio de energía eléctrica se incluye una reserva para pasivos laborales, pero, en los presupuestos de egresos, a las empresas del sector eléctrico no se les asignan recursos para esta reserva. De tal suerte, a esos recursos no se les da el destino bajo cuyo supuesto se cobra a los usuarios; o en todo caso habría que preguntarse por qué se cobra para una reserva inexistente.

Una conclusión evidente es que es indispensable que ya no sea exclusivamente la SHCP la que intervenga en la determinación de las tarifas y subsidios del sector eléctrico nacional. Mientras la fijación de las tarifas eléctricas se mantenga bajo la égida de la Secretaría de Hacienda, difícilmente se ponderarán adecuadamente factores como las variaciones estacionales del clima. Estas variaciones y condiciones son muy marcadas e importantes para los sectores de la población que habitan, sobre todo, en el norte y en el sur del país, donde la temporada de verano trae consigo altas temperaturas. En esas regiones en particular, para las familias más modestas cubrir el pago de los recibos de energía eléctrica se vuelve algo insoportable, debido al grado en que se elevaron las tarifas de electricidad. Por otra parte, es importante recordar que no sólo el servicio doméstico es objeto de subsidios: todas las tarifas reciben subsidios. Si las clasificamos por su monto, después de las domésticas se encuentran las tarifas industriales y enseguida las agrícolas.

Ahora bien, la rigidez de la reglamentación de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que obliga a severas y despóticas medidas administrativas en el suministro del servicio y a una absoluta

inflexibilidad frente al usuario, ha provocado –y no es de extrañar– que se generalicen los fenómenos de corrupción y de evasión de pagos. Esto es una muestra clara de que el decreto de febrero de 2002 se hizo en el peor momento y en el peor sentido, y, por lo tanto, tuvo los peores resultados en relación con el sector eléctrico nacional. Pretendiendo mejorar los ingresos del sector, lo que lograron, y esto se sigue profundizando, es fomentar una cultura del “no pago”, al llevar al exceso la incapacidad de pago de importantes sectores de la población.

Por eso se propone que en la fracción X del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se acote ya la facultad exclusiva que hasta hoy tiene la SHCP para fijar tarifas en los servicios de la administración y en materia de tarifas eléctricas, y se propone incorporar a la Cámara de Diputados en el proceso de aprobación de las tarifas.

La modificación y adición propuesta al artículo 26 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica tiene como propósito evitar la suspensión del suministro a aquellos usuarios que, teniendo voluntad para cubrir los rezagos en que han incurrido, su situación económica se los impida. También se busca ofrecer opciones que faciliten el cumplimiento de los adeudos en aquellos casos en los que se ponga en grave riesgo la salud de los afectados por la suspensión del suministro. Con la modificación que se propone, la suspensión ocurriría por falta de pago oportuno de la energía eléctrica durante un periodo normal de facturación y cuando el usuario no haya aceptado un convenio para regularizar su adeudo o por incumplimiento de ese convenio. Además, la suspensión no procedería cuando se ponga en riesgo la salud de las personas afectadas por aquélla. Asimismo, se establece que en el Reglamento se precisarán los requisitos para la celebración de convenios de regularización de adeudos, así como las circunstancias en que se considera que se pone en riesgo la salud.

Con la modificación propuesta al artículo 30 de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica, se incorpora la Cámara de Diputados al proceso de aprobación de los subsidios a las tarifas eléctricas, con lo cual estará en condiciones de introducir los elementos de sensibilidad social que corresponden al órgano de mediación social por excelencia y en el que se deposita la soberanía popular. Incluso, previendo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público suprima

totalmente el subsidio a usuarios en condiciones de debilidad económica, se faculta a la Cámara de Diputados para que en función de la percepción social que tenga sobre el caso, pueda otorgarlos por propia iniciativa pero cuidando de no afectar el equilibrio presupuestario.

Por su lado, la modificación y adición al artículo 31 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica tienen la finalidad de precisar los aspectos más importantes del proceso de aprobación de los subsidios. Entre ellos, la información necesaria para contar con los elementos de juicio suficientes, a fin de poder tomar decisiones justas y racionales.

Finalmente, la modificación al artículo 40 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica persigue el objetivo de resguardar a los usuarios, de decisiones arbitrarias por parte de los organismos del sector eléctrico. Esta modificación se concibió a propósito de errores en la medición de los parámetros de consumo de energía eléctrica, derivados de fallas en los equipos instalados por dichos organismos.

A manera de conclusión general, quisiéramos señalar que compartimos el criterio de que la base para el establecimiento de las tarifas eléctricas deben ser los costos en que se incurre para proporcionar el servicio de energía eléctrica. En su determinación se deben considerar tanto los costos de operación, como los de inversión y los recaudatorios. También estamos conscientes de que el cálculo de esos parámetros es una tarea compleja que requiere un conocimiento profundo de los procesos que tienen lugar para proporcionar dicho servicio en sus distintas aplicaciones, los patrones de consumo de cada clasificación de usuarios y una amplia y profunda recopilación de información, llevada a cabo por los organismos encargados del servicio.

En ese sentido, la participación del Congreso general o de una de sus cámaras debe tomar en cuenta, dentro del proceso de establecimiento de las tarifas, la complejidad a que hemos hecho referencia, para no asumir responsabilidades propias de una instancia especializada en el tema; pero, por otra parte, como ya lo hemos anotado, debe amparar, en cumplimiento de su función social, a los usuarios a quienes, por su situación socioeconómica, no les es posible cubrir los costos reales del servicio de energía eléctrica. Incluso, debe estar

en posibilidades de poner en práctica tarifas favorecidas, para alentar actividades que incidan benéficamente en el desarrollo económico. Esto último encuentra su fundamento jurídico en los términos del último párrafo del artículo 28 constitucional.

Los recursos para financiar los apoyos referidos pueden provenir de la propia recaudación a que está sujeto el sector eléctrico, como actualmente sucede, o, si se justifica, de otras fuentes de recaudación. De lo que se trata es de alcanzar el equilibrio entre las necesidades financieras y de inversión del sector público eléctrico y el derecho elemental de todo mexicano a tener acceso a los satisfactores básicos para una vida digna.

Los caminos de la reforma energética

*Isidoro Ruiz Arg aiz**

Cuando algún personaje de la vida pública de México es cuestionado sobre si se necesita o no llevar a cabo una reforma al marco jurídico de la materia energética, que permita al país aprovechar de mejor manera su riqueza en hidrocarburos, la respuesta en casi 100 por ciento de los casos es afirmativa, y los argumentos concurren: la falta de visión de largo plazo en la industria, la corrupción existente, la necesidad de inversiones y la creciente importación de gasolina, gas y otros derivados del petróleo. Sin embargo, las propuestas serias han sido realmente pocas y la respuesta inmediata a cualquier proyecto incluye posiciones de rechazo con argumentos que van desde la pérdida de soberanía, la entrega de la riqueza nacional, la privatización de Pemex, el nulo respeto al entorno ecológico o la intención de pisotear los derechos legítimos de los trabajadores de la industria. Por lo anterior, me parece que, para diseñar un proyecto de reforma viable, debe partirse del análisis formal de estos factores, sin perder de vista en todo momento la

* Diputado federal por el PRD.

perspectiva técnico-económica, que debe estar presente durante todo el proceso de diseño de la reforma, así como la perspectiva histórica y cultural de nuestro país.

La *soberanía nacional* es definida según el diccionario de la Real Academia Española como “La que reside en el pueblo y se ejerce por medio de sus órganos constitucionales representativos”. Si entendemos la *soberanía nacional* como la capacidad del Estado para diseñar y hacer cumplir las políticas públicas para el sector, podemos afirmar que, por ejemplo, en 1938, cuando el petróleo era explotado por empresas extranjeras, ante la negativa de éstas a cumplir con la política nacional y respetar el marco jurídico, la expropiación de las mismas fue un ejercicio de soberanía nacional y el Estado mexicano demostró su capacidad para hacer cumplir las leyes en nuestro territorio ante empresas extranjeras.

En 1938, además de la infraestructura para extraer el petróleo de diferentes campos petroleros, existían y operaban las siguientes refinerías: Minatitlán, Veracruz; Madero, Tamaulipas; Azcapotzalco, Distrito Federal; Árbol Grande, Mata Redonda y Bellavista, en Tampico, Tamaulipas. Este hecho no es secundario, ya que, de no haber existido dicha infraestructura en el país, hubiéramos dependido 100 por ciento de la importación de petroquímicos y combustibles; la “soberanía nacional” difícilmente hubiera podido ser ejercida ante la posible paralización de la industria nacional por un viable “bloqueo” de insumos por parte de las empresas expropiadas. Dicha infraestructura constituyó los cimientos de la actual industria petrolera nacional; aún operan las refinerías de Minatitlán y Ciudad Madero, y hace apenas unos cuantos años fue cerrada la de Azcapotzalco.

La riqueza nacional está constituida en este sector por la propiedad irrestricta de todos los hidrocarburos existentes en el territorio nacional, y de manera asociada por la posibilidad de utilizar la transformación de estos recursos en beneficio de la nación mexicana. La propiedad de los hidrocarburos no debe estar a discusión; la renta petrolera constituida por el valor en el mercado del petróleo crudo y del gas natural extraídos y puestos en venta es íntegramente de la nación y debe ser utilizada totalmente para la inversión en infraestructura de nuestro país. Para tener una idea de lo que representa tan sólo esta parte de la industria petrolera, me referiré a los datos de Pemex de 2004:

Producción 2004

Producto	Volumen
Petróleo crudo y condensados	3 825 mbd
Gas natural	4 573 mmpcd

mbd: millones de barriles diarios.
mmpcd: miles de millones de pies cúbicos diarios.

Ventas 2004 (millones de pesos)

En México	449 013
Exportaciones	324 574
Total	773 587

Ingresos fiscales 2004 (millones de pesos)

Impuestos, derechos y aprovechamientos	474 334
--	---------

La exportación de petróleo crudo representó aproximadamente 55 por ciento de la explotación total, por lo que una estimación simple del valor de la explotación total de petróleo crudo con precios de transferencia internos iguales a los de exportación, alcanza las cifras siguientes:

Concepto	Cifras 2004 (millones de pesos)
Valor de la explotación de petróleo crudo y gas	530 000
Costo límite total	130 000

La historia de Pemex-Exploración y Explotación es una historia de éxitos. De los pozos a menos de 100 metros de profundidad de la “Faja de Oro” a los pozos de 6 000 metros de los campos de Reforma en Chiapas o los pozos en la plataforma marina de Campeche, Pemex ha desarrollado técnicos especializados que le han permitido evaluar y utilizar las tecnologías de punta en la exploración y explotación de petróleo y gas.

En términos de mejorar la capacidad para generar mayor riqueza para el país, en esta área, el factor más importante es la inversión en tecnología para la explotación de campos que se están haciendo

“viejos” y recuperar una tasa de reposición de reservas que permita garantizar la disponibilidad de hidrocarburos por los próximos 20 años. El régimen fiscal propuesto para Pemex por el Congreso de la Unión permite garantizar, y quedaría pendiente una reforma para dar a Pemex-Exploración y Producción condiciones para la planeación de mediano y largo plazos, lo cual implica otorgarle autonomía de gestión, cumpliendo con todos los *candados* deseables, pero permitiendo orientar la administración de la empresa hacia la transparencia, eficiencia, eficacia y calidad en su trabajo cotidiano.

Evidentemente existe el interés de grandes empresarios en la participación en este sector. Hoy participan en los contratos de exploración, de explotación, de equipamiento y tecnología. ¿Entonces en qué más quieren participar? Pues... sólo resta *compartir* las utilidades de la renta petrolera, lo cual sería lamentable para el país, toda vez que no se requiere participación privada para hacer algo que Pemex ha venido haciendo de manera exitosa por más de 60 años.

Negocios dudosos

¿Por qué generar electricidad a partir de gas cuando lo que tenemos y exportamos son hidrocarburos pesados y pudiéramos generar combustibles baratos a partir de ellos? ¿Cuándo perdemos soberanía? ¿Al depender de productores externos de gas o al permitir inversión privada en refinerías en el país? ¿Será que al comprar gas se puede obtener una *comisión* o participación en el *negocio*, y en cambio utilizando combustóleo no es posible?

Inversión, transparencia y autonomía de gestión es la clave para impulsar a Pemex-Exploración y Explotación y poder tener una base sólida para establecer una nueva política energética nacional.

¿Qué hacer con la petroquímica básica y Pemex-Refinación?

En 1938 el presidente Lázaro Cárdenas demostró que la soberanía de la nación no dependía del nombre o nacionalidad del propietario de las refinerías, sino de la solidez y la decisión de actuar del gobierno cuando el interés nacional lo demanda.

El punto relevante en el caso de la soberanía nacional sobre la infraestructura petrolera es que “exista la infraestructura”. No es posible que seamos un exportador neto de petróleo crudo y un importador creciente de gasolinas. No es posible que paguemos gasolina cara, turbosina cara, diesel caro, etcétera. No es posible que no hayamos aprovechado la cercanía con Centroamérica y el Caribe para desarrollar una industria fuerte de combustibles y petroquímicos.

La política energética nacional es un fracaso y una carga cada día más pesada en términos de la competitividad nacional. En el mediano o largo plazo, dependiendo de las decisiones que tomemos, dejaremos de ser un país productor de petróleo y sólo contaremos, para poder ser competitivos en el mundo globalizado, con la infraestructura en nuestro país en petroquímica y refinación instalada. Y al paso que vamos estaremos llenos de fierros viejos y de una burocracia “gorda”.

¿Qué hacer para que toda la inversión en refinerías y petroquímica aporte y no reste a la competitividad del país? ¿Es posible la convivencia del capital público y el privado en el sector?

Los viejos esquemas de las empresas mixtas han fracasado reiteradamente y han demostrado ser un caldo de cultivo excelente para la corrupción, además de no contribuir a la construcción de mercados sanos y competidos, sino a la creación de monopolios público-privados que son desastrosos para la economía nacional. Es momento de explorar modelos diferentes donde no se dilapide la inversión nacional, sino que, por el contrario, se convierta en la plataforma para garantizar precios competitivos e inversiones relevantes en el sector. ¿Es posible competir contra una empresa de Estado? O se compite de manera corrupta con los esquemas de los setenta de precios garantizados que realmente deforman y encarecen el mercado o reconocemos que en este sector nuestra petroquímica tiene un rezago gigantesco de tecnología e inversión que le impide competir medianamente en un mercado abierto. ¿Qué vamos a privilegiar?

Precios bajos e inversión en refinerías y petroquímica en México

Para obtener precios bajos debemos abrir los mercados al sector privado de la petroquímica, de ninguna manera otorgar “concesiones” para la explotación. Y para obtener las inversiones es requisito respetar las reglas de los mercados abiertos y un programa de atracción de inversiones como el realizado para el sector automotriz, que incluya

incentivos fiscales para colocar a México en un nivel de atracción de inversiones en el sector, que supere a Houston o Europa.

¿Y qué hacemos con nuestras refinerías y con toda nuestra infraestructura actual? En condiciones de un mercado abierto, seguramente estarían condenadas a la quiebra y desaparición; sin embargo, cabría la posibilidad de que dentro de un nuevo modelo de autonomía de gestión algunas de ellas pudieran operar en condiciones de competencia. Hoy en día estas áreas de Pemex operan con subsidios, y me parece que los únicos subsidios aceptables en este sector deberán ir directamente a los consumidores y no a la ineficiencia y burocracia de las empresas.

Un mejor esquema sería la licitación en arrendamiento de las plantas actuales a favor de quien comprometa las mayores inversiones y el esquema de precios más competitivo para el país. En arrendamiento aportarían al país en vez de costar al país, no cambiarían de dueño. Tendrían que comprometerse a respetar las condiciones de trabajo actuales (excepto las que signifiquen robo a la industria o no trabajar) y servirían de plataforma a inversiones crecientes en el sector. De manera adicional, estas empresas aportarían por medio del impuesto sobre la renta a las finanzas públicas, lo que hoy no es posible por la obsolescencia e ineficiencia de muchas de estas instalaciones.

Seguramente quedan muchos puntos por tratar y seguramente son puntos que se pueden resolver: las redes de distribución, los precios de transferencia, el pago de la deuda de Pemex, los topes de producción, etcétera. Lo importante es que tracemos las líneas básicas de una reforma acorde con la historia y realidad del México del siglo *xxi* y lo hagamos pronto.

Petróleo: su importancia dentro de un proyecto de nación soberana,
solidaria, democrática y con justicia social

*Abdallán Guzmán Cruz**

Antecedentes

El 18 de marzo de 1938 el entonces presidente de la república mexicana, general Lázaro Cárdenas del Río, tomó la decisión de expropiar el recurso petrolero, hasta ese momento explotado irracionalmente por empresas trasnacionales, que además dejaron tras de sí una estela de miseria, un escaso desarrollo del mercado interno y, por ende, debilitaron la soberanía nacional. Este acto de justicia y soberanía, además de unir y movilizar a los mexicanos, sentó las bases para modificar el rumbo y modelo de país establecido por el grupo gobernante durante los primeros 30 años del siglo pasado.

Recuperar este recurso para la nación requirió grandes esfuerzos de todos los sectores y grupos sociales, concurriendo para estos fines las más diversas formas de apoyo solidario tanto en lo económico como en los cuadros humanos, para la formación de la estructura económica y de los técnicos especialistas en esta rama de la producción.

* Diputado federal por el PRD.

La acción del gobierno del general Cárdenas propició una estructura organizacional de todos los trabajadores del país y, en especial, de los petroleros. Junto con ello se potenció la conciencia social en el sentido de que el desarrollo del país era posible a partir de un proyecto propio de nación. Sin embargo, este propósito se debilitó y distorsionó con el tiempo, sobre todo debido a la política económica instrumentada por los sucesivos gobiernos de la república y al manejo corporativo y clientelar de los líderes del sindicato petrolero, que sin recato ni conciencia entregaron este patrimonio de la nación a los intereses del grupo en el poder, anulando con ello la esencia nacional del usufructo de este recurso estructural y contribuyendo grandemente a la compleja corrupción que hasta hoy día está presente. La actuación corrupta de la cúpula sindical y del partido al que pertenecía no implica desconocer los avances obtenidos por los trabajadores en su contrato colectivo, así como la formación de cuadros con alta eficiencia y preparación política e ideológica.

Paralelamente se instrumentó una política de precios y subsidios a favor de los grupos económicamente poderosos, trasladando riqueza social a manos privadas. Producto de la falta de planificación y de la injerencia de los grupos trasnacionales, este recurso, lejos de convertirse en el eje en torno al cual giraría el desarrollo económico, provocó un país monoprodutor, dado que no logró diversificar las ramas de la producción, sobre todo la industrial, quedándose estancado en la producción agropecuaria y en la dependencia del petróleo como materia prima barata, sujeta a los vaivenes del mercado internacional y relegando el proceso mediante el cual la materia prima se transforma en un producto elaborado con un alto valor agregado.

De esta forma, durante el sexenio de José López Portillo se llegó a pensar que estábamos en bonanza por el incremento de la producción y de los precios del petróleo. Este espejismo no sólo se reflejó en un aumento de la dependencia estructural de la economía respecto al petróleo, sino que hundió al país en una profunda crisis estructural, que impactó en todos los órdenes de la vida social.

A pesar de los aspectos negativos que pudieran señalarse, la explotación petrolera en manos del Estado, como sucedió en México después de la expropiación, coadyuvó en gran parte a la creación de un sistema de seguridad social (IMSS, ISSSTE, SSA, pensiones, etcétera), a la ampliación de la educación pública, al sostenimiento de

la administración gubernamental y al impulso de la infraestructura productiva, en la que destacan aquellos sectores que por su importancia se convirtieron en estratégicos para el desarrollo económico (carreteras, aeropuertos, teléfonos, electricidad, etcétera). La historia en este sentido muestra con nitidez la importancia estructural de este energético para el desarrollo de un Estado nación, con autonomía y proyecto de nación definido en medio de un entorno internacional de alta competencia dominado por el imperialismo *yanqui*.

El control de un recurso natural, como el petróleo, permite no solamente tener las bases para un desarrollo autónomo, sino que también se convierte en sustento para el crecimiento de un sector que por sus características puede impulsar al país en su conjunto. Además, cuando se cuenta con recursos naturales de carácter estratégico, como es el caso de México con el petróleo, es más fácil establecer una política de productividad y de precios concertados con otras naciones productoras, de manera que se puedan enfrentar en condiciones menos desventajosas las presiones de las empresas transnacionales y de los países capitalistas altamente desarrollados. Desgraciadamente, los sucesivos gobiernos mexicanos lejos de buscar alianzas con los países productores se han prestado a maniobras de *esquirolaje*, que benefician a los grandes consumidores, específicamente a los Estados Unidos.

Un ejemplo del potencial de negociación del petróleo es el que a últimas fechas ha demostrado Venezuela, que, además de impulsar una política de integración con Brasil y otras naciones sudamericanas, ha establecido convenios de intercambio con Cuba, ventajosos para ambos pueblos.

México podría negociar con este recurso estratégico no sólo lo mencionado anteriormente, sino sobre todo cambios profundos en la política neoliberal implementada desde 1982. Siendo dueños de este recurso natural estaríamos en posibilidades de explotarlo racionalmente, para terminar con este modelo económico monetarista responsable del atraso y de la miseria en que se debate más de la mitad de la población nacional. Refrendar la propiedad de la nación sobre el petróleo, nos colocaría en la posibilidad de reafirmar el papel de los trabajadores con base en un sindicalismo democrático e independiente, garante de firmeza en la lucha sindical y fundamento para los trabajadores en general.

Explotación, distribución y consumo en función del toyotismo

La explotación petrolera de manera racional en nuestro país, como modelo para el desarrollo de una nación libre y soberana, se vio truncada, por un lado, con el advenimiento de la crisis económica, estructural y profunda, en los años setenta, y, por el otro, con la presencia y crecimiento de una burocracia obrera en Pemex que cayó en la corrupción y olvidó el proyecto original, que terminó unciéndose al nuevo modelo de acumulación en México, denominado *toyotismo* o *neofordismo*.

Con el advenimiento del toyotismo, como una nueva forma de desarrollo económico del capitalismo, la burguesía apoderada del control político implementó, para consolidarse, una política neoliberal que entre otras cosas consistió en:

- Enterrar para siempre cualquier resabio del Estado-nación, así como su derivado, la soberanía
- La eliminación de la seguridad social, beneficio alcanzado por la insurgencia obrera
- El fin de los subsidios
- La venta de las paraestatales (aeropuertos, ferrocarriles, carreteras, industria en manos del Estado, minería, etcétera)
- La aplicación de una política económica sustentada, entre otros elementos, en el control de la inflación a partir de la reducción de la masa monetaria en circulación y la disminución del déficit fiscal, lo cual implica la contracción del crecimiento económico y el incremento del desempleo

Como es obvio, dichos factores de la política monetarista se instrumentaron para que la clase dominante se entronizara en el poder político y pudiera utilizar tanto la revolución científico-técnica como la norma jurídica, para sus aviesas intenciones. En esta línea, la organización de la clase obrera y sus conquistas laborales no caben, por constituirse como factores perjudiciales a sus objetivos, entre los que destacan intensificar la extracción de plusvalía y acumular grandes masas de capital.

En el contexto de la revolución científico-técnica los diversos tipos de energía y su transformación se erigen como hilo conductor en este nuevo modelo neofordista, a tal grado que la energía derivada del petróleo ocupa un lugar destacado en la miniaturización y en la internacionalización de los procesos de valorización del capital.

Resulta entonces que, a estas alturas, el petróleo juega un papel fundamental en la actividad productiva, tanto en el sector primario y secundario como en el terciario. Por ello los países del primer mundo intentan a todas luces abrir las fronteras o las economías de los países productores de petróleo para esquilmarlos, mientras que en sus economías hacen uso de las políticas proteccionistas para resguardar los campos petroleros y tenerlos como reservas que les permitan, en un futuro no muy lejano, especular con los precios internacionales y contar con el monopolio energético en el mundo.

Además, toda política proteccionista no consiste sólo en lo enunciado anteriormente, sino en la posibilidad de contar con un instrumento de fuerza potenciada para aplicar políticas favorables a su proceso de acumulación de capital, así como para modificar, cuando así lo requieran las circunstancias, las normas jurídicas nacionales e internacionales (ONU, OPEP, entre otros convenios entre naciones).

Explotación petrolera, contratos colectivos y movimiento sindical

En el caso de nuestro país, las modificaciones a la carta magna tienen que ver con el 26 constitucional, que enmarca el desarrollo económico en función de una política monetaria propia de la esfera de la circulación, haciendo a un lado la política productiva. También se pretenden modificaciones en el párrafo sexto del artículo 27 y párrafo cuarto del 28 constitucionales, que tienen que ver con la rectoría del Estado en materia energética, con los objetivos plenamente definidos de permitir la aplicación de la política neoliberal y de cancelar la rectoría del Estado en materia energética, respectivamente.

De esta manera, es a partir de los años ochenta cuando la explotación petrolera de corte irracional adquiere plena aplicación en la política gubernamental, en contubernio con el sindicalismo charro (la administración de José López Portillo planteó que había que prepararse para vivir en la abundancia y elevó sustancialmente la plataforma de explotación petrolera hasta llegar a un millón de barriles diarios exportados), a tal grado que para 2004 la producción total de hidrocarburos líquidos ascendió a 3.825 millones de barriles diarios,

uno por ciento más que en 2003. De ésta, las exportaciones de crudo promediaron 1.87 millones de barriles diarios.

Cabe hacer mención de que casi el total de las exportaciones fue para los Estados Unidos por los compromisos políticos y económicos al respecto. Además, el tipo de petróleo que extrae nuestro país es el denominado *maya*, que es de los más baratos en el mercado internacional. Mientras que este crudo se encuentra alrededor de 34 dólares por barril, el *light sweet* alcanza los 54 dólares por barril. Obviamente este último, y los de calidad similar, por su mejor precio sólo son producidos por aquellos que controlan los mercados internacionales y cuentan con tecnología de punta, como es el caso de las empresas petroleras estadounidenses.

Aunado a lo anterior, hay que señalar que las políticas impuestas por las potencias capitalistas han conducido a que países productores como México sólo se dediquen a extraer petróleo de baja calidad y releguen a un plano secundario la elaboración de productos refinados (como es el caso de la gasolina, de la que México importa crecientes volúmenes). Igual sucede con el gas: solamente se explota aquel que viene asociado con la extracción de petróleo tipo maya y no aquel que se encuentra asociado a crudo de mejor calidad como es el *istmo*.

México tiene en su subsuelo y en su plataforma marina ricos e importantes yacimientos, tanto de petróleo de alta calidad como de gas natural; sin embargo, no se explotan debido en parte a la galopante política de privatización energética, impulsada por el Fondo Monetario Internacional y otros organismos del capital internacional, como el Banco Mundial.

Como parte de la visión privatizadora, el gobierno foxista, de la mano del sindicato charro y con la complicidad del PAN y sectores del PRI, viene profundizando formas encubiertas de privatización de Petróleos Mexicanos, entre ellas los contratos de servicios múltiples (CSM), que en realidad significan la creciente presencia de capital extranjero en la explotación petrolera. Los CSM son también llamados *contratos diferidos* porque el gobierno se compromete a pagar la inversión y sus respectivas utilidades con lo obtenido por la venta del petróleo así procesado. La presencia del capital privado es ilegal y contraria a los preceptos constitucionales. Bajo este esquema, el gobierno cede la exploración y perforación de pozos (fases indispensables en la extracción de crudo y de gas), en yacimientos de enorme

potencial como el de la cuenca de Burgos, a compañías trasnacionales, en algunos casos asociadas en forma ventajosa con empresas presuntamente mexicanas.

Entre otras de las argucias empleadas para encubrir el proceso de privatización, se encuentra el cambio de productos de la lista de productos básicos a la de productos secundarios, pues al hacer esto último se posibilita la presencia de capitales privados, ya que la Constitución reserva para la nación únicamente la explotación de la petroquímica básica.

Estos primeros pasos de privatización energética también se acompañan de cambios en la norma jurídica que sirve de base a los derechos laborales, como sucedió en noviembre pasado con las modificaciones a la Ley del Seguro Social. De esta manera hoy tenemos en puerta unas reformas a la Ley Federal del Trabajo, para adecuarla a las exigencias y necesidades del gran capital trasnacional y, como es obvio, para destruir aquellos logros alcanzados por la clase obrera. Entre otros propósitos, las modificaciones a la LFT pretenden hacer desaparecer los contratos colectivos, con el pretexto de la flexibilización laboral y la individualización del contrato de trabajo, lo que se traduce en la “miniaturización” de los sindicatos ahora *pintados de blanco*.

Situación actual y perspectiva de los recursos naturales del país

El toyotismo, para su instauración plena, requiere modificaciones sustanciales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Unas coyunturales y otras de carácter estratégico, estas últimas también se conocen como *reformas estructurales*: reforma de Estado, reforma fiscal, reforma energética y reforma laboral.

La reforma de Estado implica un conjunto de modificaciones de fondo, de carácter político, económico y electoral. La reforma fiscal tiene como objetivo reducir el déficit que los gastos de gobierno tienen frente a los ingresos, para lo cual entre otras cosas se plantea el incremento de tributos al consumo (como es el caso del IVA a alimentos, medicinas, transporte, educación, etcétera), dejando a un lado los impuestos que deben aplicarse a la producción y en especial a la especulación.

La reforma laboral la ubican como un instrumento indispensable para detener la insurgencia sindical, para terminar con los logros sociales obtenidos por los trabajadores, así como también para incrementar el trabajo o la producción a partir de la excelencia, la calidad, la productividad, la eficiencia y la eficacia, que no es otra cosa más que desarrollar la producción intensificando la extracción de plusvalía extraordinaria a partir de la computarización taylorizada.

La reforma al 123 constitucional y a las diversas leyes concomitantes, las tiene en la mira el ala conservadora de la burguesía abanderada por el panismo y los resabios teológicos del priismo. De manera particular el énfasis ahora está en la Ley Federal del Trabajo que plantea la flexibilización laboral, sustituir los contratos colectivos por contratos individuales, vincular los salarios a la productividad (claro que bajo la óptica de mayor ganancia para las empresas), sustitución de mano de obra por mayor tecnificación y, por ende, el despido masivo de los trabajadores, modificación del perfil de los sindicatos para colocarlos al servicio del capital, sustitución de mano de obra experimentada por jóvenes so pretexto de mayor productividad.

No es que se esté en contra del uso de la revolución científico-técnica en el campo laboral, tampoco de los beneficios que trae consigo la calidad, la excelencia y la productividad, el problema es el uso clasista otorgado por la política neoliberal a estos conceptos; pues al considerarlos así, a todas luces se traducen en contra de los intereses de los trabajadores, de los pequeños empresarios, de los empresarios nacionalistas, de la soberanía nacional y de la nación en su conjunto.

Sin embargo, no todo es nostalgia por las condiciones anteriores, tampoco todo es negativo para la economía, ya que en este contexto las clases afectadas están ante la posibilidad de generar conciencia de la situación actual, de la oportunidad de cambio de esta situación, de la dirección de dicho cambio, y de la actuación firme y decidida que se requiere en este proceso. La nación entera, en consecuencia, está en condiciones de poner a discusión un nuevo proyecto de forma de vida donde los principios sean los consensos, la inclusión, la democracia, la soberanía y la solución de los añejos problemas macroeconómicos y macropolíticos, en función de los intereses sociales. Como dijera una voz: “Un nuevo mundo es posible”.

En estos momentos en que se discute el futuro del petróleo y la energía eléctrica, últimos recursos estratégicos en manos del Estado, se requiere no solamente claridad en la política que se debe instrumentar para modernizar su explotación, de manera que sirvan de base para el desarrollo sustentable de la economía mexicana, sino fortalecer la organización sindical y popular que sirva de eje a un amplio frente social que defienda los intereses soberanos de la nación.

En México se requiere contar con un proyecto de nación que se sustente en principios sólidos de soberanía y en el que su inserción en la economía global se traduzca no en un simple crecimiento del producto interno bruto y en la polarización de la riqueza, sino en un verdadero desarrollo económico y social, es decir, en generar una sociedad más justa que eleve la calidad de vida de todos sus habitantes, sobre todo de los que menos tienen, al tiempo que se fortalece la participación democrática de sus ciudadanos.

El fisco y Petróleos Mexicanos: *yo te amo, yo tampoco**

*Fluvio C. Ruiz Alarcón***

Finalmente, en el más reciente periodo extraordinario de sesiones, el Congreso de la Unión aprobó una serie de reformas al capítulo XII de la Ley Federal de Derechos, las cuales delinean lo que coloquialmente se ha dado en denominar “nuevo régimen fiscal de Pemex”. Al momento de escribir estas líneas, el presidente de la república aún no enviaba las reformas al *Diario Oficial de la Federación* para su publicación. Más adelante plantearemos los motivos que esgrimen sobre todo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como la Conferencia Nacional de Gobernadores, para cuestionar los cambios aprobados por abrumadora mayoría en el Congreso.

Vale la pena señalar que en el mencionado periodo extraordinario se aprobó sin modificaciones la minuta enviada por el Senado de la República, la cual introdujo modificaciones significativas al dictamen

* Texto preparado para su publicación en la revista *Coyuntura*, órgano de difusión del Instituto de Estudios de la Revolución Democrática.

** Asesor del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

original aprobado en octubre de 2004, prácticamente por unanimidad (sólo dos abstenciones) en la Cámara de Diputados. El cambio fundamental realizado por los senadores al dictamen aprobado por los diputados fue la eliminación del derecho sobre la extracción de hidrocarburos (DEH), el cual se calculaba sobre la base de los **ingresos** de Pemex. De tal suerte, este derecho era el de mayor impacto fiscal para la paraestatal y se constituía como el mecanismo jurídico de transferencia de la renta petrolera a la nación. Con el nuevo esquema, la renta petrolera será transferida a partir del derecho ordinario sobre hidrocarburos, para cuyo cálculo se establece una tasa impositiva más elevada que al DEH, pero sobre la base de las utilidades de operación, es decir, descontando de los ingresos los costos de producción.

Esta modalidad de transferencia de la renta aprobada por los senadores, tiene el inconveniente de entreabrir la puerta para introducir la asimetría de información como un factor importante de la relación entre Pemex y el fisco. La complejidad misma del cálculo y el de todas formas pesado fardo fiscal que seguirá cargando Pemex pueden traer consigo la tentación de un manejo opaco o distorsionado de la información sobre costos de producción. De ahí que desde nuestra perspectiva hubiera sido preferible mantener un esquema en el que por un lado se transfiriera la renta y por el otro se gravaran las utilidades por la explotación del petróleo.

En todo caso, el objetivo compartido por diputados y senadores al impulsar la reforma, fue dar un primer paso para restituirle a Pemex su vocación industrial, aliviando en algo una pesada carga fiscal que, con el régimen vigente hasta este año, representa 104 por ciento de su flujo neto de efectivo. De mantenerse la situación actual, sería imposible tanto incrementar las reservas petroleras como obtener la autosuficiencia en la producción de refinados y petroquímicos. De hecho, aun con las reformas aprobadas, la carga fiscal que soportará Pemex seguirá siendo superior a la de otras empresas públicas como la venezolana PDVSA, la noruega Statoil o la argelina Sonatrach.

Ahora bien, ante la amenaza que para el nuevo régimen fiscal de Pemex significaba el abierto activismo de la Secretaría de Hacienda para impedir su aprobación, las presiones de muchos gobernadores sobre un buen número de diputados por el miedo de no recibir recursos generados por la industria petrolera en la extraordinaria cuantía

que lo harán en 2005 y la reticencia misma de los senadores a modificar la minuta aprobada por ellos en abril, los diputados se vieron orillados a aprobar, tal cual, lo hecho en la Cámara de Senadores. Al hacerlo, se obtuvo el acuerdo en principio de analizar en conjunto, diputados y senadores, a partir de septiembre, una serie de posibles modificaciones tendientes a mejorar las reformas hechas a la Ley Federal de Derechos.

El esquema del nuevo régimen

La estructura global del nuevo régimen fiscal de Petróleos Mexicanos implica que el pago de los derechos se aplica a la explotación del petróleo, mientras que los impuestos sirven para gravar las otras actividades, conforme a lo que a continuación se expone:

a) Pemex-Exploración y Producción. Petróleos Mexicanos-Exploración y Producción estará obligada a pagar los siguientes derechos:

Derecho ordinario sobre hidrocarburos. Como señalamos antes, es el de mayor importancia económica por su monto. La base gravable se calcula deduciendo de los ingresos totales de Pemex-Exploración y Producción:

1. Lo pagado por concepto de los otros derechos y aportaciones que se detallan más adelante.
2. La inversión realizada en exploración, recuperación secundaria y mantenimiento no capitalizable, así como un porcentaje que oscila entre cinco y 20 por ciento de la inversión hecha en otras actividades sustantivas de la empresa.
3. Los costos de producción hasta un máximo de 6.5 dólares por barril de crudo y de 2.7 dólares por millar de pies cúbicos de gas natural. Estos topes serán revisables anualmente después del quinto año de aplicación del nuevo régimen fiscal.

Durante los próximos cuatro años, a la base gravable resultante se le aplicará una tasa impositiva variable en función del precio observado de la mezcla mexicana de exportación; y a partir de 2010 esta tasa se fija en 79 por ciento.

Derecho sobre hidrocarburos para el Fondo de Estabilización. Pemex-Exploración y Producción pagará este derecho cuando el

precio del petróleo de exportación supere los 22 dólares por barril, conforme a una tasa creciente en un punto porcentual por cada dólar por encima del “piso” de 22 dólares, hasta un máximo de 10 por ciento, calculada sobre el valor total de la producción petrolera. Dados los altos precios actuales del petróleo, este derecho se convierte *de facto* en un impuesto adicional de al menos 45 000 millones de pesos para 2006, que se destinarán al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros.

Derecho extraordinario sobre la exportación de petróleo crudo. Es un equivalente a lo que hoy conocemos coloquialmente como *excedentes petroleros*. Este derecho será pagado por Pemex-Exploración y Producción cuando el precio de la mezcla mexicana de exportación supere el valor estimado en la Ley de Ingresos. Se calculará aplicando una tasa de 13.1 por ciento a la diferencia entre el valor observado y el estimado de la exportación de petróleo crudo. La totalidad de este derecho se destinará al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas.

Aportaciones. Adicionalmente, Pemex-Exploración y Producción hará una aportación equivalente a 0.05 por ciento del valor de los hidrocarburos extraídos, para apoyar las labores de investigación científica y tecnológica del Instituto Mexicano del Petróleo, y de 0.003 por ciento del mismo valor para soportar las actividades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación.

b) Las otras subsidiarias de Pemex. Por su parte, Pemex-Refinación, Pemex-Petroquímica y Pemex-Gas y Petroquímica Básica estarán sujetas al impuesto sobre rendimientos petroleros, que se calculará aplicando una tasa de 35 por ciento a las utilidades de dichos organismos subsidiarios. Si bien en la actualidad estas empresas son deficitarias, uno de los resultados esperados del cambio en el régimen fiscal, derivado del hecho de haberlas “sacado” del régimen fiscal general de Pemex, es que en el mediano plazo puedan empezar a generar utilidades y, por ende, a enterar el impuesto correspondiente. Un efecto inmediato, por otra parte, es que el cálculo de rentabilidad de los proyectos en estas actividades que transforman y dan valor agregado a los hidrocarburos, se podrá hacer sobre una base mucho más favorable que con el régimen vigente, lo que sin duda facilitará su impulso y recuperación.

El nuevo régimen fiscal de Pemex no afecta las participaciones de las entidades federativas

En diversos medios, personeros de los gobiernos estatales y de la Secretaría de Hacienda han circulado la versión de que el cambio en el régimen fiscal de Petróleos Mexicanos acarreará consigo una muy sensible disminución de las participaciones federales que reciben las 32 entidades federativas. Al respecto, caben las siguientes precisiones:

- En efecto, como se ha manejado públicamente, con el nuevo régimen fiscal, Petróleos Mexicanos aportará al fisco en 2006 alrededor de 25 000 millones de pesos menos de lo que hubiera aportado con el régimen vigente **en un escenario de precios de 27 dólares por barril de la mezcla mexicana de exportación**. Esta cantidad representa siete por ciento de lo que enteraría Pemex en ese caso y sólo 2.5 por ciento de la recaudación federal total. Además, en el periodo enero-junio de 2005, nuestro petróleo de exportación tuvo un precio promedio de 37.91 dólares. Las cotizaciones de las últimas semanas hacen prever que el precio promedio al final del año será aún mayor y se mantendrá en un nivel similar el año próximo, por lo que la recaudación efectiva en 2006 será muy superior a la estimada en las proyecciones de la Secretaría de Hacienda.
- Con el régimen vigente y el mismo escenario de 27 dólares por barril de crudo, los recursos fiscales destinados a entidades federativas y municipios, **generados por la actividad petrolera**, se elevarían en 2006 a 67 600 millones de pesos. Estos mismos recursos, con el nuevo esquema fiscal de Pemex, se elevarán a 68 900 millones de pesos. Esto significa un incremento de unos 1 300 millones de pesos. Es decir que, si bien los ingresos fiscales petroleros totales disminuirán, éstos se repartirán de mejor forma a las entidades federativas, en detrimento ciertamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que tal vez explique el activismo mostrado por esta dependencia contra la aprobación de la reforma fiscal petrolera.
- El incremento de los recursos petroleros destinados a las entidades federativas se explica porque el porcentaje del derecho ordinario sobre hidrocarburos (DOH) que se considera como recaudación federal participable se incrementa conforme

aumenta el precio de la mezcla mexicana de exportación a partir de un “piso” de 20 dólares por barril. Además, se crea el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas con 13.1 por ciento del valor de la exportación petrolera que exceda a lo estimado en la Ley de Ingresos. Esto garantiza a las entidades un ingreso que hoy está sujeto a la incertidumbre de una negociación anual. Por último, los municipios donde se extrae y se comercia con el petróleo, se verán beneficiados con una tasa creciente de recursos calculados sobre nueve por ciento del DOH.

- El establecimiento de un porcentaje creciente del DOH como recaudación federal participable, correlacionado con el aumento en el precio del crudo mexicano de exportación tiene tales efectos que, en un escenario nada descabellado de un valor promedio de 35 dólares por barril de la mezcla mexicana para 2006, implicaría que entidades y municipios recibieran un total de 97 700 millones de pesos contra los 88 300 millones de pesos que recibirían con el actual régimen fiscal de Pemex. Más aún, conforme a la reforma aprobada, el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros recibiría en ese escenario más de 44 000 millones de pesos por lo que puede establecerse una regulación que permita que una parte sirva como “colchón” adicional a las finanzas públicas y que se elimine así la discrecionalidad con que en la práctica ha sido manejado el Fondo hasta la fecha.

Lo que faltó en la reforma

Ya advertíamos al inicio que, en virtud del proceso parlamentario y del contexto político en el que se discutió la minuta aprobada por el Senado, los diputados de la Comisión de Energía optaron por impulsar la aprobación, tal cual, de los cambios introducidos en la Cámara de Senadores a la minuta aprobada en octubre de 2004 en la Cámara de Diputados, con objeto de no poner en riesgo la entrada en vigor de un régimen fiscal menos agobiante para Pemex. Sin embargo, debemos señalar que, a nuestro juicio y amén de ciertas inconsistencias técnicas que deberán subsanarse para hacer plenamente operativo lo aprobado, en breve la fracción parlamentaria del PRD en

la Cámara de Diputados deberá buscar consensuar con los senadores los cambios siguientes:

- Establecer una tasa impositiva diferenciada para el gas natural, con el fin de incentivar la exploración y explotación de este hidrocarburo que hoy se importa en forma creciente. En contrapartida se propone eliminar o disminuir la exención sobre dos por ciento del gas que se quema en la atmósfera.
- Abrir la posibilidad para que, con la aprobación del Congreso, la Secretaría de Hacienda establezca esquemas fiscales que hagan rentable el desarrollo de proyectos en lugares con características geológicas tales que hacen muy costosa su explotación (aguas profundas, el proyecto Chicontepec, etcétera).
- Introducir la obligación del Ejecutivo Federal de proponer las reglas de operación de los fondos contenidos en la reforma aprobada. Asimismo, se debe crear el derecho para el Fondo de Investigación Científica y Tecnológica en materia de Energía, pues, tal y como está redactado en la Ley, no está clara la forma en que Pemex hará su aportación en este rubro. Además, se debe ampliar sustancialmente el monto para este efecto e incluir al Instituto de Investigaciones Eléctricas y al Nacional de Investigaciones Nucleares.
- Establecer un *candado* para que los beneficios que obtenga Pemex con este nuevo régimen fiscal, no le sean anulados mediante el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Revisar la pertinencia de que, en lugar de que Pemex lleve una contabilidad por campo, lo haga por proyecto; lo que, además de reducir la arbitrariedad en la consideración de los costos asociados a la infraestructura compartida, puede servir de base para la toma de decisiones estratégicas.
- Precisar que las plataformas de producción aprobadas anualmente por el Congreso, deberán ser congruentes con el objetivo de lograr la máxima recuperación de hidrocarburos de los yacimientos y garantizar una tasa creciente de reposición de reservas.

Como se ve, aún quedaron aspectos importantes por afinar en el nuevo régimen fiscal de Pemex, pero una cosa es cierta: si no se le daba un respiro a Petróleos Mexicanos, cualquier proyección de recaudación era una mera ficción contable. Sin capacidad de invertir

en sus actividades sustantivas, con el principal yacimiento del país (Cantarell, que produce 80 por ciento del crudo) a punto de iniciar su fase de declinación y con una importación creciente de gasolina y gas natural, la sustentabilidad de la reproducción de la renta petrolera y con ello buena parte de la capacidad de desarrollo de las generaciones futuras de mexicanos estarían siendo sacrificadas en el altar de un simplismo cortoplacista que busca esconderse bajo la máscara de cierta concepción de federalismo fiscal.

* DIFE-DEFE: El derecho extraordinario sobre la exportación de petróleo (DIFE) se acredita contra el fondo de estabilización (DIFE).

Ejemplos de variación en las participaciones petroleras

<i>Precio real de la mezcla de exportación (dólares / barril)</i>		Participación al estado de Campeche									
Participación con la red (mdp)		27.00	28.00	29.00	30.00	31.00	32.00	35.00	37.91		
Participación con el NRF (mdp)		682.9	709.8	736.6	763.3	792.9	822.5	891.6	964.8		
Diferencia (mdp)		703.0	719.1	763.5	796.3	831.7	891.2	996.5	1 105.4		
Diferencia relativa (%)		20.1	9.3	21.0	33.0	38.8	68.7	104.8	140.6		
		2.9	1.3	3.7	4.3	4.9	8.4	11.8	14.6		
<i>Precio real de la mezcla de exportación (dólares / barril)</i>		Participación al estado de Michoacán									
Participación con la red (mdp)		27.00	28.00	29.00	30.00	31.00	32.00	35.00	37.91		
Participación con el NRF (mdp)		1 933.8	2 009.9	2 085.7	2 161.4	2 245.2	2 329.0	2 524.8	2 731.9		
Diferencia (mdp)		1 950.5	1 995.0	2 118.4	2 209.3	2 307.6	2 472.7	2 764.7	3 067.0		
Diferencia relativa (%)		16.7	-14.9	32.7	47.9	62.4	143.7	239.9	335.1		
		0.9	-0.7	1.6	2.2	2.8	6.2	9.5	12.3		
<i>Precio real de la mezcla de exportación (dólares / barril)</i>		Participación al estado de Yucatán									
Participación con la red (mdp)		27.00	28.00	29.00	30.00	31.00	32.00	35.00	37.91		
Participación con el NRF (mdp)		1 054.8	1 096.3	1 137.6	1 179.0	1 224.7	1 270.4	1 377.2	1 490.1		
Diferencia (mdp)		1 061.4	1 085.6	1 152.8	1 202.2	1 255.7	1 345.5	1 504.5	1 669.0		
Diferencia relativa (%)		6.6	-10.7	15.1	23.3	31.1	75.2	127.3	178.8		
		0.6	-1.0	1.3	2.0	2.5	5.9	9.2	12.0		
<i>Precio real de la mezcla de exportación (dólares / barril)</i>		Participación al estado de Tabasco									
Participación con la red (mdp)		27.00	28.00	29.00	30.00	31.00	32.00	35.00	37.91		
Participación con el NRF (mdp)		3 854.1	4 005.8	4 156.8	4 307.7	4 474.7	4 641.7	5 032.0	5 444.7		
Diferencia (mdp)		3 991.6	4 088.8	4 341.6	4 527.9	4 729.3	5 067.6	5 666.2	6 285.7		
Diferencia relativa (%)		143.4	82.9	184.9	220.2	254.6	425.9	634.2	841.0		
		3.7	2.1	4.4	5.1	5.7	9.2	12.6	15.4		
<i>Precio real de la mezcla de exportación (dólares / barril)</i>		Participación al estado de Oaxaca									
Participación con la red (mdp)		27.00	28.00	29.00	30.00	31.00	32.00	35.00	37.91		
Participación con el NRF (mdp)		1 670.1	1 735.9	1 801.3	1 866.7	1 939.0	2 011.4	2 180.5	2 359.4		
Diferencia (mdp)		1 723.1	1 762.4	1 871.4	1 951.7	2 038.5	2 184.3	2 442.3	2 709.4		
Diferencia relativa (%)		53.0	26.5	70.1	85.0	99.5	172.9	261.8	350.0		
		3.2	1.5	3.9	4.6	5.1	8.6	12.0	14.8		
<i>Precio real de la mezcla de exportación (dólares / barril)</i>		Participación al estado de Veracruz									
Participación con la red (mdp)		27.00	28.00	29.00	30.00	31.00	32.00	35.00	37.91		
Participación con el NRF (mdp)		4 156.4	4 320.0	4 482.7	4 645.5	4 825.6	5 005.7	5 426.6	5 871.7		
Diferencia (mdp)		4 281.1	4 384.8	4 656.0	4 855.7	5 071.8	5 434.6	6 076.5	6 740.9		
Diferencia relativa (%)		130.7	64.9	173.3	210.2	246.2	428.9	649.9	869.1		
		3.1	1.5	3.9	4.5	5.1	8.6	12.0	14.8		

mdp: millones de pesos

Las tormentas financieras, económicas y climáticas
de la determinación del precio del petróleo*

*Lauro Baltierra Cabrera***

*Carlos E. Huerta Durán****

*Fluvio Ruiz Alarcón*****

El cambio tecnológico, las innovaciones, los activos de capital, el comportamiento institucional [la política] y las relaciones financieras en perpetua evolución son aspectos de la economía que se ignoraron al momento de derivar el teorema de que el equilibrio competitivo existe y es un óptimo. Cuando estos elementos ignorados se toman en cuenta, la teoría tiene que vincular el pasado, el presente y el futuro. Entonces los modelos se tornan complejos, los problemas más difíciles de tratar y las conclusiones políticas menos directas.

Piero Ferri y Hyman Minsky (1991).

* Los autores fueron distinguidos el 28 de noviembre de 2005 por este documento con el Premio al Mejor Artículo Técnico por El Colegio de México, la Asociación Mexicana para la Economía Energética, Shell, Gaz de France, Conacyt, Suez Energy International e INTSOK, Norwegian Oil and Gas Partners.

** Secretario técnico de la Coordinación de Desarrollo Económico del GPPRD.

Introducción

Los procesos económicos y financieros en el contexto internacional están íntimamente relacionados con el desarrollo histórico de la lucha por la hegemonía mundial entre Estados nacionales y lo que se denomina *gobiernos corporativos*, comandados por las grandes trasnacionales de distintos países. A partir del rompimiento en 1971 de los acuerdos de Bretton Woods –de donde surgieron en la época de la posguerra instituciones como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (hoy Banco Mundial)–, la OMC e incluso la ONU se encuentran en una franca crisis para recomponer la convivencia política, económica y financiera de todo el mundo. Tampoco es casual que este rompimiento monetario y financiero estuviera aparejado al *shock* petrolero de 1973. Por tanto, en nuestro estudio, la economía, el sector financiero (con la amplia influencia que resulta del mercado de derivados) y el precio del petróleo mundial están determinados por las estrategias geopolíticas de los Estados nacionales y de las empresas trasnacionales más influyentes en todo el mundo.

La concepción ortodoxa, o *mainstream*, de la teoría económica, y la determinación de precios a través de la oferta y la demanda en todos los mercados (monetario, de trabajo, financiero, incluido el petrolero) ha sido rebasada totalmente por la evidencia empírica, no sólo en nuestro país, cuyas políticas económicas se rigen por una concepción neoliberal, con la “orientación” del Consenso de Washington, sino que, también, los desajustes económicos financieros y de las instituciones políticas nacionales e internacionales no permiten establecer las condiciones para una convivencia más equitativa y estable. El precio del petróleo y sus tendencias atípicas históricas muestran que es imposible determinarlo sólo a partir de la oferta y la demanda y que todos los actores internacionales (Estados, empresas trasnacionales) tienen una mayor influencia de acuerdo con la

*** Asesor del Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LIX Legislatura.

**** Asesor del Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LIX Legislatura.

ponderación que les corresponde dentro del reparto del poder mundial y de su estrategia geopolítica-económica y financiera.

Este trabajo se divide en dos grandes apartados: en el primero, se analizan los factores institucionales, económicos y financieros de los vaivenes de la determinación del precio del petróleo mundial, su concepción histórica e influencia por parte de las corrientes económicas satélites del keynesianismo. En la segunda parte, e intentando explicar la coyuntura actual de la aprobación del paquete económico de 2006 en México, y la gran influencia que tiene la determinación de la mezcla mexicana de exportación (MME) para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, se analizan las estimaciones de la MME que ha hecho el gobierno federal a través de los Criterios Generales de Política Económica.

A manera de conclusión preliminar, se puede afirmar que, en lo que va de la actual administración del gobierno mexicano, éste ha errado su estimación en cerca de 50 por ciento; tan sólo para 2005 su error de estimación de la MME con base en los precios observados del petróleo llegará a cerca de 90 por ciento.

También se hace un ejercicio estadístico-econométrico donde se tienen cinco escenarios de estimación de la MME para 2006, que se encuentra en niveles que van desde los 38 hasta los 49 dólares por barril (véase cuadro 2).

Nos parece que este esfuerzo de combinar el análisis teórico, histórico, estadístico y econométrico puede ser una herramienta útil para cualquier interesado en el tema y además puede ayudar a comprender de una manera más amplia *las tormentas financieras, económicas y climáticas de la determinación del precio del petróleo*.

Las herramientas conceptuales y los elementos globales de análisis coyuntural

Analizar el comportamiento del mercado petrolero internacional implica desentrañar el comportamiento de una modalidad de régimen internacional en sentido amplio, es decir, en tanto institución cuya finalidad es estabilizar los conflictos en ciertos terrenos de las relaciones internacionales. Éste es el caso de los regímenes monetarios, los comerciales y el propio mercado petrolero. De tal suerte, un

análisis con esta perspectiva puede explicar el surgimiento y evolución de estructuras parciales de la economía internacional.

Ahora bien, como lo muestran diversos análisis de coyuntura del mercado petrolero internacional, existe una creciente tendencia a hacer del estudio de los regímenes internacionales una suerte de apartado dentro de la cooperación internacional. Esta concepción llega incluso a considerar a los regímenes como formas institucionales meramente supletorias destinados a resolver los “dilemas” planteados por la cooperación misma a escala internacional. Éste es el caso de aquellos análisis que definen como problemática central del mercado petrolero, la capacidad o incapacidad de la OPEP y los principales países productores para satisfacer las necesidades en materia de petróleo crudo, como si las naciones petroleras no tuvieran también objetivos geoestratégicos propios. Nosotros pensamos que, por el contrario, los regímenes internacionales no deben ser vistos como simples mediaciones funcionales destinadas a promover el bien común (en nuestro caso, un “nivel adecuado” de producción y precio del crudo), sino que las reglas y principios que rigen su existencia y funcionamiento están indefectiblemente ligadas a estructuras de poder y dominación. Incluso, cuando llegan a expresar un “compromiso institucionalizado” (como la decisión de la OPEP de fijar un rango de 24 a 28 dólares para su canasta de crudo) entre los actores a escala mundial (Estados productores, Estados importadores, trasnacionales y empresas estatales), los regímenes de índole internacional cristalizan compromisos entre actores desiguales, derivados de correlaciones de fuerza jerarquizadas en función de la estructura funcional y las condiciones coyunturales que prevalecen en un momento determinado.

Por otra parte, dada la importancia económica y estratégica del sector petrolero, así como su carácter de bien escaso, cuya existencia se encuentra muy concentrada en el mundo y su naturaleza es la de un bien no renovable (al menos en la escala cronológica humana), el mercado petrolero no sólo tiende a organizar las relaciones de los actores en el nivel internacional, sino que su estructuración permea también dentro de las naciones, en la relación misma que se establece entre el Estado y las empresas petroleras, públicas o privadas, más allá del mero reparto de la renta petrolera, por lo que esta relación termina siendo un factor importante de la regulación de conjunto de

la economía y la sociedad respectiva, así como de su articulación con la economía-mundo. Al respecto, el enfrentamiento de la élite dirigente de PDVSA y el gobierno venezolano, resulta un ejemplo emblemático de esta compleja relación.

Otra característica que vuelve singular al petróleo es el hecho de que se mantiene –y se mantendrá por décadas– como la energía dominante en los balances energéticos de los países. Ello se debe a que existen usos en los que no enfrenta competencia significativa (o ésta es de plano nula) de otras fuentes de energía, como en el transporte, por ejemplo. Paradójicamente, la firme posición del petróleo se originó tras el segundo *shock* petrolero, como consecuencia de una serie de mejoras en la eficiencia energética de los países desarrollados, que los llevaron a “confinar” el uso del petróleo a sectores en los que resulta difícilmente sustituible. Más aún, este confinamiento no impide que el petróleo posea características tales que hacen posible que sea empleado para satisfacer una gran variedad de necesidades energéticas; sin contar con su gran flexibilidad para ser transportado.

Debido a la gran concentración de su localización, la mitad del petróleo que se produce en el mundo es intercambiado, mientras que, en el caso de las otras fuentes de energía, en su mayor parte son consumidas donde se producen (sólo 10 por ciento del carbón extraído se comercia en el nivel mundial). Dicho de otra manera: el petróleo viaja fácilmente, lo que relativiza el hecho de que casi no hay correspondencia entre el lugar donde se produce y aquel en el que se consume. Ésta es una de las claves que explican por qué, en el caso del petróleo, se agudiza la interferencia de los factores políticos en la mera lógica económica. De hecho, en tres de las principales economías del mundo, como son Japón, Alemania y Francia, todo el petróleo que consumen es importado. Ciertamente, como resultado de los esfuerzos por hacer un uso más eficiente de los energéticos en esos países, la dependencia del petróleo ha disminuido. Sin embargo, el llamado *oro negro* aún representa 40 por ciento del consumo de energía primaria en los Estados Unidos, 39 por ciento en Francia, 41 por ciento en Alemania y 53 por ciento en Japón.

En todo caso, en el plano de la economía mundial, la disputa entre los actores tiene como un correlato material, como objetivación de la disputa por el reparto de la renta petrolera, el precio del hidrocarburo. De esta manera, la evolución, no tanto de éste, sino de los

mecanismos de conformación y fijación del mismo, reflejan en buena medida la estructura del mercado petrolero y la jerarquización en el mismo, de los intereses de los actores que en él concurren.

Cabe entonces recordar que, a lo largo de la historia, podemos distinguir cinco grandes fases en cuanto al mecanismo intrínseco de fijación del precio del petróleo: la primera es la de la conformación de los oligopolios en un mercado fundamentalmente estadounidense; la segunda corresponde al dominio mundial de las “siete hermanas” a partir de los acuerdos de Achnacarry en 1927; posteriormente vendría la era de la OPEP, que inicia en 1973; tras el *contrashock* de 1986 se instala un equilibrio de mercado entre los países importadores y productores; y, a partir de 1998, se ha ido consolidando una mezcla de progresiva financierización con la recuperación sensible del peso geopolítico de la OPEP. De tal suerte, podemos afirmar que hoy en día, el mercado petrolero, *independientemente de los desequilibrios coyunturales* de la oferta y la demanda, ha estructurado un piso a partir de las coberturas y mercados de futuros (que involucran el interés de las aseguradoras mundiales en que el precio no se desplome), así como de una renovada capacidad de la OPEP para incidir significativamente en las variaciones de precio. Este último elemento le debe mucho a la llegada de Hugo Chávez a la presidencia de la República de Venezuela.

La solidez relativa de este piso dual, político-financiero, que sostiene las variables propiamente económicas y de coyuntura, lleva a la mayor parte de los analistas mundiales a sostener que los actuales y elevados precios del petróleo, más que reflejar –tendencialmente hablando– incertidumbres geopolíticas, son un reflejo de la nueva estructura del mercado. Así, por ejemplo, mientras por años se sostuvo que existía una clara relación inversa entre el volumen de los inventarios y el precio del petróleo, desde mediados de 2004 la relación pareciera haberse roto, pues a la par que los inventarios se recuperaban gradualmente, el precio de los principales marcadores iniciaba un ascenso que sólo puntualmente se ha visto frenado.

De hecho, congruente con el creciente peso de los actores financieros en la determinación del precio, éste ha aumentado considerablemente no sólo en las entregas de corto plazo, sino que también lo ha hecho en el horizonte de varios años: las cotizaciones del WTI para 2011 han pasado de 27 dólares en mayo de 2004 a 37 en diciembre del mismo año, a 50 en marzo de 2005 y frisan los 60 en noviembre de 2005.

Por otro lado, la depreciación del dólar frente al euro constituye a su vez un elemento clave en las decisiones de la OPEP para aumentar o disminuir sus cuotas de producción. Esto se debe a que, si bien por el momento no ha prosperado la idea impulsada por Hugo Chávez de cotizar en euros el barril de petróleo, las importaciones de los países miembros de la OPEP están tasadas en euros y yenes. Esto hace que sigan buscando recuperar capacidad de compra por la vía de altos precios del petróleo en dólares.

Por lo que toca a la oferta y la demanda mundiales, que, si bien no moldean las tendencias profundas, sí influyen en las fluctuaciones coyunturales y determinan las variaciones puntuales, es claro que la capacidad de producción tiene graves dificultades para seguir el crecimiento de la demanda. Esto, paradójicamente, es el resultado de los años en que el petróleo tuvo precios bajos, pues no hubo grandes inversiones en exploración, lo que dificulta hoy un crecimiento acelerado de la producción. Incluso en la hipótesis de un descenso en el ritmo de crecimiento económico mundial, la debilidad de la capacidad excedente de producción, tanto entre todos los países productores, como en el sector de refinación de los países consumidores, permitiría a la OPEP seguir manejando y controlando sus acuerdos sobre cuotas de producción más fácilmente que durante los años noventa.

En suma, las perspectivas globales de desarrollo de las capacidades de producción y de refinación están muy lejos de poder propiciar los niveles excedentes que caracterizaron al mundo desde mediados de los ochenta y hasta el fin del siglo pasado. Y ni hablar del crecimiento sostenido de grandes economías emergentes como China e India, las que, además, no muestran mejoras significativas en sus coeficientes de intensidad energética, es decir, en la proporción consumo de energía/unidad de crecimiento.

En el plano geopolítico, si bien –con la excepción de la persistencia de las tensiones en Iraq– la situación pareciera haberse tranquilizado, ésta conserva un potencial importante de provocar perturbaciones en el flujo petrolero. Ejemplos de posibles focos de alteración lo representan las amenazas recurrentes de huelga en los campos petroleros de Nigeria y Noruega, las recientes amenazas terroristas que se han cernido sobre Qatar, o las tensiones diplomáticas generadas por el programa nuclear de Irán.

Más allá de las frecuentes irrupciones de fenómenos naturales, es necesario volver a poner el acento en la importancia de la especulación financiera en los mercados a plazo. La capacidad manifiesta de las inversiones hechas por los fondos de pensión, para jalar al alza el precio del petróleo, se ha hecho sentir con vigor desde mediados de febrero de 2005, mostrando con ello una anticipación de la prosecución de los precios altos a corto plazo. Esto se ve mejor si referimos el número de contratos detenidos por estos fondos en el mercado petrolero internacional: 70 000 contratos de petróleo y 40 000 contratos de gasolina.

Por último, y en el más corto plazo, se debe señalar que, de acuerdo con el más reciente reporte de coyuntura del Departamento de Energía de los Estados Unidos (*Short-Term Energy Outlook*, octubre de 2005), al retornar las refinerías a la normalidad más rápidamente que las plataformas del Golfo de México, afectadas ambas por el huracán *Katrina*, la estrechez de margen de producción puede dar lugar a que, si el invierno se presenta un poco más crudo de lo esperado, los precios durante esta temporada pueden llegar a ser hasta 30 por ciento más altos de lo que serían en un invierno “normal”.

A partir de las anteriores consideraciones conceptuales y coyunturales, proponemos el siguiente ejercicio para la determinación del precio del petróleo.

Determinación del precio del petróleo para 2006 / La relación estadístico-econométrica del West Texas Intermediate y la mezcla mexicana de exportación

En los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) que envía el Ejecutivo Federal año con año en el paquete económico, que incluye además el Proyecto del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos de la Federación junto con otras iniciativas, se inserta la estimación propia del “petróleo (canasta mexicana)” que calcula el gobierno federal. Lo cierto es que en lo que va de este sexenio el gobierno federal tiene un error de estimación del precio del petróleo de cerca de 50 por ciento. Sólo para este año alcanzaría más de 90 por ciento de error.

Al hacer un análisis comparativo de sus estimaciones con base en los CGPE y el precio promedio observado de la mezcla mexicana de

exportación (MME), se desprende que en promedio el error de estimación de la Administración del presidente Vicente Fox oscila entre 40 y 50 por ciento, aproximadamente (véase cuadro 1).

*Cuadro 1. México. Error de estimación con base en los Criterios Generales de Política Económica y el precio de la mezcla mexicana de exportación
(Dólares por barril de petróleo)*

	Estimación gobierno federal	Precio promedio real	Diferencia	Error de estimación
	(a)	(b)	(b-a)	(%)
2000	15.50	24.75	9.25	59.7
2001	18.00	18.70	0.70	3.9
2002	17.00	21.56	4.56	26.8
2003	17.00	24.80	7.80	45.9
2004	20.00	31.01	11.01	55.0
2005 ^e	23.00	44.32	21.32	92.7
Escenarios de estimación propia				
2006 ^e	31.50	37.96	6.46	20.5
	31.50	40.70	9.20	29.2
	31.50	43.44	11.94	37.9
	31.50	46.18	14.68	46.6
	31.50	48.92	17.42	55.3
Error de estimación promedio 2000-2004:				38.3%
Error de estimación promedio 2000-2005 ^e :				47.3%

Nota: Estimación de Carlos Huerta con base en las fuentes.

Fuentes: Presidencia de la República, Criterios Generales de Política Económica, México, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005, <www.pemex.gob.mx>.

Todavía más, si consideramos la estimación de 23 dólares por barril de petróleo que fijó el gobierno para 2005 y las tendencias reales del precio del crudo mexicano incluidas las estimaciones para los últimos tres meses de 2005, de los cálculos hechos por las principales corredurías nacionales e internacionales, el error de estimación llegaría a 92.7

por ciento (véase cuadro 1). Por tal motivo, hemos decidido realizar una estimación considerando la alta correlación que existe entre el West Texas Intermediate (WTI) y la MME, a través de un ejercicio estadístico-econométrico que muestra lo siguiente (véase cuadro 2):

*Cuadro 2. Escenarios de estimación de los precios
del petróleo crudo, 2006
(Dólares por barril de petróleo)*

	1 ^{er} trimestre	2 ^o trimestre	3 ^{er} trimestre	4 ^o trimestre	Precio promedio para 2006
WTI¹	64.00	62.50	63.50	63.83	63.86
Mezcla mexicana de exportación (MME)²					
Bajo	38.51	37.01	38.01	38.31	37.96
Bajo medio	41.25	39.75	40.75	41.05	40.70
Medio	43.99	42.49	43.49	43.79	43.44
Medio alto	46.73	45.23	46.23	46.53	46.18
Alto	49.47	47.97	48.97	49.27	48.92

Estimación de Carlos Huerta, con base en la fuente.

¹ West Texas Intermediate. Tomado de Energy Information Administration, *Petroleum Marketing Monthly*, DOE/EIA-0380; *Monthly Energy Review*, DOE/EIA-0035, en <<http://eia.doe.gov/>>.

² Tomado de <www.pemex.gob.mx>.

Otras fuentes: <www.finsat.com.mx>, <www.oecd.org>, <www.bp.com>, <www.sener.gob.mx>.

Como puede observarse, las estimaciones del WTI hacen prever que la MME estará en niveles de entre 38 y 49 dólares por barril, en función del escenario que se tome.

Es importante considerar que nuestro modelo explica la correlación entre el WTI y la MME en más de 95 por ciento, con un error de 5 por ciento en la estimación. Tan sólo el WTI explica el comportamiento de la MME en más de 75 por ciento (véanse gráficas 1 y 1A del modelo econométrico).

Para hacer las estimaciones se debe considerar lo siguiente:

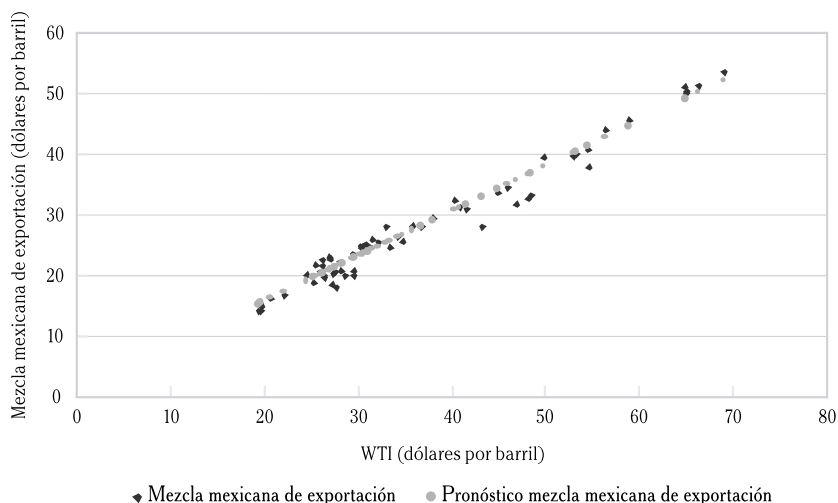
Resultados

La determinación del precio del petróleo y específicamente de la MME obedece principalmente a factores exógenos; tal es el caso de los movimientos que registra el precio del WTI. Ni la oferta ni la demanda de este

bien escaso son significativos de acuerdo con la técnica estadístico-econométrica. La influencia de los Estados Unidos en el mercado mundial del petróleo y su precio es fundamental, ya que sólo ese país participa prácticamente con una cuarta parte del consumo total del mundo.¹

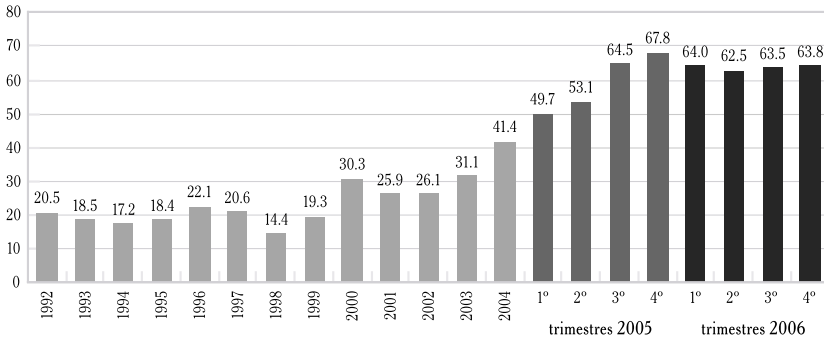
Para determinar el precio de la MME, consideramos el consumo y la oferta mundial, las reservas probadas para México, el precio promedio del petróleo crudo desde 1861 a 2005, la tasa del crecimiento del producto interno bruto (PIB) estimada para 2006 en países seleccionados y el precio del WTI y de la MME. A través de un ejercicio econométrico con 65 observaciones es posible afirmar que la tendencia del WTI explica una alta correlación, de más de 75 por ciento, con la MME, es decir, las estimaciones hechas por el Departamento de Energía de los Estados Unidos para 2006 pueden explicar en 75 por ciento los vaivenes que registre la MME para el año próximo, con un margen de error de 5 por ciento o, como complemento, con un nivel de confianza de 95 por ciento. La gráfica 1 muestra el resultado del ejercicio econométrico y evidencia la alta correlación que existe entre el WTI y la MME (véase gráfica 1A).

Gráfica 1. Pronóstico MME / Curva de regresión ajustada



¹ China participa con cerca de diez por ciento del consumo total. Véase “BP Statistical Review of World Energy 2005”, en <www.bp.com/statisticalreview>.

Gráfica 1A. Precio promedio del WTI / Estimación de la Energy Information Administration, 1992-2006 (dólares por barril)

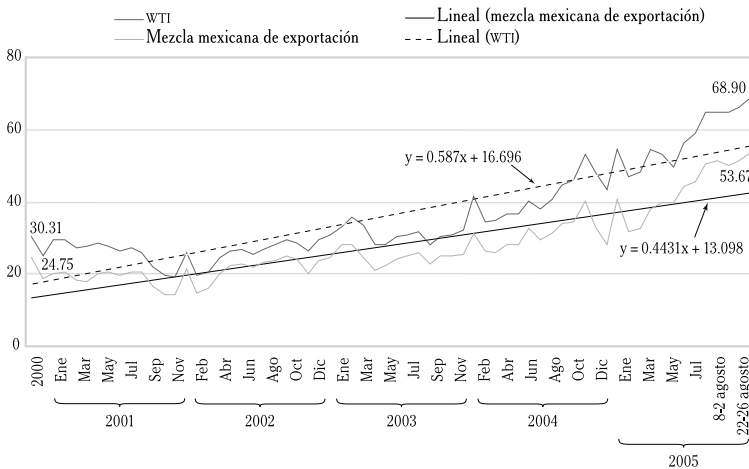


Elaboración, Carlos Huerta, con base en la fuente, septiembre de 2005.

Fuente: Energy Information Administration, <www.eia.doe.gov>.

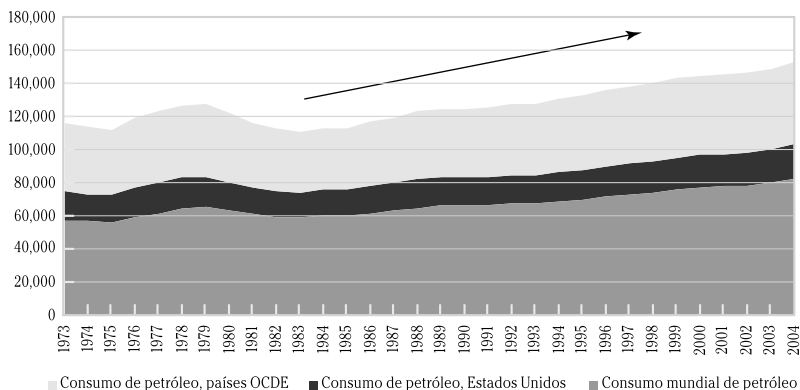
Esto es verificable también cuando observamos las tendencias que registran el WTI y la MME. Como puede observarse en la gráfica 2, ambas variables son un espejo, y podemos asegurar la relación tan estrecha que existe entre las dos.

Gráfica 2. Precios promedio mensuales del petróleo. West Texas Intermediate (WTI) y mezcla mexicana de exportación. 2000-septiembre de 2005 (dólares por barril)



Si añadimos el consumo mundial, vemos que éste se incrementa de manera continua desde 1973 y hasta 2005. La tendencia mundial es de un incremento en el consumo de hidrocarburos, por lo menos en los próximos tres años (véanse gráficas 3 y 4).

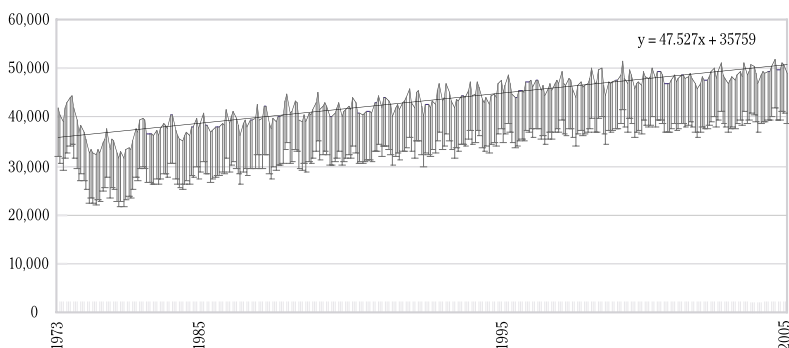
*Gráfica 3. Consumo mundial de petróleo 1973-2004
(miles de barriles diarios)*



Elaboración: Carlos Huerta, con base en la fuente, septiembre de 2005.

Fuente: OCDE, en <www.oecd.org>, y Energy Information Administration, *Monthly Energy Review*, agosto de 2005.

Gráfica 4. Consumo de petróleo mensual y anual, países OCDE 1973-2005 (miles de barriles diarios)

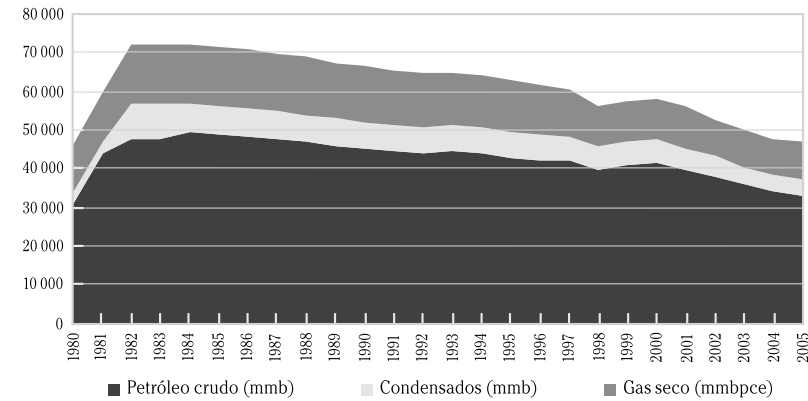


Elaboración: Carlos Huerta, con base en la fuente, septiembre de 2005.

Fuente: OCDE, en <www.oecd.org>, y Energy Information Administration, *Monthly Energy Review*, agosto de 2005.

A esto es posible añadir las reservas totales de hidrocarburos, junto con la relación reservas / producción de años (véanse gráficas 5 y 6).

Gráfica 5. México, reservas totales de hidrocarburos, 1980-2005

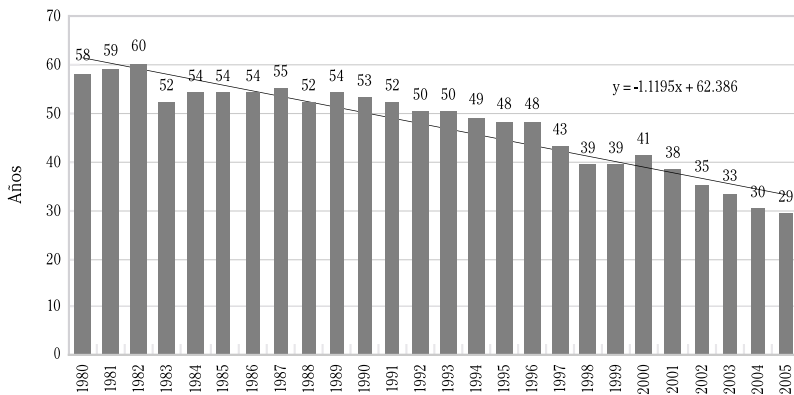


mmbpce: millones de barriles de petróleo crudo equivalente
mmb: millones de barriles

Elaboración: Carlos Huerta, con base en la fuente, septiembre de 2005.

Fuente: <www.pemex.gob.mx>.

Gráfica 6. Relación reservas / Producción en años, 1987-2005

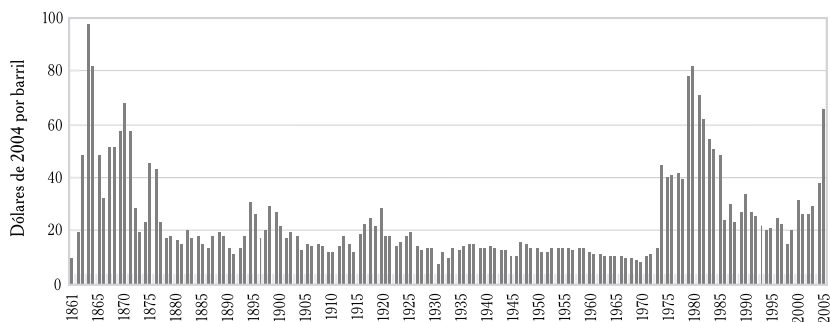


Elaboración: Carlos Huerta, con base en la fuente, septiembre de 2005.

Fuente: Pemex, en <www.pemex.gob.mx>.

Finalmente, podemos observar la tendencia promedio del precio del petróleo crudo desde 1861 hasta 2005, junto con la estimación del PIB en países seleccionados y suponer una trayectoria alcista del petróleo crudo en su conjunto y particularmente de la MME (véanse gráficas 7 y 8, y cuadro 3).

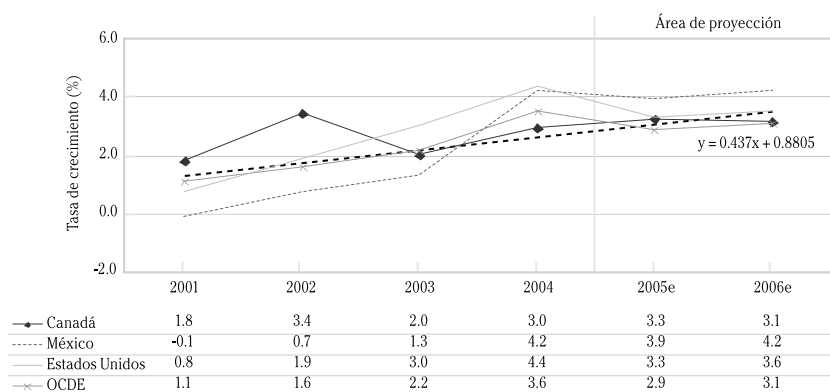
Gráfica 7. Precio del petróleo crudo, 1861-2005



Elaboración: Carlos Huerta, con base en la fuente, septiembre de 2005.

Fuente: BP Statistical Review of World Energy 2005, en <www.bp.com/statisticalreview>.

Gráfica 8. Crecimiento del producto interno bruto en países del TLCAN, 2001-2006



e: estimación

Elaboración: Carlos Huerta, con base en la fuente, septiembre de 2005.

Fuente: OECD, Factbook 2005, en <www.oecd.org>.

Cuadro 3. Previsión resumida, 2003-2007
(Variación porcentual anual, salvo tasas de interés
y precio del petróleo)

	2003	2004 ^e	2005 ^p	2006 ^p	2007 ^p
<i>Situación en el mundo</i>					
Volumen del comercio mundial	5.6	10.3	7.7	7.7	8.0
Precios al consumidor					
Países G-7 ^{a,b}	1.6	1.8	1.6	1.6	1.6
Estados Unidos	2.3	2.7	2.0	3.5	3.2
Precios de los productos básicos (dólares de los EE.UU.)					
Valor unitario de las exportaciones de manufacturas	7.5	7.0	3.0	2.8	1.9
Tasas de interés					
dólares, 6 meses (%)	1.2	1.6	3.5	4.6	5.0
euros, 6 meses (%)	2.3	2.1	2.1	2.8	3.2
<i>Crecimiento real del PIB^e</i>					
El mundo	2.5	3.8	3.1	3.1	3.2
Partida pro memoria (ponderación PPA) ^p	3.9	5.0	4.3	4.2	4.3
Países de ingresos altos	1.9	3.2	2.4	2.6	2.6
Países de la OCDE	1.8	3.1	2.3	2.5	2.6
Zona euro	0.5	1.8	1.2	2.2	2.6
Japón	1.4	2.6	0.8	1.9	1.9
Estados Unidos	3.0	4.4	3.9	3.0	2.6
Países no pertenecientes a la OCDE	3.2	6.2	4.4	4.5	4.1
Países en desarrollo	5.3	6.6	5.7	5.2	5.4
Asia oriental y el Pacífico	8.0	8.3	7.4	6.9	7.2
América Latina y el Caribe	5.9	6.8	5.5	4.9	5.0
Oriente Medio y Norte de África	5.8	5.1	4.9	4.3	4.3
Asia meridional	7.8	6.6	6.2	6.4	6.7
África al Sur del Sahara	3.4	3.8	4.1	4.0	4.1
Partidas pro memoria					
Países en desarrollo					
excluidos los países en transición	5.2	6.7	5.7	5.3	5.5
excluidos China e India	3.9	5.8	4.8	4.4	4.4

Fuente: OCDE, en <www.ocde.org>.

PPA: paridad del poder adquisitivo.

^a Alemania, Canadá, los Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido.

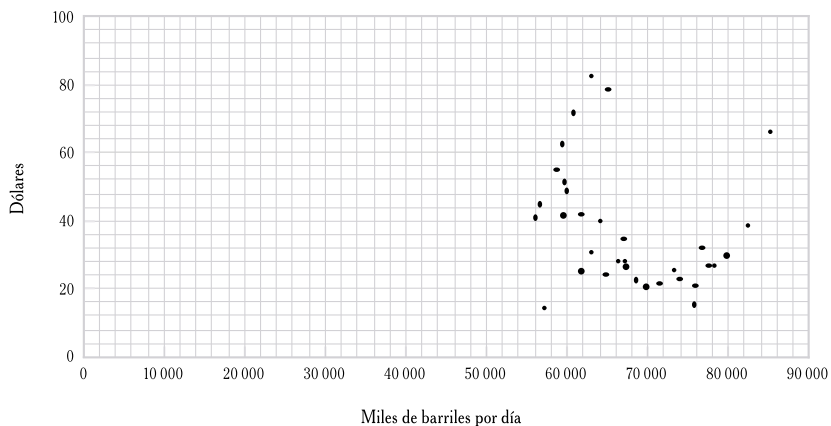
^b En moneda local.

^e estimación.

^p pronóstico.

Anexo

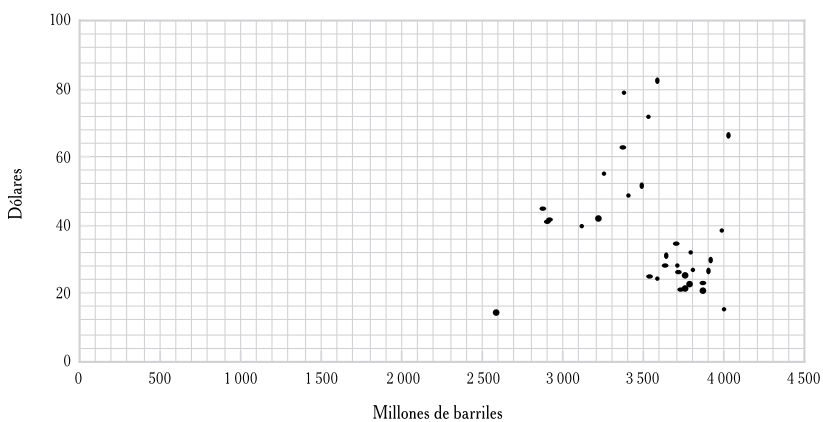
Diagrama de dispersión 1. Demanda mundial de petróleo y precio promedio de petróleo crudo, 1973-2005^e



Elaboración: Carlos Huerta, con base en la fuente, septiembre de 2005.

Fuente: *BP Statistical Review of World Energy 2005*, en <www.bp.com/statisticalreview> y <www.ocde.org>.

Diagrama de dispersión 2. Oferta mundial de petróleo y precio promedio de petróleo crudo, 1973-2005^e



Elaboración: Carlos Huerta, con base en la fuente, septiembre de 2005.

Fuente: *BP Statistical Review of World Energy 2005*, en <www.bp.com/statisticalreview> y <www.ocde.org>.

Bibliohemerografía

- PEMEX: BDI, agosto de 2005, en <www.pemex.gob.mx>.
- BP: *Putting energy in the spotlight / BP Statistical Review of World Energy*, Londres, junio de 2005.
- CONSEIL d'Analyse Economique: *Le prix du pétrole*.
- ENERGY Information Administration: *Short-Term Energy Outlook* (Estados Unidos), octubre de 2005.
- _____: *International Petroleum Monthly* (Estados Unidos), varios núms., 2000-2005.
- _____: *Petroleum Marketing Monthly*, DOE/EIA-0380, en <eia.doe.gov>.
- _____: *Monthly Energy Review*, DOE/EIA-0035, en <eia.doe.gov>.
- GREENE, William H.: *Análisis econométrico*, Prentice Hall, Madrid, 1999.
- GUJARATI, Damodar N.: *Econometría*, McGraw-Hill, México, 1988.
- INEGI: *Estadísticas históricas de México*, México, 1994.
- _____: *Banco de Información Económica (BIE)*, México, 2001, en <www.inegi.gob.mx>.
- INSTITUT Français du Pétrole (IFP): *Panorama 2006*.
- KÉBABDJIAN, Gérard: "La théorie de la régulation face à la problématique des régimes internationaux", en *L'Année de la régulation*, núm. 2, 1998.
- PEMEX Exploración y Producción y Anuario Estadístico Pemex: *Las reservas de hidrocarburos de México*, varios años.
- OECD: *Factbook 2005*, en <www.oecd.org>.
- OPEP: *Oil market: Fears or fundamentals?*
- PARDO Merino, Antonio y Miguel Ángel Ruiz Díaz: *SPSS 11 / Guía para análisis de datos*, McGraw-Hill, Madrid, 2004.
- PERCEBOIS, Jacques: *Energie et théorie économique*, Economica, París, 1998.
- THE World Bank: *Energy Policies and the Mexican Economy*, enero de 2004.
- VERLEGER Jr., Philip K.: "Katrina's Potential Impacts", en *The Petroleum Economics Monthly*, vol. XXII, núm. 8, agosto de 2005, Washington.

Referencias electrónicas

www.bp.com

www.finsat.com.mx

www.ocde.org

www.pemex.gob.mx

www.sener.gob.mx

Economía

La intervención del sector público en la economía:
un análisis comparativo del periodo del desarrollo estabilizador
frente al neoliberalismo económico*

*Sergio A. Magaña Martínez***

“La intervención del sector público no es de por sí una medida indeseable. Por el contrario, muchos tipos de intervención son esenciales para que las economías cristalicen todas sus posibilidades. En una lista abreviada de intervenciones indispensables se incluirían el mantenimiento del orden público, el suministro de bienes públicos, la inversión en capital humano, la construcción y reparación de las obras de infraestructura y la protección del medio ambiente. En todas estas esferas (y cabría sostener que en otras) los mercados son ‘deficientes’, por lo que es preciso que el Estado intervenga”.

Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial / La tarea acuciante del desarrollo*, 1991

* El autor agradece el apoyo técnico y los comentarios de Carlos Huerta, asesor de la Coordinación de Desarrollo Económico del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

** Diputado federal por el PRD.

Introducción

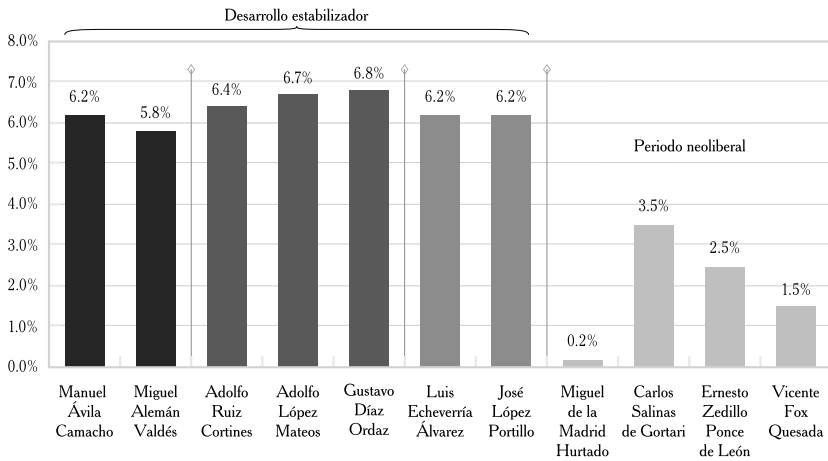
Existe un consenso nacional sobre la necesidad urgente de promover un crecimiento económico sostenido y sustentable, generador de empleo y de bienestar social. Sin embargo, mientras existen coincidencias sustanciales referentes a la reforma política de Estado en el camino hacia la democracia, en materia de política económica hay visiones encontradas y quizá una de ellas, tal vez la más importante, concierne al papel del sector público (Estado) en la economía.

De acuerdo con diversos autores,¹ podemos distinguir dos modelos económicos con diferencias sustanciales en México de 1940 a la fecha. El primero de ellos, denominado *nacionalismo revolucionario*, se aplicó desde 1940 hasta 1982. El segundo, conocido como *neoliberalismo económico*, desde 1982 hasta hoy en día.

Dentro del primer modelo económico encontramos un periodo caracterizado por su crecimiento económico sostenido y estabilidad de precios, al que se le ha llamado *desarrollo estabilizador*. Abarca los sexenios que van desde 1952 hasta 1970, en los que la tasa media de crecimiento anual del producto interno bruto (PIB) fue de 6.56 por ciento, el PIB por habitante creció año con año en 3.74 por ciento y la inversión fija bruta por habitante lo hizo en poco más de seis por ciento. Por el contrario, en el modelo del neoliberalismo económico el PIB tuvo un crecimiento magro de apenas 2.2 por ciento anual; el PIB por habitante prácticamente no creció, al registrar un “aumento” anual de 0.02 por ciento; y la inversión por habitante cayó 1.35 por ciento. Un dato adicional: el crecimiento económico medio del modelo revolucionario en comparación con el del neoliberalismo es de 3:1 y, en todo esto, la intervención del Estado fue fundamental. Si la comparación se realiza entre el desarrollo estabilizador y el neoliberalismo económico, la relación sube a 3.5:1. La gráfica 1, y el cuadro del anexo, ilustran muy bien nuestra afirmación.

¹ Véase Ifigenia Martínez, Carlos Huerta *et al.*, *La política fiscal en México* (mimeo.), Secretaría de Asuntos Parlamentarios del CEN del PRD, México, 2001; y José Luis Calva, *México, más allá del neoliberalismo / Opciones dentro del cambio global*, Plaza y Janés, México, 2000.

Gráfica 1. México: Tasa media por sexenio de crecimiento anual del PIB, 1940-2005



El desarrollo estabilizador se sustentó en:

...[una] economía de mercado con un relevante intervencionismo del sector público como rector y promotor activo del desarrollo económico, como regulador del comercio exterior y de los mercados internos de bienes y servicios básicos, como inversionista en áreas estratégicas y como promotor del bienestar social mediante leyes laborales y agrarias e instituciones sociales de educación, salud y servicios básicos.²

Por otra parte, el neoliberalismo económico:

...[se] orientó a acrecentar el papel del mercado como mecanismo de asignación óptima de recursos, maximizador de la producción y del empleo, corrector del empleo, corrector automático de eventuales desajustes económicos y garante de la inversión productiva y el desarrollo económico, transfiriendo a los agentes privados y al mercado, gradual pero sostenidamente, las funciones económicas anteriormente asignadas al Estado.³

² José Luis Calva, *op. cit.*, pp. 21-22.

³ *Ibid.*, p. 22

Esta visión contrastada con la evidencia empírica explica en gran medida el desencanto de la mayoría de la gente para continuar con un modelo que no genera crecimiento, empleo y tampoco bienestar social.

Entonces, ¿cuál es el papel del Estado en la economía? ¿Cómo, dónde y en qué momento el Estado debe intervenir como promotor del crecimiento económico? ¿De qué herramientas de política económica debe hacer uso para mantener un crecimiento sostenido que cree condiciones para generar empleo e incrementar la calidad de vida de la gente? ¿Cómo financiar el desarrollo económico y al mismo tiempo evitar desajustes financieros de la economía mexicana?

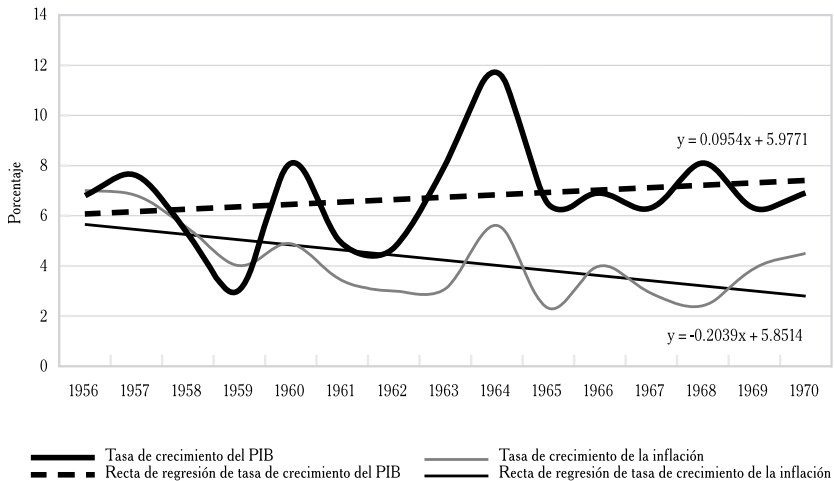
El objetivo de este ensayo no es responder a todas y a cada una de las preguntas (de hecho, ningún erudito de la ciencia económica ha respondido a cabalidad dichas preguntas), tan sólo se presenta la evidencia empírica de dos modelos, se comparan y se muestran los resultados, los cuales arrojarán nuevas reflexiones acerca del papel que debe jugar el Estado en la economía mexicana. Para tal propósito, en la primera parte se analiza el desempeño de la economía de México en el llamado *desarrollo estabilizador* y se compara con los resultados del modelo del neoliberalismo económico, estudiado en el segundo apartado. A manera de colofón, se presenta una síntesis y algunas observaciones de carácter general acerca del papel del sector público en la economía.

Desarrollo estabilizador

El periodo de desarrollo estabilizador es un referente histórico obligado para entender la evolución de la economía mexicana y con ello poder contrastar los modelos, las políticas económicas, de la economía mexicana en su conjunto. Así, durante este periodo, puede observarse que la economía mexicana conoció en general un fuerte crecimiento con estabilidad de precios (véase gráfica 2 y anexo).

La gráfica es ilustrativa de las tendencias registradas en este periodo: un PIB con una tendencia ascendente (pendiente de 0.0954) y la inflación con una dinámica descendente (pendiente de -0.2039). La tasa media de crecimiento del PIB fue de 6.7 por ciento, mientras que la inflación creció en 4.2 por ciento en ese periodo. Sobresalen

Gráfica 2. Tasa de crecimiento del PIB e inflación,
1956-1970



las tasas de crecimiento del PIB de 8.1 por ciento, de 1960 y 1968, mientras que en 1964 la economía creció 11.7 por ciento. Respecto a la inflación, resaltan las tasas de crecimiento de 2.4 y 2.9 por ciento para 1968 y 1967, respectivamente.⁴

También, cabe añadir que el tipo de cambio fijo de 12.50 pesos por dólar se convirtió en uno de los objetivos más importantes de la política económica. Esto se debió a que los responsables de la política económica mexicana creían que la estabilidad cambiaria era una condición *sine qua non* para el progreso económico.⁵

En esta época se decidió no utilizar la modificación del tipo de cambio para intentar corregir el desequilibrio externo, sino más bien hacer un llamado a los capitales extranjeros (inversión extranjera y crédito externo) para que sirviesen de fuente de financiamiento del

⁴ Véase anexo y Carlos Huerta: *Crisis bancaria y financiera: un análisis teórico y empírico para el caso de México, 1982 y 1994*, UNAM (tesis), México, 2003.

⁵ Véase R. Gómez, "Estabilidad y desarrollo / El caso de México", en *La economía mexicana*, selección de L. Solís, Fondo de Cultura Económica, México, 1978, p. 281.

déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. En efecto, el déficit fue financiado tanto con inversión extranjera directa como con créditos externos.

La política fiscal actuó en el sentido de promover el ahorro y la inversión; subsidios, exoneraciones, y bajas tarifas de bienes y servicios públicos fueron la clave para fomentar el ahorro y la inversión. Para ello, el Estado tuvo que recurrir al endeudamiento interno y externo, con el objetivo de poder financiar su déficit.⁶ De esta manera no recurrió de manera importante a la emisión primaria de moneda y, por tanto, la inflación se mantuvo en niveles muy aceptables.⁷ “Así, la masa monetaria sólo aumentó entre 1956 y 1970 en 10.5 por ciento promedio anual”.⁸

En suma, podemos decir que el llamado *desarrollo estabilizador* tuvo objetivos de política económica muy precisos: crecimiento del producto real, estabilidad de los precios y tipo de cambio fijo. Por otro lado, tuvo ciertos instrumentos de política económica para alcanzar los objetivos: nivel del gasto público, control de la cantidad de moneda gracias a reservas obligatorias en la banca central y endeudamiento externo.

Si se juzga el modelo de desarrollo estabilizador con respecto a sus objetivos, se puede pensar que éste tuvo éxito ya que hubo un importante crecimiento económico con estabilidad de precios y constancia en el tipo de cambio. Sin embargo, a nivel financiero se podía constatar ya dos importantes desequilibrios: el desequilibrio de cuenta corriente de la balanza de pagos y el déficit del sector público. Estos desequilibrios sólo eran la manifestación a nivel financiero de importantes desequilibrios que estaban acentuándose a nivel del sector real de la economía.⁹

⁶ Así, cuando se llega a 1970, la deuda exterior de México sería de 4 264 millones de dólares, lo que representaba 10.6 por ciento del PIB. Esto llevó a México a convertirse en un deudor mayor de los bancos privados estadounidenses. Véase R. Green, “La deuda externa del gobierno mexicano”, en *Panorama y perspectivas de la economía mexicana*, selección de Nora Claudia Lustig, El Colegio de México, México, 1980.

⁷ Véase Carlos Huerta, *op. cit.*

⁸ Véase Héctor Guillén, “La crisis y la inviabilidad de la política actual para superarla”, en *Investigación Económica* 212, Facultad de Economía de la UNAM, México, abril-junio de 1995, p. 37.

⁹ *Ibid.*, p. 40.

El modelo neoliberal

El modelo neoliberal ha perdurado durante más de dos décadas: desde 1982 hasta prácticamente hoy en día. La tasa media de crecimiento del PIB de 1982 a 1988 (administración del presidente Miguel de la Madrid) fue de prácticamente cero; no es casual que a tal gobierno se le haya denominado “el sexenio del crecimiento cero”. En tres años de aquel periodo las tasas de crecimiento fueron negativas: 1982 y 1983 tuvieron tasas de crecimiento de -0.6 por ciento y -3.5 por ciento, respectivamente; 1986 tuvo una caída de -3.1 por ciento. El coeficiente de inversión (inversión fija bruta como proporción del PIB) en el mismo periodo se ubicó entre 18 y 19 por ciento promedio. Este coeficiente contrasta con los de años anteriores, como el de 1980, que fue de más de 27 por ciento. Este dato es revelador, ya que al existir un mayor coeficiente de inversión esto se traduce automáticamente en mayor empleo y mayor calidad de vida de los habitantes; por el contrario, un coeficiente menor tiene los efectos inversos.

En el mismo periodo, la inflación y el tipo de cambio se dispararon; el peso se devaluó más de 2 500 por ciento respecto al dólar. La tasa de interés se ubicó entre 50 y 70 puntos porcentuales (véase anexo).

De 1988 a 1996, la tasa de crecimiento del PIB fue de apenas 2.6 por ciento, muy cercana a la tasa de crecimiento del periodo neoliberal de 1982 a 2005, la cual se situó en 2.5 por ciento.¹⁰ La línea de ajuste lineal muestra la tendencia (-0.0032) descendente del PIB (véase gráfica 3).¹¹

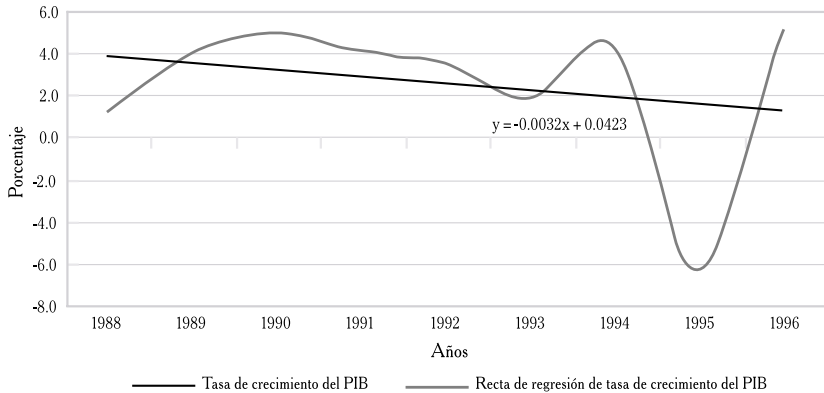
Si se comparan las variables que se tratan en este apartado con aquellas del apartado del desarrollo estabilizador, el desempeño de la economía en la era neoliberal es por demás negativo.¹²

¹⁰ Una tasa de crecimiento del PIB por debajo de seis o siete por ciento es insuficiente para crear un ambiente de crecimiento sostenido y sustentable, con la creación de 1 300 000 empleos anuales que demanda la economía mexicana con un coeficiente de inversión anual de 28.5. Véase Ifigenia Martínez, Carlos Huerta *et al.*, *La política fiscal de México*, *op. cit.*

¹¹ Véase también Carlos Huerta: *Crisis bancaria y financiera: un análisis teórico y empírico para el caso de México*, 1982 y 1994, *op. cit.*

¹² Es necesario añadir como complemento del deterioro económico a partir de la adopción del modelo neoliberal el surgimiento del Consenso de Washington en 1990,

Gráfica 3. Tasa de crecimiento del PIB en México, 1988-1996



El cambio institucional contribuyó de manera notable a la profundización del estancamiento económico y posteriormente a la crisis financiera y bancaria de 1994. En 1987 y en los años subsiguientes el gobierno federal implementó una serie de acuerdos con diversos sectores de la sociedad (empresarios, obreros, campesinos), que intentaban dar certidumbre al rumbo económico del país: los pactos de Solidaridad Económica y el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico.¹³ En ellos se puede observar cómo había la intención de mantener políticas de contracción de la demanda, por medio de: política de tipo de

que se concibió como la panacea para revertir el retroceso económico en América Latina de la llamada década perdida de los ochenta. En él, se contó con la aprobación del gobierno de los Estados Unidos, el Congreso, las organizaciones financieras multilaterales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, entre otras) y el mundo académico de la teoría ortodoxa (*mainstream*) con sede en Washington. En diez puntos se exponen las reformas estructurales que se recomiendan (John Williamson, *El cambio en las políticas económicas de América Latina*, Gernika, México, 1990): 1) restaurar la disciplina fiscal, 2) reorientar el gasto público con reducción sustancial de los subsidios, 3) reformas tributarias que amplíen la base impositiva, 4) liberalización financiera, 5) políticas cambiarias competitivas, 6) liberalización comercial, 7) eliminar obstáculos a la inversión privada, 8) privatización, 9) desregulación y 10) mecanismos que garanticen el derecho a la propiedad. Después de las experiencias traumáticas de las economías del tercer mundo, tanto financieras como de estancamiento del PIB y el inevitable desempleo y pobreza, es ya una realidad que el Consenso de Washington es un rotundo fracaso.

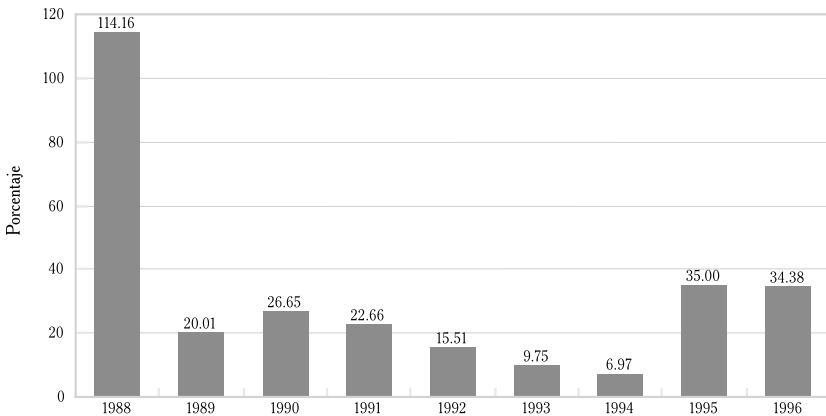
¹³ Véase Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 29-55.

cambio, política salarial, políticas monetaria y fiscal, que permitieran el ajuste esperado. El resultado fue la crisis de 1994 y cabe resaltar las muchas coincidencias entre el Consenso de Washington y las políticas que ya se había planteado el gobierno, incluso desde 1988.

De esta forma, podemos observar que hubo una baja considerable de los precios de bienes y servicios. La tasa de crecimiento de la inflación en 1988 fue cercana a 115 por ciento, mientras que en 1994, cuando la ilusión se desinfló, fue cercana a siete por ciento. (Véase gráfica 4).¹⁴

Otro dato interesante deviene del análisis del coeficiente de inversión y de ahorro. Contrario a lo que sostiene MacKinnon, el coeficiente de inversión y de ahorro, lejos de incrementarse con la liberalización financiera y la entrada de capitales del exterior muestra una tendencia negativa (las pendientes negativas de ajuste lineal así lo evidencian). Por ejemplo, la media para el periodo aludido es de apenas 18.2 por ciento, frente a una media del periodo neoliberal de 19.5 por ciento. Esto indica que el modelo económico no incrementó la inversión y sí creó condiciones de alta vulnerabilidad en nuestro país que lo llevaron a la crisis bancaria y financiera de 1994 (véase gráfica 5).¹⁵

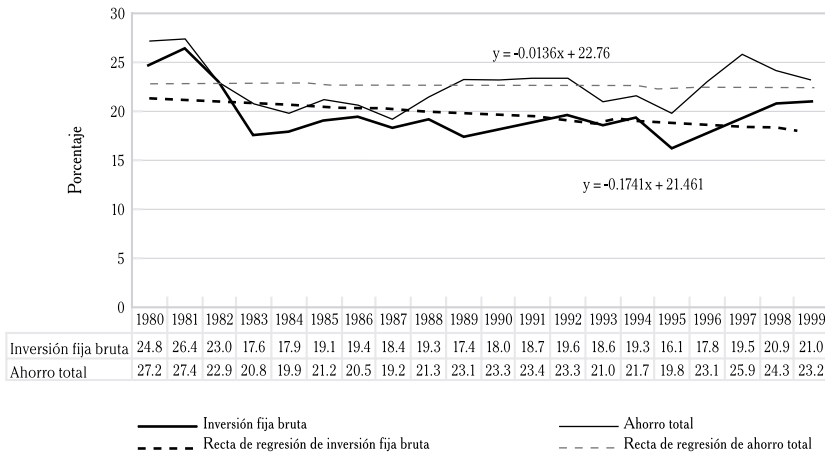
Gráfica 4. Tasa de crecimiento de la inflación, 1988-1996



¹⁴ Véase también Carlos Huerta, *op. cit.*

¹⁵ *Idem.*

Gráfica 5. Coeficiente de ahorro e inversión en México, 1980-1999



En el periodo de 1996 a 2000, hubo una tasa de crecimiento promedio anual del PIB de 2.23 por ciento, destacando la caída estrepitosa de -6.2 por ciento como consecuencia del llamado *error de diciembre* de 1994, que culminó con una de las crisis bancarias y financieras más graves del siglo XX en México.¹⁶ El PIB por habitante creció apenas 0.6 por ciento. El coeficiente de inversión se mantuvo en niveles de entre 17 y 20 por ciento. El tipo de cambio fluctuó entre 5 y 9 pesos por dólar (la devaluación del peso fue de cerca de 300 por ciento); la tasa de interés se mantuvo en niveles de entre 20 y 60 por ciento, prácticamente impagable para cualquier crédito que se solicitara.

En lo que va de la administración de Fox, la tasa media de crecimiento anual del PIB es de apenas 1.6 por ciento. La inversión tan sólo ha crecido en 0.4 por ciento anual en el periodo y la tasa de desempleo se ubica en cerca de 3.75 por ciento. La inflación se ha mantenido en niveles de entre 4 y 5 por ciento.

La propia OCDE reconoce que la recuperación de la economía mexicana todavía no está firmemente establecida y ha destacado que las reformas estructurales son necesarias, sobre todo la fiscal, la eléctrica y la del mercado laboral.

¹⁶ Véase Carlos Huerta, *op. cit.*, para el tratamiento de la crisis bancaria y financiera de 1988 y 1994.

Conclusiones

Es necesario replantear el papel del sector público en la economía. Los artículos 25 y 26 de nuestra Constitución contienen las bases para que el Estado contribuya como un verdadero promotor del desarrollo económico nacional.

En nuestro ensayo encontramos que, con base en los datos oficiales, el periodo del llamado *desarrollo estabilizador*, en el que el Estado fungió como un verdadero promotor del desarrollo, fue muy superior al modelo del neoliberalismo económico. Cuando las libres fuerzas del mercado, y el mercado en sí, se convirtieron en la obsesión y en el dogma económico de la etapa neoliberal, sus resultados se tradujeron en un crecimiento económico mediocre, escasez de empleo, desajustes financieros, incremento de la pobreza y un nulo crecimiento de la calidad de vida de la gente. En cambio, el desarrollo estabilizador se sustentó en una economía de mercado con un relevante intervencionismo del sector público como rector y promotor activo del desarrollo económico, como regulador del comercio exterior y de los mercados internos de bienes y servicios básicos, como inversionista en áreas estratégicas y promotor del bienestar social mediante leyes laborales y agrarias e instituciones sociales de educación, salud y servicios básicos. Todo ello dio como resultado altas tasas de crecimiento necesarias y suficientes para incrementar el empleo, estabilizar los precios, evitar desajustes financieros de grandes proporciones y, sobre todo, para aumentar el nivel de vida de las personas.

La experiencia histórico-económica nos obliga a reorientar el rumbo del sector público y el papel que éste debe jugar en la economía. Se requiere una economía mexicana mixta en la que el sector público y el privado se complementen, sienten las bases del desarrollo económico sostenido y sustentable y coadyuven al incremento del bienestar social.¹⁷ Para ello, es preciso que:¹⁸

¹⁷ Incluso el Banco Mundial ha reconocido la importancia que tiene el Estado en la economía: "Ahora tenemos conciencia de la complementariedad del Estado y el mercado. Un Estado eficaz es imprescindible para poder contar con los bienes y servicios, las normas e instituciones que hacen posible que los mercados prosperen y que las personas tengan una vida más saludable y feliz. En su ausencia no

1. Se reconozca el papel preponderante del Estado para crear un sistema jurídico capaz de salvaguardar los contratos, los derechos de propiedad, la estabilidad política, el orden público y la protección del medio ambiente.
2. El Estado aplique políticas públicas más activas con el objetivo de contener los desequilibrios macroeconómicos internos y externos.
3. Se reconozca que el Estado tiene como función nodal la provisión de infraestructura (comunicaciones, carreteras, agua, drenaje, etcétera).
4. El Estado garantice la formación del capital humano a través de la educación, la ciencia y la tecnología, y una mayor vinculación con el sector privado.
5. El Estado cuide la equidad en el ingreso, supere la pobreza e invierta y promueva la salud y prevención social.
6. El Estado cree instituciones sólidas de regulación y supervisión para evitar crisis bancarias y financieras.
7. Se reglamente el mercado, para evitar abusos como la creación de monopolios y el daño al medio ambiente, así como para proteger a los consumidores, a los trabajadores, etcétera.
8. Se reconsidere la pertinencia de continuar con el modelo del neoliberalismo económico y se aproveche la experiencia histórica para transitar a un modelo de economía mixta que garantice el desarrollo económico y financiero que todos deseamos.

Bibliohemerografía

- ÁLVAREZ Béjar, Alejandro: "México 1995: entre los desequilibrios macroeconómicos y la crisis política", en *Investigación Económica* 212, Facultad de Economía de la UNAM, México, abril-junio de 1995.
- ASPE Armella, Pedro: *El camino mexicano de la transformación económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

puede alcanzarse el desarrollo sostenible, ni en el plano económico ni en el social". Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1997 / El Estado en un mundo en transformación*.

¹⁸ Véase José Luis Calva, *op. cit.*, pp. 235-237.

- CALVA, José Luis: *México, más allá del neoliberalismo / Opciones dentro del cambio global*, Plaza y Janés, México, 2000.
- CORREA, Eugenia: *Crisis y desregulación financiera*, Siglo XXI Editores / Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México, 1998.
- DÍAZ-ALEJANDRO, Carlos: "Good-bye Financial Repression, Hello Financial Crash", en *Journal of Development Economics*, vol. 19, núms. 1 y 2, sep.-oct. de 1985.
- GÓMEZ, R.: "Estabilidad y desarrollo / El caso de México", en *La economía mexicana*, selección de L. Solís, Fondo de Cultura Económica, México, 1978.
- GREEN, R.: "La deuda externa del gobierno mexicano", en *Panorama y perspectivas de la economía mexicana*, selección de Nora Claudia Lustig, El Colegio de México, México, 1980.
- GUILLÉN, Héctor: *Los orígenes de la crisis en México 1940-1982*, Era, México, 1984.
- HUERTA, Arturo: "La crisis y la inviabilidad de la política actual para superarla", en *Investigación Económica 212*, Facultad de Economía de la UNAM, México, abril-junio de 1995.
- HUERTA, Carlos: *La tasa de interés: teoría y análisis empírico, el caso de México (1988-1996)*, UNAM (tesis), México, 1998.
- _____: *Crisis bancaria y financiera: un análisis teórico y empírico para el caso de México, 1982 y 1994*, UNAM (tesis), México, 2003.
- INEGI: *Sistema de Cuentas Nacionales*, México, 1980 y 1993.
- _____: *Estadísticas históricas de México*, México, 1994.
- _____: *Banco de Información Económica (BIE)*, México, 2001, en <www.inegi.gob.mx>.
- MARTÍNEZ, Ifigenia (comp.): *Economía y democracia*, Grijalbo, México, 1995.
- MARTÍNEZ, Ifigenia, Carlos Huerta et al.: *La política fiscal en México* (mimeo.), Secretaría de Asuntos Parlamentarios del CEN del PRD, México, 2001.
- PRESIDENCIA de la República: *Informes de gobierno*, Presidencia de la República, México, 1973-2000.
- TELLO, Carlos: *La política económica en México, 1970-1976*, Siglo XXI Editores, México, 1979.
- WILLIAMSON, John: *El cambio en las políticas económicas de América Latina*, Gernika, México, 1990.

Anexo
Principales indicadores económicos sexenales de México, 1940-2005

Sexenio	Presidente	Tasa de crecimiento anual (%)				Indicadores sexenales	
		PIB	Población	PIB por habitante	Salario real	Inflación ¹	Devaluación ²
1940-1946	Manuel Ávila Camacho	6.2	3.4	2.7	-0.8	131.7	-10.2
1946-1952	Miguel Alemán Valdés	5.8	3.2	2.5	7.6	69.5	78.4
1952-1958	Adolfo Ruiz Cortines	6.4	3.1	3.2	4.1	49.1	44.5
1958-1964	Adolfo López Mateos	6.7	3.2	3.4	8.0	15.4	0.0
1964-1970	Gustavo Díaz Ordaz	6.8	3.3	3.4	4.4	16.6	0.0
1970-1976	Luis Echeverría Álvarez	6.2	3.2	3.0	10.9	104.3	23.1
1976-1982	José López Portillo	6.2	2.8	3.4	2.2	360.0	496.3
1982-1988	Miguel de la Madrid Hurtado	0.2	2.1	-1.9	-15.9	4 471.9	2 510.2
1988-1994	Carlos Salinas de Gortari	3.5	1.9	1.6	-5.9	114.9	35.3
1994-2000	Ernesto Zedillo Ponce de León	2.5	1.9	0.6	0.0	330.0	283.7 ³
2000-2005	Vicente Fox Quesada	1.5	1.9	0.4	-0.9	4.8 ⁴	19.1

Fuente: Ifigenia Martínez, "El papel del Estado en la economía", en José Luis Calva (coord.), *Política económica para el desarrollo sostenido con equidad*, UNAM-IIEC, México, 2002. Actualización propia.

¹ Crecimiento sexenal del índice nacional de precios al consumidor.

² Variación porcentual del tipo de cambio (pesos por dólar) durante el periodo sexenal.

³ El tipo de cambio base corresponde al del 2 de diciembre de 1994.

⁴ Tasa de crecimiento promedio anual en lo que va del sexenio.

Un México donde quepamos todos / Reforma fiscal*

*Carlos Silva Valdés***

México, país privilegiado, pero...

En México contamos con grandes recursos naturales; es un país privilegiado, con una gran extensión territorial, en una latitud y ubicación geográficas que nos permiten gozar de un clima excepcional que posibilita múltiples vocaciones: agrícolas, frutícolas, ganaderas, avícolas, silvícolas (poseemos todavía grandes cantidades de bosques, a pesar de la terrible deforestación que padecemos), acuícolas, etcétera; tenemos miles de kilómetros de litorales que nos dan acceso a vastos recursos marinos; en el interior, tenemos ríos, lagos y lagunas importantes. Nuestro país cuenta con una de las más importantes biodiversidades del planeta, al grado de que se le considera el 4º lugar mundial. Tenemos grandes yacimientos de petróleo, gas, diversos

* El presente texto forma parte del libro del mismo autor, titulado *Un México donde quepamos todos / Reforma fiscal*, Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 2004.

** Diputado federal por el PRD. Integrante de las comisiones de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

minerales, prácticamente toda clase de recursos naturales, a los que habría que sumar la inteligencia, el tesón y la creatividad, producto de la cultura ancestral de los mexicanos.

Sin embargo, a pesar de esos recursos cuantiosos, estratégicos, valiosísimos, pero limitados –y en algunos casos no renovables– (recursos que nos sitúan como uno de los países mejor dotados del planeta), de manera por demás absurda, paradójica y contradictoria, también está poblado por una mayoría de mexicanos pobres: cerca de 70 millones de pobres, de los cuales, aproximadamente 40 millones se encuentran en la pobreza extrema. No es posible que, mientras existe esta terrible, vergonzosa y lacerante realidad en México, al mismo tiempo la suma total del endeudamiento del país –sin contar los cientos de miles de millones de dólares que se han transferido al exterior, como pago de deuda y principal– alcance los 500 000 millones de dólares (70 por ciento del producto interno bruto), según estimaciones conservadoras. Esta cifra incluye: deuda del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), rescate carretero, pensiones, pidiregas, deuda interna y externa. No es posible que esto no se haya traducido en mejoras reales a las condiciones de vida de los mexicanos, a través de más empleos y mejor remunerados, oportunidades de educación con calidad, acceso universal a la salud, a una vivienda digna y a otros muchos satisfactores. Este fenómeno, al margen de las limitaciones y vicios propios de los mexicanos, se debe, en una muy buena medida, a los boquetes fiscales.

Boquetes fiscales

Ignorancia, corrupción, pobreza

A lo largo de la historia, en nuestro querido país ha sucedido algo que puede resumirse en una ecuación fatal: ignorancia, corrupción y pobreza, con toda su secuela de grandes problemas, desde educativos, económicos, sociales, hasta ambientales. Los mexicanos hemos permitido que malos gobernantes conduzcan los destinos de la patria. Gobernantes que en muchos casos han sido traidores de la patria en la medida en que la han regalado –nuestra riqueza y dignidad– por una verdadera bicoca, sin el aval de la población y, lo que es peor, sin que el producto de esta venta haya servido realmente para el beneficio y

el progreso de sus genuinos dueños, los mexicanos, lo que ha provocado una situación que da pie a las deudas públicas, externa e interna.

Deudas públicas, externa e interna

Estamos lejos de que las condiciones de vida de la población mejoren, como debiera ser, y cada día estamos sumidos en una mayor deuda pública, tanto externa como interna. La primera bajó aparentemente a finales de 2003 a 80 000 millones de dólares (mdd), pero la interna se incrementó a 1.052 billones de pesos, saldo a mayo de 2004.

En sólo tres años, el gobierno de Vicente Fox ha asumido deuda pública en el mercado interno por 433 000 mdp, reproduciéndose así el esquema de transferencia de fondos generado por el endeudamiento externo, en el que, aun con el pago de intereses, el monto principal crece sin parar. A ello habría que agregar su enorme costo financiero: entre 2000 y 2003, de acuerdo con los reportes oficiales, el pago de intereses por la deuda interna –sin contar con la transferencia relacionada con el rescate bancario– sumó 370 000 mdp, cantidad equivalente a 65 por ciento del saldo que registró el endeudamiento interno al inicio de la administración federal. Esto convirtió al gobierno en el usuario de tres cuartas partes del financiamiento disponible en el país.

Los intermediarios entre el gobierno federal, que emite la deuda, y los compradores de esos bonos –que, cada vez más, son inversionistas extranjeros– generalmente son tesorerías de grandes empresas, administradoras de fondos de inversión o de fondos para el retiro (afores), casas de bolsa y bancos de los grupos financieros que operan en México, casi todas, entidades extranjeras también.

En conjunto, al año anterior, el sector público y el privado cubrieron por servicio de la deuda 9 388 millones de dólares. Entre 2001 y 2003, el pago por intereses y amortizaciones de la deuda pública y privada ascendió a 82 700 millones de dólares.

A pesar de efectuar grandes erogaciones anuales como amortizaciones del principal, y de una carga de intereses por demás leonina, estas deudas no sólo no disminuyen efectivamente sus montos sino que se han convertido en deudas impagables que crecen exponencialmente, gracias a las estu... pendas negociaciones de nuestros infuncionales funcionarios.

El informe sobre la evolución de las finanzas públicas correspondiente al primer semestre del año, que el Ejecutivo entregó a la Cámara de Diputados, reseña que cada mexicano adeuda 29 332 pesos, de los cuales 6 334 corresponden al rescate bancario, 3 447 a los pidiregas (proyectos de inversión diferida en el registro del gasto), 2 069 al quebranto de la banca de desarrollo, 1 350 al rescate carretero, 466 al programa de deudores y el resto se distribuye entre la deuda pública directa interna y externa.

Entre 1992 y 2002, la economía mexicana envió al exterior recursos por 135 000 mdd sólo para dar cumplimiento al pago de intereses de la deuda externa –que hace 10 años era de 117 000 mdd– más 152 000 mdd por concepto de amortizaciones de dicha deuda, es decir, 1.8 veces el total del gasto público que ejerce el gobierno mexicano en un año, equivalente a 45 por ciento del PIB, cuyo monto se calcula en 630 000 millones de dólares.

México es el país que más recursos destina al pago de la deuda pública como proporción del producto interno bruto, por habitante: 40.5 por ciento. El saldo de las deudas públicas interna y externa, además de la externa privada, alcanzó la suma de 277 000 mdd, cantidad que equivale a 47.9 por ciento del PIB, de acuerdo con información actualizada del Banco de México, el servicio de análisis latinoamericano del grupo financiero español Santander, y la SHCP.

Las naciones del tercer mundo rembolsaron ocho veces lo que debían (4.6 billones de dólares) y, a pesar de ello, ahora enfrentan pasivos cuatro veces más altos (2.384 billones de dólares) que los que tenían en 1980 (579 600 mdd), de conformidad con el Global Development Finance 2003, elaborado por el Banco Mundial.

Gracias al hambre de nuestro pueblo, el “sueño americano” es una hermosísima realidad... para los estadounidenses(!). Hemos entregado a precios ínfimos nuestros más preciados recursos y, en pago, recibimos cuentas de vidrio, espejitos; así se explica la pérdida de nuestra soberanía nacional –a últimas fechas la alimentaria– y el incremento de nuestra creciente dependencia económica del *país del norte*.

Deuda disfrazada, contratos de servicios múltiples y pidiregas

A estas deudas hay que añadir una más –pero enmascarada–, la derivada de los contratos de servicios múltiples, de los famosos –por

inconstitucionales– pidiregas, que asciende a 1'296 276.7 millones de pesos. De esta cantidad, 1'185 314.6 millones de pesos corresponden a inversión directa y 110 962.1 millones de pesos a inversión condicionada. Pemex tiene proyectos de inversión directa y condicionada por un monto de 1'022 864.9 millones de pesos, mientras que la CFE al cierre de 2003 tiene proyectos de inversión directa por 273 411.8 millones de pesos. En 2004 la CFE habrá cubierto más de 26 000 mdp entre amortizaciones e intereses, y así por 38 años en lo que respecta a los 166 proyectos involucrados. El costo financiero para este año será de 16 590.5 mdp, de los cuales para Pemex será de 12 543.5 mdp y para la CFE de 4 047.0 millones de pesos.

En lo que va del sexenio, la inversión privada en Petróleos Mexicanos, principalmente en las áreas de exploración y producción, a través de pidiregas, se incrementó 201 por ciento, pasando de 119 000 mdp, en 2000, a 360 000 mdp, en 2004; en tanto, la inversión programable del gobierno federal se desplomó 83 por ciento en el mismo lapso.

Deudas inmorales (como si las otras no): IPAB

Adicionalmente, al cierre del año pasado la deuda bruta del IPAB ascendió a 821 000 mdp, la que, sumada al pasivo del Programa de Capitalización y Compra de Cartera, rebasaría el billón de pesos.

El presidente Fox, protegiendo los intereses de los banqueros, en contra de los mexicanos, interpuso una controversia constitucional en contra de la Auditoría Superior de la Federación, órgano fiscalizador de la Cámara de Diputados, para impedir que el IPAB audite cuatro bancos: Citigroup, antes Banamex; BBVA-Bancomer, antes Bancomer; HSBC, otrora Bital; y Banorte, porque se presume que ni eran sujetos de rescate, bajo ese programa, ya que su nivel de capitalización excedía los límites requeridos, y porque además metieron a la panza del Fobaproa créditos chatarra: relacionados, incobrables, cartera en litigio, etcétera.

Para 2003, el gasto público por concepto de intereses ascendió a más de 30 000 mdp, es decir, prácticamente 1.8 por ciento del Presupuesto de Egresos de la Federación, el doble del presupuesto de la UNAM. En 2004 se entregarán con recursos del Presupuesto 41 000 millones de pesos. De 1995 a septiembre de 2003, los contribuyentes pagamos sólo por intereses 284 000 mdp, es decir, tres veces más

que el gasto del Estado mexicano para desarrollar obras de infraestructura.

Mientras tanto, la mayoría de los bancos son extranjeros. No otorgan créditos para el desarrollo de las empresas mexicanas, y 55 por ciento de su cartera está integrada por los bonos Fobaproa-IPAB, por los que cobran réditos.

Una deuda más: FARAC

En este tema de los rescates de grandes empresas, no podemos olvidar el carretero, que, al igual que el de los banqueros, se *perpetró* indebidamente para beneficiar a unos cuantos malos empresarios, con un alto costo para los contribuyentes, que son los que a final de cuentas tendrán que pagarlo.

El gobierno, al instrumentar este rescate, tomó para sí las concesiones carreteras, asumiendo los pasivos y procediendo a liquidar a los concesionarios. Para asumir el pago de estas liquidaciones y de los pasivos, el gobierno emitió bonos denominados PIC FARAC (pagarés de indemnización carretera Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas). El saldo acumulado de esos pasivos, al cierre de 2002, ascendió a 143 442.2 mdp y todavía no ha sido revelado como deuda pública.

Deuda contingente, bomba de tiempo, pensiones y jubilaciones

A esta pesada carga todavía le falta incluir la deuda contingente, representada por los pasivos que se están generando con las pensiones y jubilaciones del IMSS y del ISSSTE, que asciende ya según el cálculo más conservador a 900 000 mdp –sin desconocer que hay estimaciones del propio gobierno federal que ubican la deuda en 25, 30 y hasta 75 por ciento del PIB, de acuerdo con lo que plantea Eduardo Sojo. Es decir, una deuda de 5.4 billones de pesos en el último caso si, al sistema de pensiones de los trabajadores estatales, municipales y de instituciones públicas de educación superior, se suma el déficit del fondo de retiro de los empleados federales.

Se estima que este año se requerirá un monto de 130 000 mdp, para financiar el régimen de jubilaciones y pensiones de las cinco paraestatales más grandes de la administración pública: Pemex, CFE, IMSS, ISSSTE, y Luz y Fuerza del Centro. El monto total de los recursos de los

trabajadores, depositados en el Sistema de Ahorro para el Retiro, se elevó a casi 750 000 mdp, al segundo bimestre de 2004, cantidad equivalente a 10.6 por ciento del PIB y a 74.2 por ciento de la captación de la banca comercial que opera en el país, de acuerdo con informes del Banco de México y de la Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro. Así, mientras cae la captación bancaria, el ahorro para el retiro de los trabajadores aumenta su importancia: ha servido para financiar al gobierno federal, a grandes corporativos del sector privado e, incluso, a las propias instituciones financieras que operan en México.

Algunos intereses para 2004

En 2004 el gobierno destinará 7.8 por ciento del PIB al pago de amortizaciones e intereses, es decir, 550 000 mdp, más de la tercera parte del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Este solo hecho explica por qué razón el gobierno no cuenta con los recursos fiscales necesarios para el desarrollo social, el campo, la educación, la seguridad pública, la inversión pública, etcétera.

Deuda pública (en millones de pesos)

	Interna	Externa	Total
Amortizaciones	237.0	125.9	362.9
Intereses	88.1	57.6	145.8
			508.7
Erogaciones incluidas en el ramo 34 del PEF, Programas de Apoyo para Ahorradores y Deudores de la Banca			30.0

Contrabando y piratería

Un boquete fiscal muy importante es causado por el contrabando y la piratería. Hay consultores que opinan que en el sector industrial nacional las pérdidas por este concepto son del orden de los 300 000 millones de dólares. Otros, que éstas representan tan sólo 12.6 por ciento del PIB, y los más conservadores las sitúan en 180 000 millones de pesos. Boquete fiscal que, de acuerdo con un informe del diputado Sergio Vázquez G., del PAN, implicaría que nuestro país deja de recaudar alrededor de 80 000 millones de pesos.

Por otro lado, entre 1998 y 2003, por concepto de robo de gasolinas a Pemex, contrabando y mercado negro de las mismas, se perdieron 92 000 millones de pesos. Por ese mismo concepto, el año pasado las pérdidas fueron del orden de los 12 000 millones de pesos. Por su parte, el robo de energía eléctrica a la CFE se elevó 14 por ciento el año pasado.

De acuerdo con un informe de la Administración General de Aduanas, las importaciones de manzana, frijol, azúcar, maíz y productos porcinos, bovinos y avícolas evadieron el pago de salvaguardas, cuotas compensatorias e impuestos generales de importación, en proporciones superiores a 50 por ciento de los volúmenes comercializados. De 160 000 mdd anuales que México importa de todo tipo de mercancías, sólo se cobran aranceles por 1.3 por ciento, lo que muestra el alto grado de apertura del país, dijo su director general, José Guzmán Montalvo.

Aranceles no cobrados

A lo largo de su gobierno, Fox ha permitido la importación de granos y alimentos básicos –maíz amarillo, maíz blanco, frijol y leche en polvo– por encima de los cupos establecidos y sin el cobro de aranceles. Además de lesionar y desarticular a esos sectores agropecuarios, esto impidió obtener cuantiosos recursos fiscales por cerca de 4 000 mdp en un año y permite que empresas transnacionales se apoderen de dichos sectores y los monopolicen.

De octubre de 2003 a mayo de 2004 entraron, bajo el esquema de importaciones amparadas, 73 000 toneladas de azúcar de contrabando, sin que la Administración General de Aduanas lo pudiera impedir, con lo cual se evadió el pago de 330 millones de pesos al fisco.

Burocracia excesiva e inoperante

En el ejercicio presupuestario 2003 el rubro que más creció en el gasto corriente fue el destinado a servicios personales, que pasó de 478 172 mdp en 2002 a 533 403 mdp, es decir, creció 55 231 millones de pesos.

En los tres primeros años del gobierno foxista los mandos burocráticos superiores –secretarios, subsecretarios, jefes de unidad y directores generales– crecieron en 634 plazas, casi 43 por ciento más que al inicio de su gobierno, para hacer un total de 2 109 funcionarios,

cuyo costo para el país será de 35 000 millones de pesos. Los salarios y prestaciones de los funcionarios de la administración federal representan 45 por ciento del total del gasto programable.

Otra partida, por ejemplo, gasto en comunicación social, se incrementó 84.1 por ciento en términos reales, al pasar de 1 024 mdp en el año 2002 a cerca de 2 000 millones de pesos. Lo anterior, sin considerar los espacios fiscales y del Estado televisivos y radiales, empleados por el presidente Fox para el cultivo de su imagen. La partida de servicios oficiales –presupuesto de la pareja presidencial– asciende a 167 millones de pesos.

Para 2004, más de la mitad del presupuesto se dirigirá al pago de la nómina (32.1 por ciento) y a gastos administrativos (21.2 por ciento).

Partidos políticos, campañas electorales, gobiernos corruptos

Como un pequeñísimo botón de muestra de los muchos actos de corrupción que imperan en el gobierno, podemos citar:

- De los millones de casos del PRI: el de los dirigentes del Sindicato de Pemex Aldana, Romero Deschamps y compañía, que en contubernio con su partido desviaron 1 500 mdp para la campaña electoral de Labastida, y quienes recientemente, en complicidad con el PAN, fueron eximidos del desafuero constitucional que se imponía, con el pretexto de que dicho desfallo ya había sido resarcido, cuestión que a la fecha no es un hecho cierto
- El caso de Amigos de Fox, protegido también durante bastante tiempo, al final saltó a la luz pública; incluía financiamiento ilegal del exterior
- El caso de las indemnizaciones multimillonarias en perjuicio del Estado, perpetradas por el senador Diego Fernández de Cevallos para clientes de su despacho; o el del alcalde de Atizapán de Zaragoza, quien fue acusado penalmente de haber asesinado a su primera regidora
- Y el más reciente del PRD, con el video de René Bejarano, coordinador del grupo parlamentario de ese partido en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, o el del secretario de Finanzas del Distrito Federal, Gustavo Ponce, quien se paseaba por Las Vegas dejando propinas escandalosas

Ineficiencia recaudatoria

Los datos del Análisis al Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, de 2002, permiten concluir que en el periodo anterior el Servicio de Administración Tributaria (SAT) fue más eficaz en su conjunto, pues la recaudación como proporción del PIB representó en promedio (1991-1996) 18.3 por ciento, en tanto que, en los seis años de operación del SAT (1997-2002), ascendió a 16.8 por ciento. La Auditoría Superior de la Federación también destaca que, en términos de cumplimiento de metas de recaudación, el SAT no superó las del periodo 1991-1996, además de que en 2002 no alcanzó el objetivo establecido en su plan estratégico de incrementar la eficacia recaudatoria. Para el periodo 1997-2002 se observó un retroceso en la recaudación como proporción del gasto neto presupuestario (la cual fue de 68.1 por ciento) respecto al de los seis años previos a la creación del SAT, 1991-1996 (72.9 por ciento). En el año fiscal 2002 esta proporción se redujo a 66.7 por ciento. En relación con la Ley de Ingresos de la Federación, durante 2002 el SAT obtuvo una recaudación de 989 353.4 millones de pesos, con un grado de cumplimiento de 94.6 por ciento, lo que significó el nivel de recaudación más bajo desde el inicio de su gestión hasta 2002. Este resultado también fue inferior a los obtenidos en el periodo 1991-1996, previo a la creación del SAT, cuando se lograron niveles de recaudación de entre 107.3 y 126.6 por ciento, respecto a los establecidos en la Ley de Ingresos de la Federación. El SAT superó la meta de recaudación en 1997 y 2000, alcanzando 107.8 por ciento y 106.1 por ciento de grado de cumplimiento, respectivamente.

En 2002 el SAT alcanzó 90.3 por ciento de la meta de ingresos tributarios establecida en la Ley de Ingresos de la Federación, el nivel más bajo de los 12 años del periodo analizado (1991-2002); y, en el caso de los ingresos no tributarios, si bien la recaudación obtenida fue de 118.6 por ciento, no logró alcanzar los porcentajes registrados en años previos a su creación, que estuvieron entre 126.8 por ciento en 1994 y 188.1 por ciento en 1995. En el año 2002, por cada peso que el SAT erogó, recaudó 76.2 pesos, lo que significó un incremento promedio anual de 5.0 por ciento respecto a 1998, cuando, por cada peso erogado, captó 62.6 pesos.

De cada 100 mexicanos que deberían pagar impuestos, 43.5 por ciento ni siquiera aparecen en el Registro Federal de Contribuyentes

(RFC); además, 39.5 por ciento de los que sí están en el padrón no se localizan en el domicilio que declaran al fisco. La cifra que se lograría recaudar incrementando la eficiencia varía: se habla de 197 000 millones de pesos.

De acuerdo con el análisis “La competencia tributaria”, elaborado por Valentín Villa, jefe de la Unidad de Política de Ingresos por Impuestos, de la SHCP, y el Comparativo Internacional de Recaudación Tributaria, del Banco de México, el cual forma parte del libro *Perspectivas y retos de la competitividad*, editado por la UNAM y la Canacindra, la productividad recaudatoria del IVA se ubica en 0.25 puntos porcentuales y la del ISR en 0.073 (la productividad se obtiene de dividir la recaudación del impuesto, como porcentaje del PIB, entre la tasa del gravamen). Villa asegura que la ineficiencia administrativa, que impide una mayor recaudación de recursos por IVA, es provocada por la complejidad y la falta de generalidad de la estructura tributaria. Dice, además, que en el caso del IVA se pierde más de 41 por ciento de la base gravable del impuesto, debido al régimen de exención y a la aplicación de la tasa cero en una amplia gama de bienes y servicios.

Base de contribuyentes muy reducida

El Análisis al Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, de 2002, revela que el padrón del Servicio de Administración Tributaria registró 7'557 692 contribuyentes, esto es, 18.8 por ciento de la población económicamente activa (PEA) ocupada, el equivalente a 51.6 por ciento de los trabajadores registrados en el ISSSTE más los que permanecieron activos en las afores, y a 30 por ciento de los contribuyentes que prevé tener registrados en 2006 (25 millones).

Del total de contribuyentes registrados en el padrón en 2002, los localizados y vigilados por el SAT representaron 26.3 por ciento (1'986 920); de esta cifra, los cumplidos representaron 54.8 por ciento y los omisos 45.2 por ciento. En el periodo 1998-2002 los contribuyentes omisos aumentaron en promedio anual 14.2 por ciento, al pasar de 527 120 en 1998 a 897 430 en 2002.

En 2002, de los 728 283.7 millones de pesos de ingresos tributarios recaudados, el SAT devolvió a los contribuyentes 14.0 por ciento (101 958.9 millones de pesos), monto que en términos reales aumentó 13.4 por ciento anual en promedio, ya que en 1998 regresó

61 659.4 millones de pesos (11.3 por ciento de los ingresos tributarios captados).

Resulta impostergable distribuir la carga fiscal de manera más equitativa, incorporando la economía informal o subterránea a la base de contribuyentes. Actualmente, el padrón está conformado por relativamente pocos contribuyentes, cautivos. Todos los sectores e individuos que producen deben pagar sus impuestos; no es justo que, de cerca de 42 millones de mexicanos que integran la población económicamente activa, el fisco sólo cobre impuestos directamente a 7 millones de personas físicas y morales, según manifestó la Convención Nacional de Contribuyentes (Conacon).

De conformidad con el análisis denominado *Tamaño del sector informal y su potencial recaudatorio en México*, ordenado por el Servicio de Administración Tributaria a la Universidad Autónoma de Nuevo León, la economía subterránea en el país se estima que representa entre 24.6 y 26 por ciento del PIB en promedio, aunque puede haber muchas ciudades donde la informalidad registre hasta 69 por ciento. Indica también que, entre más pequeñas son las ciudades, más alta es la probabilidad de encontrar un mayor número de personas en actividades informales y es menos rentable, para las autoridades hacendarias, fiscalizar a las personas en la informalidad.

Regímenes especiales, tasa cero, devoluciones de impuestos

De conformidad con informes de la SHCP, el gobierno federal deja de percibir 417 000 mdp por concepto de exenciones, deducciones, reducciones, tasas diferenciadas y tratos preferenciales y estímulos, equivalentes a 6.3 por ciento del producto interno bruto. Según Fauzi Hamdan, senador panista, “cada año hay que devolver a los contribuyentes 90 000 mdp, erosionando con esto las finanzas públicas”, y a quienes se les devuelve es a las grandes empresas, en especial a las cadenas transnacionales.

Por otro lado, el gobierno federal no sólo ha permitido un comercio ilegal de electricidad, al otorgar permisos irregulares para que empresas, en su mayoría extranjeras, hagan “un gran negocio” al generar fluido eléctrico, sino que además las subsidia, al permitirles el uso casi gratuito de la red nacional y otorgarles tarifas de respaldo muy por debajo de su costo real y del que paga el mexicano más

desprotegido. Tan sólo en el caso de las 14 concesiones más importantes, de un total de 225 otorgadas a trasnacionales, el subsidio fue de 3 339 mdp durante el año pasado, cifra que se elevará anualmente, lo que representa un grave daño patrimonial a la Comisión Federal de Electricidad.

Pero hay más. Esas 14 empresas privadas, que operan bajo la simulación de las figuras de abastecimiento y cogeneración –con permisos expedidos entre abril de 1996 y diciembre de 2002–, le han quitado a la Comisión Federal de Electricidad 550 de sus principales usuarios, que representan 22 por ciento de sus ingresos, lo cual significa una pérdida anual estimada en 20 000 millones de pesos.

Evasión, elusión y créditos fiscales

*Hay muchas cifras que se manejan en este tema,
por ejemplo: 36 000 millones de pesos se evaden
anualmente en el cobro del IVA.*

Yeidckol Polevsky

...cincuenta por ciento de la población económicamente activa no paga impuestos.

Diputada Elizabeth Yáñez, del PAN

Sin embargo, el presidente del Colegio Nacional de Economistas (CNE), Carlos Loeza, afirma que, según cálculos de Banxico, la evasión fiscal anual llega a los 328 000 millones de pesos. Según el documento del SAT *Fortalecimiento del SAT y el combate a la evasión fiscal*, ésta podría andar sobre los 688 000 millones de pesos.

México es uno de los países con mayor evasión fiscal: por cada trabajador del sector formal que paga impuestos hay 12.1 evasores. El monto de los recursos fiscales que en 2002 no pudieron cobrar las autoridades tributarias fue de 270 977 mdp, es decir, el equivalente a 84 por ciento de la recaudación obtenida por el impuesto sobre la renta.

De los 33 000 juicios fiscales que se resolvieron en 2003, 60 por ciento concluyeron con un fallo desfavorable para el fisco (19 810 juicios perdidos).

El número de créditos fiscales otorgados por Hacienda en 2002 en todas sus formas (pago en parcialidades, sujetos a notificación y

cobro, a procedimientos administrativos de ejecución, controvertidos, incobrables y en comprobación por traslado) fue de 973 367, pero en 2003 se triplicó y pasó a 3'050 013, aunque paradójicamente su monto disminuyó 3.7 por ciento respecto del año anterior, para situarse en 270 977 millones de pesos.

Con un incremento de 14.9 por ciento en sus aportaciones al fisco, los trabajadores asalariados del sector formal de la economía destinaron 104 566 mdp de su salario al pago del impuesto sobre la renta, en el primer trimestre de 2004, reveló la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dicha cantidad, que es descontada en nómina a los trabajadores, representa 56 por ciento de la captación total de los recursos a través del impuesto sobre la renta durante ese periodo; en tanto, las aportaciones de las empresas cayeron seis por ciento y el monto de sus contribuciones a la hacienda pública se redujo a 66 207 millones de pesos, que representaron 35 por ciento de la recaudación por ese concepto.

Los informes de Hacienda indican que en forma paralela, durante el primer semestre del año, otros 29 598 mdp en impuestos no pagados, principalmente por las empresas, fueron clasificados como “incobrables” por esta dependencia, con lo que el saldo acumulado hasta junio de este año ascendió a 121 179 mdp, es decir, casi el doble del pago que realizaron por ISR en la primera mitad de 2004.

Además, la práctica empresarial de eludir el pago de obligaciones tributarias, de forma legal pero inequitativa por sus resultados, observó un crecimiento expansivo en ese periodo.

La elusión fiscal al primer semestre de 2004 se da entre los diferentes tipos de contribuyentes. De los 401 782 mdp que dejaron de ingresar al erario, por diferentes motivos, y que han sido identificados como “créditos fiscales”, 74 por ciento tiene como acreditados a empresas, es decir, 296 972 mdp; 20 por ciento a personas físicas, generalmente asalariados, con un monto de 88 900 mdp; y el resto corresponde a personas físicas con actividad empresarial, con un total de 24 910 millones de pesos.

En los resultados arriba señalados, intervienen necesariamente los tres poderes de la Unión: el Ejecutivo, que a través de las autoridades fiscales se encarga del cobro de impuestos; el Legislativo, que deja huecos y lagunas en la elaboración de las leyes para hacerlos efectivos; y el Judicial, al que recurren cada vez con mayor frecuencia

los causantes para inconformarse legalmente por los cobros que se les pretende aplicar y cuyos juicios ganan en su mayoría los contribuyentes.

En 2004, la evasión fiscal en lo referente al impuesto al valor agregado (110 000 mdp) equivale a 39 por ciento de la recaudación obtenida por la aplicación de este gravamen, que este año será de 271 600 millones de pesos.

Tratamientos al gusto

A raíz del rescate bancario, no obstante el tremendo peso presupuestario que se cargó en los hombros de los contribuyentes, se inició el proceso de extranjerización de la banca comercial, mediante operaciones bursátiles que eluden el pago de impuestos. La próxima venta de los títulos accionarios de Bancomer a sus socios del consorcio español BBVA implicará para el Estado dejar de cobrar unos 13 500 millones de pesos, que se ahorrarán los inversionistas mexicanos.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) destacó en un informe que el sistema bancario mantiene como parte de sus activos una partida de 36 825 mdp de impuestos diferidos –equivalentes a 23 por ciento del capital básico de todo el sistema financiero–, es decir, que no han sido enterados a Hacienda, hecho que concede a la banca un privilegio del que no goza el resto de los sectores de la economía. Esto nos convierte en el único país que cedió a extranjeros –quienes poseen actualmente 90 por ciento del control– la gestión del sistema de pagos y cuyo gobierno, al mismo tiempo, mantiene los privilegios que fueron otorgados a los bancos, cuando eran controlados por inversionistas nacionales.

De esta manera, podemos observar con mucha claridad que, si por un lado entregamos nuestros mejores recursos a precios bajos, y sobre todo no en beneficio de nuestros connacionales, y, por otro, los pocos recursos monetarios que se canalizan al presupuesto se utilizan sin criterios de eficiencia y para abatir de manera consensuada e inteligente los rezagos de nuestra población, no habrá dinero que alcance, tal y como ocurre en una familia, en una empresa, o en una nación que gasta más de lo que percibe, y/o despilfarra sus recursos.

Por otro lado, el Sindicato Mexicano de Electricistas denunció a través de su secretario general, Rosendo Flores, que en el último año

un millón de usuarios cometieron fraude contra Luz y Fuerza del Centro, al realizar grandes consumos y evadir el pago del servicio –en muchos casos son empresas grandes–, causándole a la paraestatal pérdidas por 11 450 millones de pesos.

Exenciones y condonaciones por motivos políticos

En Michoacán, por ejemplo, la SHCP perdonó a nuestra entidad federativa y a los ayuntamientos el pago de 1 500 mdp, correspondientes al ISR que le adeudaban a la Federación desde hace más de 15 años, luego de la firma del convenio de descentralización de la educación.

Decomisos y aseguramientos al narco y a la delincuencia organizada

Si pudiéramos saber la respuesta verdadera a las siguientes preguntas: ¿Cuál es su inventario?, ¿a cuánto ascienden esos bienes?, ¿cuál es su situación jurídica?, ¿a qué entidad se transfieren?, ¿cómo benefician a los mexicanos?, tendríamos parámetros cuantitativos claros para evaluar la eficacia de nuestra estructura de seguridad pública... ¡Divina ilusión!

Reservas monetarias internacionales

Al cierre de 2003 ascendieron a más de 57 000 millones de dólares. Pero, ¿cuál es el beneficio real de tener reservas altas?, ¿en dónde se invierten?, ¿qué beneficios reditúan?, ¿cómo se podrían emplear para generar empleos, en vez de invertirlas en bienes de renta fija?

Si queremos que haya una reforma hacendaria integral, no sólo debemos crear más impuestos y cargárselos a quienes menos tienen, debemos orientarnos a tener un plan de gasto público inteligente y nacionalista que beneficie a los mexicanos antes que fortalecer la economía de las potencias vecinas.

México, un país en el que todos contribuyamos

Sí, de acuerdo, se requieren urgentemente fondos fiscales, pero ¿quiénes de nosotros debemos aportarlos?, ¿sólo algunos mexicanos?, ¿los

contribuyentes cautivos?, ¿o sólo las clases más desprotegidas, incluidas en los primeros seis deciles socioeconómicos, población pobre en su mayoría? ¿O debemos entre todos edificar la gran nación que anhelamos?

Es absolutamente imprescindible que entendamos que todos los que habitamos esta nación debemos contribuir a la creación de esa gran bolsa hacendaria. ¿Se necesita que haya buenos ciudadanos para que haya buenos gobernantes! Se necesita que estos últimos hagan un uso eficaz y escrupuloso de los recursos públicos, mediante un plan de austeridad efectiva y que rindan cuentas claras y con total transparencia. Que la burocracia no sea excesiva ni inoperante.

Se requiere fincar responsabilidades administrativas y penales a los servidores públicos –dondequiera que despachen– que incurran en acciones que despilfarran nuestros recursos naturales y monetarios.

Se requiere, por ejemplo, que se definan las responsabilidades de los malos banqueros que metieron a la panza del Fobaproa-IPAB créditos irregulares por montos exorbitantes, considerando las exiguas finanzas públicas, así como a los empresarios que endosaron a los contribuyentes el rescate carretero.

Se requiere que los políticos respetemos las leyes, que nos pongamos a trabajar cada quien en su trinchera. Que no sigamos empañando la pobre imagen que la ciudadanía tiene de algunos actores políticos, como la de los diputados, quienes nos disputamos con los policías el último lugar en imagen pública.

Se requiere que nuestros gobernantes no continúen entregando a manos extranjeras nuestros recursos, mediante una privatización silenciosa que, a más de violar la Constitución Política, hipoteca el porvenir de nuestros hijos.

Se requiere que no nos sigamos endeudando. Entre las deudas públicas externa, interna, Fobaproa-IPAB, contratos de servicios múltiples de los proyectos de inversión directa de Pemex y CFE, y los pasivos por jubilaciones y pensiones de trabajadores al servicio del Estado, más los de las universidades públicas, puede ser que el total de lo adeudado llegue a más de 5 billones de pesos. Esto sin contar la enorme carga de intereses que los adeudos representan y que se pagan anualmente con recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, impidiendo se inviertan en la solución de múltiples necesidades.

Se requiere que no haya regímenes especiales de contribuyentes: ni aquellos que exentan de algunos gravámenes, ni aquellos que permiten la consolidación de estados financieros para pagar menos impuestos. Se requiere que haya menos evasión y elusión fiscales.

Se requiere que se amplíe la base de contribuyentes, incluyendo, claro está, a la economía informal.

Se requiere, por ejemplo, que se paguen impuestos por las compraventas accionarias que las grandes empresas realizan a través de la bolsa de valores.

Se requiere que no haya el boquete fiscal y económico que deja el contrabando y la piratería. Y tampoco el de los aranceles que no se cobran en los sobrecupos de productos establecidos en el TLCAN.

Se requieren muchas cosas más. Pero en esta materia se necesita que la carga fiscal se distribuya de un modo más equitativo: la principal fuente de ingresos tributarios del ISR la constituyen los contribuyentes cautivos asalariados, con 53.4 por ciento del ISR; mientras que las personas morales lo hacen con 38 por ciento; las físicas, con 5.6 por ciento; y por último los residentes en el extranjero, con tres por ciento.

Mientras en este país algunos sigan siendo privilegiados, estén al amparo de componendas gubernamentales, legislativas o judiciales, o pretendan desentenderse de su obligación para lograr un México más justo, no habrá posibilidades reales de una verdadera reforma fiscal. Todos los mexicanos debemos entender que éste es un asunto de la mayor trascendencia para la nación y que todos debemos contribuir, como en el viejo juego de la pirinola, en donde en una tirada toca: “todos ponemos”.

Y debemos entender, como dijo Néstor Kirchner, presidente de Argentina, en su famosa declaración de Nuevo León:

...que los Estados Unidos y los organismos financieros, como principales impulsores del modelo económico neoliberal, son los responsables de consolidar un modelo de injusticia, de quiebra de las economías –con su apertura comercial y financiera indiscriminada; la desaparición del Estado; y las privatizaciones a cualquier precio– y de llevar a extremos la desigual distribución del ingreso, así como la exclusión y la corrupción que padecen muchos países...

La actual formulación de la política económica en México*

*Inelvo Moreno Álvarez***

Introducción

Cada vez de manera más abierta, lo fundamental de la política económica en México se formula no en función de las necesidades de nuestro aparato productivo ni es diseñado por los gobernantes y funcionarios mexicanos de manera autónoma. El proceso de formulación de políticas, en esta modalidad, es crecientemente compartido por los responsables mexicanos con –o cedido a– funcionarios y técnicos extranjeros e instituciones financieras y no financieras internacionales, en respuesta a necesidades e intereses geográficos y económicos que rebasan a los estrictamente nacionales. Tal modalidad viene de sexenios anteriores y se acentúa en el actual.

Ejemplo concreto de lo anterior es la intención y los resultados de la llamada Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América

* Con la colaboración de Heriberto López Ortiz, asesor del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

** Diputado federal por el PRD.

del Norte (ASPAN), dada a conocer el 23 de marzo de 2005 mediante la Declaración Conjunta México-Canadá-Estados Unidos,¹ que dio cuenta de la reunión efectuada por los presidentes Fox, de México; Bush, de los Estados Unidos; y el primer ministro Paul Martin, de Canadá, en Waco, Texas. En dicha declaración se señalan dos puntos básicos:

Nosotros, los mandatarios electos de México, Canadá y Estados Unidos nos reunimos en Texas para anunciar el establecimiento de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN).

[...]

A partir del 11 de septiembre de 2001, hemos puesto en práctica nuevas medidas para enfrentar la amenaza del terrorismo y reforzar la seguridad de nuestros habitantes.²

Por su contenido e iniciativas, la ASPAN es, simultáneamente, una aceleración y ampliación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), es decir, una mayor integración subordinada de la economía mexicana a la de los Estados Unidos, y la respuesta a la inseguridad en ese país, debida a los atentados terroristas de septiembre de 2001, lo que significa la incorporación de México a la doctrina y política de seguridad nacional del país vecino, de manera también subordinada.

Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)

En el aspecto estrictamente económico, la ASPAN plantea para México políticas inducidas por los intereses regionales, marcadamente los estadounidenses, más que por los nacionales. Esas políticas no habían sido planteadas previamente por la actual administración por iniciativa propia.

¹ Presidencia de la República, boletín: Declaración Conjunta México-Canadá-Estados Unidos, 23 de marzo de 2005, Waco, Texas.

² *Idem.*

En sus apartados de “Resultados iniciales” (que hace un recuento de acuerdos logrados, así como de acciones ya en marcha en los tres países) y “Temas e iniciativas” (que incluye la propuesta de políticas económicas comunes de los tres socios, hacia el futuro inmediato y mediano), son presentadas las políticas económicas regionales por instrumentar, a las que se compromete nuestro gobierno.

Entre los resultados iniciales son enumeradas ocho acciones:

- Comercio electrónico
- Liberalización de reglas de origen
- Protección al consumidor
- Etiquetado de textiles y prendas de vestir
- Entrada temporal
- Enfoque armonizado para encefalopatía espongiforme bovina (EEB)
- Seguridad operacional de la aviación
- Sistemas armonizados de navegación aérea.

Por lo que hace a temas e iniciativas³ se hace referencia a tres subtemas:

- El mejor lugar para hacer negocios
- Cooperación sectorial para mejorar la competitividad
- El mejor lugar para vivir

Las distintas propuestas abarcan políticas comercial y arancelaria, industrial, energética, de aviación y alimentaria.

Resultados iniciales⁴

Comercio electrónico. En junio de 2005 los tres países firmaron algunos principios comunes para el comercio electrónico a efecto de impulsar el comercio en línea transfronterizo.

³ Se integra por once políticas principales: Marco de cooperación regulatorio trilateral; propiedad intelectual; flexibilización de las reglas de origen; Acero: una alianza estratégica para una industria estratégica; Hacia un sector automotriz totalmente integrado; Creando una economía energéticamente sustentable para América del Norte; Transporte aéreo: ampliando nuestros horizontes; cruces fronterizos más seguros, rápidos y eficientes; comercio electrónico libre y seguro; aire limpio, agua limpia; y acceso a una oferta de alimentos segura y confiable.

⁴ De aquí en adelante la información y citas están tomadas del documento *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte / Reporte a los Mandatarios*, junio de 2005, Secretaría de Economía, México.

Liberalización de reglas de origen. Se han establecido cambios en las reglas de origen para productos electrodomésticos, metales preciosos, maquinaria y partes. Esto equivale a efectuar modificaciones al TLCAN y acelerarlo.

Protección al consumidor. México y los Estados Unidos están negociando un memorando de entendimiento para fortalecer el intercambio de información, así como las actividades de cooperación en materia de seguridad y protección a la salud de los consumidores, al tiempo que se busca una mayor compatibilidad en la normalización, memorando similar al que tienen firmado Canadá y los Estados Unidos. Con esto, la política de protección al consumidor de México simplemente se adapta a la diseñada por los países vecinos.

Etiquetado de textiles y prendas de vestir. En este rubro hay un acuerdo en el uso de símbolos sobre el cuidado de los textiles y prendas de vestir, mediante la homologación de las etiquetas.

Entrada temporal. Los tres países propusieron a la Comisión de Libre Comercio del TLCAN un documento con los procedimientos necesarios para que en cada país se modifique el apéndice de profesiones del Tratado, lo que representa una aceleración del TLCAN que podría ser desfavorable a nuestro país.

Enfoque armonizado para encefalopatía espongiforme bovina (EEB). Se llegó a un acuerdo entre las autoridades de salud animal de los tres países para tener un enfoque armonizado sobre EEB en la región. Si resulta una armonización negociada y equitativa, podría ser favorable al país.

Seguridad operacional de la aviación. Con el propósito de dar seguimiento al acuerdo trilateral firmado en 2004, para la creación de un sistema de aumentación satelital en la región “serán instaladas cinco estaciones en Canadá y en México” a mediados de este año. Estas acciones por lo menos no eran suficientemente conocidas en nuestro país. Pero además la reglamentación aérea debe ser internacional general más que bilateral.

Sistemas armonizados de navegación aérea. Los tres países acaban de emitir la Declaración Trilateral de Aviación de América del Norte que contiene una estrategia conjunta para la instrumentación de la navegación basada en el desempeño regional. Esta estrategia incluye la navegación aérea y un sistema de navegación asistida.

Temas e iniciativas

Para diseñar y proponer los siguientes temas fueron creados diez grupos de trabajo trinacionales.

Marco de cooperación regulatorio trilateral. Será desarrollado para 2007 con el propósito de mejorar tanto los procesos existentes como la cooperación entre los organismos reguladores de los tres países desde el inicio de los procesos de instrumentación de regulaciones y así poder “buscar la compatibilidad de las regulaciones, para reducir los requerimientos de pruebas y certificaciones redundantes”. Es altamente probable que la base de tal compatibilización sea la regulación estadounidense y no la mexicana.

Protección de la propiedad intelectual. Para 2006 se desarrollará una “estrategia coordinada” con el fin de combatir la piratería y las imitaciones ilegales de productos originales. México debería diseñar una política propia en la materia; sin embargo, tal vez sólo adoptará la estadounidense.

Flexibilización de las reglas de origen. Con este proceso, se pretende incrementar la competitividad de las industrias de los tres países, reducir los costos asociados al comercio y facilitar el comercio transfronterizo; asimismo, se está negociando un segundo paquete y se ha establecido el compromiso de concluir las negociaciones de otro tercer paquete de cambios ambiciosos hacia mayo del próximo año. Ello promueve la aceleración y adaptación del TLCAN.

Quizás la parte más trascendental del documento es la que se refiere a la cooperación sectorial para mejorar la competitividad, la cual significaría una verdadera política industrial y energética que en México no ha existido hasta ahora, según se afirma.

Acero: una alianza estratégica para una industria estratégica. El documento pretende desarrollar e implementar en los tres países, para el próximo año, una estrategia siderúrgica de América del Norte, a efecto de “promover el crecimiento, la competitividad y la prosperidad de esta industria”, a través del Comité de Comercio de Acero de América del Norte (CCAN), enfocándose en:

- a) la “eliminación de distorsiones que afecten negativamente a los mercados del acero de América del Norte, incluyendo la coordinación de políticas y otras acciones”;
- b) “reducir los costos y riesgos para el comercio de acero en América del Norte”; y

c) la promoción de la competitividad de la industria del acero a través de la innovación y el desarrollo del mercado.

Ahora resulta que sí hay industrias “estratégicas”, cuando la actual administración ha negado tal reconocimiento a otras industrias mexicanas como la petrolera. Si el acero es estratégico, ¿por qué el gobierno privatizó las acereras que estaban en su poder?; por otro lado, ¿cuáles son las distorsiones que menciona el documento?, ¿desde cuándo están presentes?, ¿qué tipo de coordinación se establecería?, ¿ésta no afectaría a la libre competencia del mercado mundial del acero? En realidad representa una reestructuración de la obsoleta industria del acero estadounidense.

Hacia un sector automotriz totalmente integrado. En este sector se busca crear un consejo automotriz de América del Norte para apoyar su competitividad, incluyendo a las autopartes; identificar problemas que inciden en la industria, como regulaciones, infraestructura y asuntos fronterizos.

Dado que no existen empresas automotrices mexicanas, esta iniciativa sólo puede significar una relocalización geográfica definitiva y ventajosa de la industria automotriz estadounidense en el territorio de los tres países, con el propósito de contrarrestar su pérdida de mercado mundial. De cualquier forma, la iniciativa no podría haber sido propuesta por México.

Creando una economía energéticamente sustentable para América del Norte. Éste es el tema central sobre el que los Estados Unidos no han dejado de insistir y presionar por todas las vías posibles a México. El documento señala el objetivo de “crear una economía energéticamente sustentable para América del Norte”, la que, en su opinión, “es de vital interés para los tres países”, con un suministro confiable y a precios razonables de la energía. Para ello, “estamos comprometidos para crear las condiciones políticas que promuevan el abasto y uso sustentable de la energía en América del Norte”.

Además, se busca continuar la cooperación en:

...regulación, eficiencia energética, gas natural (incluyendo gas natural licuado, GNL), ciencia y tecnología, confiabilidad de las redes de transmisión eléctrica, producción de arenas bituminosas, energía nuclear, hidrocarburos, e información, estadísticas y proyecciones energéticas.

Se plantea una iniciativa trilateral en materia de gas para dar respuesta a una serie de asuntos relacionados con el mercado del gas natural en la región, que incluye: producción, transporte, transmisión, distribución, consumo, intercambio comercial, interconexiones y GNL, así como proyecciones a futuro, buscando la “transparencia de las regulaciones, leyes y procesos de emplazamiento en los tres países para promover un mayor intercambio comercial e inversión en la región”.

De esta manera, los tres socios han establecido ya un grupo de expertos en materia regulatoria, al reconocer que una adecuada coordinación

...promoverá el interés público a través de una mayor eficiencia, acciones expeditas y coordinadas sobre proyectos significativos de infraestructura energética, así como ahorro en costos tanto para el público como para las entidades reguladas.

Asimismo,

...acuerdan que los esfuerzos en materia regulatoria de la National Energy Board de Canadá (NEB), la Federal Energy Regulatory Commission de los Estados Unidos (FERC) y la Comisión Reguladora de Energía de México (CRE), se verán beneficiados por una mayor comunicación y cooperación respecto a los tiempos y otros aspectos de procedimiento sobre asuntos que puedan estar pendientes ante cualquiera de las tres agencias.

Canadá y los Estados Unidos tienen un grupo de trabajo en materia de confiabilidad eléctrica, que evolucionará hacia un consejo de confiabilidad eléctrica de América del Norte y hacia consejos regionales y una organización de confiabilidad eléctrica, con el objetivo de operar sobre bases internacionales. México, por su parte, iniciará el proceso para integrarse a este grupo de trabajo. Mediante estas acciones, los Estados Unidos pretenden controlar el petróleo mexicano sin necesidad de que haya cambios constitucionales ni de efectuar inversiones cuantiosas en el sector energético de nuestro país. El gobierno mexicano ha accedido a todo ello. Sería una política que no había sido tan explícita por parte de nuestro gobierno. ¿Cuáles serían esas “condiciones políticas” que menciona el documento?

Transporte aéreo: ampliando nuestros horizontes. Se espera que hacia el año 2007 quedará definido un plan para mejorar la seguridad y eficiencia del sistema de navegación aérea en la región y para ampliar las oportunidades de transporte aéreo; alcanzar un acuerdo sobre nuevas oportunidades para la aviación comercial; tener un régimen regulatorio compatible para facilitar la aviación privada entre los tres países. Esta iniciativa parecería ser el marco del proceso de venta de Cintra, pero sin reciprocidad alguna para México.

Los Estados Unidos y México desarrollarán el Acuerdo Bilateral de Seguridad en la Aviación (BASA, por sus siglas en inglés). Los Estados Unidos apoyarán a nuestro país para el

...fortalecimiento de la supervisión de compañías mexicanas que producen partes y componentes para la industria aeroespacial. Con este propósito, una vez que haya suficiente producción para ser inspeccionada, México y los Estados Unidos firmarán un memorando de cooperación para apoyar la supervisión de esta producción. Este memorando será el primer paso concreto hacia la eventual conclusión del BASA, bajo el cual determinadas partes y productos aeronáuticos mexicanos serían elegibles para exportarse a los Estados Unidos, lo que beneficiará a la industria mexicana.

Esta iniciativa parecería de las pocas “favorables” para México, ya que nos aseguraría “maquilar” partes de aviones para los Estados Unidos.

Cruces fronterizos más seguros, rápidos y eficientes. Se apoyará la “planeación binacional de la frontera”, el intercambio de información y la comunicación, por medio del Grupo de Trabajo de Transporte Fronterizo Estados Unidos-Canadá y del Comité Conjunto de Trabajo sobre Planeación del Transporte Estados Unidos-México. Habrá que conocer bajo qué lineamientos trabajará el Comité Conjunto de Trabajo sobre Planeación del Transporte Estados Unidos-México, pues sería posible que la planeación del transporte en México se diseñe en los Estados Unidos en función de sus intereses, considerando que las aerolíneas mexicanas serán vendidas, posiblemente a extranjeros, y las empresas ferroviarias más grandes del país son estadounidenses. Por lo pronto, las grandes ferroviarias “mexicanas” forman parte de la asociación estadounidense de ferrocarriles.

Aire limpio, agua limpia: protegiendo a la gente y a nuestro medio ambiente. Los tres países

...trabajarán juntos para: incrementar la oferta doméstica de combustibles con bajo contenido de azufre en México, a través de una inversión importante de México, apoyado por asistencia técnica y creación de capacidades por parte de los Estados Unidos y Canadá.

Lo anterior podría constituir una vía adicional de penetración del capital estadounidense en Pemex.

Acceso a una oferta de alimentos segura y confiable. Los tres socios se proponen identificar o establecer un mecanismo de coordinación de inocuidad alimentaria regional que permita:

...cooperar en el diseño y desarrollo de estándares comunes, “cuando sea conveniente”; revisar los estándares de inocuidad alimentaria existentes para, con bases científicas, identificar y evaluar las diferencias, con el propósito de eliminar, “cuando sea conveniente y adecuado”, las diferencias identificadas.

¿Puede haber condiciones en las que se justifique no desarrollar estándares comunes de inocuidad alimentaria y eliminar diferencias de las mismas entre países socios? Sí, sólo cuando uno de los socios imponga sus exportaciones de alimentos no sanos al otro. ¿Quién produce transgénicos? México no.

Conclusión

Pueden vislumbrarse una serie de políticas comerciales, arancelarias, industriales, energética, aérea, de transporte y alimentaria, mexicanas de corto y mediano plazos que no habían sido propuestas con anterioridad al país por el gobierno actual, pero que ahora se asumen como compromisos, inducidos por las necesidades e intereses de los Estados Unidos a través de la ASPAN. De esta forma, la política económica mexicana cada vez se formula menos en nuestro país en función de nuestros intereses y necesidades.

Desafíos para el desarrollo económico de México

*Javier Salinas Narváez**

Existe un consenso en que el nivel de desarrollo de los países y la efectividad del Estado en la vida económica están íntimamente interrelacionados. También se ha extendido la idea de que la participación del Estado no debe ser como proveedor directo de bienes y servicios, sino como promotor y facilitador de los mercados y de la actividad productiva. Así, la intervención estatal se vislumbra como un instrumento para corregir o atenuar las fallas que el mercado presenta inevitablemente, en ciertos aspectos.

Estas fallas hacen indispensable e insustituible la intervención del Estado en la economía y tienen que ver con situaciones en las que el mercado, por sí mismo, es incapaz de asignar los recursos eficientemente. Dichas fallas son de diversos tipos y pueden variar en grado, causando desde ligeras distorsiones hasta grandes desviaciones respecto a situaciones de bienestar óptimo. Así, la intervención pública en la economía depende del grado de las fallas del mercado y de su naturaleza.

* Diputado federal por el PRD. Secretario de la Comisión de Economía.

En un mundo globalizado, la capacidad de competir lo es todo, pues de esa capacidad se deriva la generación de riqueza, el crecimiento económico y, por lo tanto, los empleos y la mejora en los niveles de vida de una población. La competitividad permite a una empresa ser exitosa en el mundo en que se desenvuelve y una empresa es competitiva cuando logra desarrollar productos y servicios cuyos costos y calidades son comparables o superiores a los de sus competidores en el resto del mundo.¹ De aquí que la competitividad sea una característica de las empresas y que en un sector industrial o país puedan coexistir distintos grados de competitividad. A partir de esto, uno podría concluir que la competitividad es un asunto que sólo interesa y debe interesar a las empresas. Sin embargo, la realidad difícilmente podría ser más contrastante.

Globalización y competitividad

Aun cuando las empresas compiten en función de los productos o servicios que elaboran y el éxito depende de la eficiencia de sus procesos productivos (lo que incluye tecnología, personal y capital), la calidad de sus productos y el precio de los mismos, hay una infinidad de factores externos que determinan su capacidad de competir. Una empresa puede ser la más productiva y tecnológicamente exitosa en lo interno, pero, si las condiciones externas le imponen diversos costos, su competitividad acaba siendo limitada.

¹ “Entre los términos que la competencia global ha acuñado, el de competitividad ocupa un lugar destacado entre hombres de negocios, gobernantes, periodistas, intelectuales y público en general, al punto en que la competitividad constituye hoy una de las mayores prioridades y preocupaciones de empresas y naciones. Diversos enunciados y metodologías alternativas han surgido para definir y medir la competitividad; puede tomarse como común denominador de todos ellos la noción sobre la posición relativa de cada país o empresa en una carrera internacional por el éxito económico [...] El índice de Imco parte de un enfoque que define la competitividad como: ‘la capacidad de un país para atraer y retener inversiones’. Partiendo de dicha definición, el índice de Imco incorpora el efecto de 150 variables agrupadas en diez plataformas estadísticamente relacionados con la competitividad.” *Expansión*, México, en <http://www.expansion.com.mx/movil/nivel2.asp?cve=919_10>.

Para competir, las empresas tienen que contar con un entorno físico, legal y regulatorio que contribuya a reducir costos y elevar la productividad. Y es en el ámbito externo, donde la influencia del gobierno es determinante. Un gobierno influye en las relaciones laborales, crea y hace cumplir el marco jurídico que permite o impide que las empresas inviertan, vendan y establezcan contratos con otras personas y empresas, y determina la disponibilidad de infraestructura y energía para el desarrollo de las empresas.

Cuando existe un marco propicio para el desarrollo de las empresas, éstas prosperarán junto con los individuos y los consumidores. El tema de la competitividad es tan viejo como el comercio internacional. Pero el que muchas economías, la mexicana incluida, se hayan desarrollado por décadas al margen del comercio internacional, hizo que la competitividad fuera un tema exclusivamente empresarial. Mientras las empresas competían únicamente con otras empresas de su misma región o país, su capacidad para ser exitosas dependía íntegramente de sus propias fortalezas y habilidades. Las empresas enfrentaban condiciones similares en el entorno: la misma calidad educativa, la misma infraestructura e idéntico marco regulatorio y legal.

En este contexto, la competitividad de las empresas dependía única y exclusivamente de su operación interna. Pero, una vez que el marco de acción de una empresa ya no se limita al entorno físico, legal y geográfico en que opera, todo cambia. La competencia adquiere características nuevas, toda vez que el entorno deja de ser constante. Súbitamente, la competitividad de las empresas requirió de factores exógenos, y es precisamente aquí donde México se ha rezagado. La apertura económica vino acompañada de grandes transformaciones.

Desde las últimas décadas del siglo pasado quedó claro que el avance tecnológico en las comunicaciones y el transporte habían dado lugar a un irreversible proceso de globalización. Los bajos costos con los que podían moverse datos, mercancías y personas por todo el mundo habían provocado una verdadera explosión de las finanzas y del comercio internacional. Las compañías multinacionales se expandían rápidamente y creaban redes globales de producción y minimización de costos. El comercio internacional se tornó intracorporativo. La competencia global se hizo cada vez más fuerte entre las empresas, por los mercados, y entre los países, por la inversión de las empresas.

La globalización reforzó la corriente liberalizadora. El comercio y la inversión extranjera, directa y de cartera, fluyen libremente por casi todo el mundo. Esta nueva realidad ha impuesto al Estado retos complejos en materia económica.

México, como muchos otros países, no pudo retraerse a esa tendencia y, a mediados de la década de los ochenta, comenzó una profunda transformación de sus estructuras gubernamentales y de las actividades del Estado en el terreno económico, misma que continúa en marcha hasta la fecha.

La realidad mexicana mostraba que había necesidad de modernizar la economía mexicana o el país enfrentaría, en el mediano plazo, una incapacidad creciente para generar recursos. El riesgo de nuevas crisis económicas y de que el Estado ingresara en la insolvencia, hacía indispensable replantear las fronteras de la actividad estatal.

En el contexto internacional enunciado y ante la perspectiva de unas finanzas públicas cada vez más vulnerables, por las crisis económicas de 1981-1982, el gobierno de nuestro país dio comienzo en 1982 a una nueva estrategia para sanear y fortalecer la hacienda pública, que incluía: la contracción en el gasto del gobierno; el mejoramiento de los procesos fiscales; y el aumento de la base tributaria. Finalmente y como parte de esta estrategia, se dio la privatización de empresas y programas públicos que generaban una carga excesiva para el Estado, con el fin de que la dotación de sus bienes y servicios pudieran realizarla los particulares.

La desincorporación de entidades públicas fue, ante todo, un mecanismo de política económica y para el fortalecimiento de la hacienda pública, que tomó forma desde 1983.² Sin embargo, estas medidas se intensificaron de manera importante en el sexenio 1988-1994 y, como consecuencia, surgió el Programa de Desincorporación de Entidades Públicas, cuyos objetivos eran:

- Fortalecer las finanzas públicas
- Canalizar adecuadamente los escasos recursos del sector público en las áreas estratégicas y prioritarias

² Jacques Rogozinski, "La privatización de empresas paraestatales: la experiencia de México", en *Resumen de una visión de la modernización de México*, vol. II, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 493.

- Eliminar gastos y subsidios no justificables desde el punto de vista social ni económico
- Promover la productividad de la economía, transfiriendo parte de esta tarea al sector privado
- Mejorar la eficiencia del sector público, disminuyendo el tamaño de su estructura³

El programa cubrió múltiples ramas de la actividad paraestatal; entre diciembre de 1988 y noviembre de 1994 el Estado desincorporó 977 empresas, entre las que destacaban la totalidad de los bancos, Teléfonos de México, la Compañía Mexicana de Aviación y los canales de televisión 7 y 13. Al mismo tiempo, el gobierno otorgó concesiones para la construcción y administración de carreteras y puertos marítimos, entre otros.⁴

El problema fue de velocidad y de calidad. En muy poco tiempo se privatizaron empresas, se eliminaron regulaciones, se liberalizó el comercio y se negoció un tratado de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá. El impulso de esas reformas fue formidable y obligó a todas las empresas a ajustarse a una nueva realidad. Independientemente de la calidad de algunas de ellas, el conjunto de reformas imprimió una nueva dinámica al desarrollo económico del país. Pero ese dinamismo exigía una continuidad que no se consumó.

Las condiciones de la competitividad en México

México ha padecido las consecuencias de una transición económica inconclusa. Se sometió a la competencia de bienes, pero no a la de los servicios; industria manufacturera, pero no proveedores de servicios básicos, como crédito, gasolinas y energéticos.

Se obligó a las empresas a competir en una situación de desventaja. La industria de la confección o la de los zapatos tuvieron que competir con productos semejantes de países asiáticos o europeos, sin contar con condiciones similares de operación. Mientras que allá el precio de los energéticos, por citar un ejemplo, lo determina el

³ *Ibid.*, p. 501.

⁴ *Ibid.*, pp. 502-503.

mercado, aquí se fija de acuerdo con el ingente déficit que arroja una administración paraestatal extraordinariamente ineficiente y frecuentemente irresponsable y corrupta.⁵

Mientras que el industrial coreano o francés no tiene que cargar con el peso de las pensiones de los trabajadores retirados de la empresa eléctrica, al industrial mexicano le cargan la totalidad. Lo mismo ocurre con la gasolina, el gas, las carreteras, entre un sinnúmero de ejemplos más.

Cualquiera que haya vivido en el mundo de la industria y los servicios en el país, conoce la historia. La creación de una empresa toma meses; los bancos ven con suspicacia a quien requiere crédito para hacer funcionar su negocio; las telecomunicaciones tienen un costo mucho mayor que el de sus competidores en Asia o en los Estados Unidos; la energía eléctrica es cara y se caracteriza por variaciones constantes en su voltaje; las regulaciones en materia laboral y fiscal son complejas, contradictorias, costosas y difíciles de cumplir; los trabajadores suelen estar muy bien dispuestos y son capaces de inventar y mejorar procesos de producción, pero sus fundamentos educativos son pobres y no les ayudan a agregar valor en el proceso de producción. En suma, el empresario mexicano tiene que competir con fuertes desventajas.

⁵ El Evangelio de aquella filosofía de la administración pública de México coincide con el recetario que a principios de los noventa David Osborne y Ted Gaebler manufacturaron en su *Reinventing Government (La reinención del gobierno*, Paidós, Barcelona, 1994).

1. Hacer del gobierno un catalizador, que dirija el timón en vez de remar. El gobierno ha demostrado que por su tamaño y complejidad es un muy ineficiente. El papel del gobierno no es hacer, sino dirigir estratégicamente.

2. El gobierno pertenece a la comunidad. El gobierno debe posibilitar y facilitar la acción de ésta para resolver los problemas, no repartiendo bienes y servicios y simulando resolver los problemas.

3. Cuando el gobierno deba diseñar y generar un servicio público tiene que enfrentarse a la competencia. Las agencias públicas pueden competir con otras, públicas o privadas, e incluso llevar la competencia al interior de las organizaciones públicas.

4. Las agencias de gobierno deben de ser guiadas por el cumplimiento de una misión, no por reglas.

5. Un gobierno que se evalúa por resultados y no por la forma en que gasta sus recursos permite generar una dinámica flexible de acción, donde alcanzar un objetivo no es una rutina sino un reto que requiere inteligencia y habilidad.

6. Las agencias de gobierno deben cumplir con las expectativas y satisfacer las necesidades de sus clientes, no las de la burocracia.

Con todo esto, no es coincidencia que consistentemente en los últimos años México haya perdido posiciones en los índices de competitividad –según el *Global Competitiveness Report*, de 1996 a 2003 México pasó del lugar 32 al 47, redujo su crecimiento en las exportaciones, perdió participación en el mercado estadounidense y quedó rezagado en competitividad de costos frente a China, debido principalmente a ventajas en factores de producción obtenidas por ese país.⁶

De esta forma nos encontramos en una situación de equilibrio inestable que hace pensar que, así como podemos dar el gran paso hacia el desarrollo, podemos regresar a una situación de estancamiento e inestabilidad. Lo que es seguro es que el país no se encuentra en condiciones adecuadas para enfrentar la creciente competencia que caracteriza al mundo y que parece elevarse día a día.

A pesar de que la economía mexicana arroja cifras positivas en diversos rubros, algunos de ellos críticos para la estabilidad, la realidad es que no se han creado las condiciones para crecer ininterrumpidamente.

México no es el primer país que enfrenta la necesidad imperiosa de transformarse. Algunas sociedades, como la china y la española, cada una con sus circunstancias particulares, han logrado transformarse y

7. Un gobierno empresarial debe generar recursos en vez de gastarlos. Producir ganancias para el uso público es una idea sustantiva para este nuevo paradigma. Muchos de los administradores públicos se verán transformados en empresarios públicos, enseñarán continuamente cómo otorgar mejores recursos y tendrán los recursos y la motivación para hacerlo.

8. La labor de dirigir implica una acción que es superior al simple ejercicio de hacer lo correcto o lo que está bien, implica la prevención y el cálculo de los riesgos. Más vale prevenir que remediar.

9. El gobierno debe descentralizarse y pasar de la organización por jerarquías a la organización de trabajo en equipo. Esto permite establecer una relación innovadora y creativa en el trabajo público, invirtiendo en los empleados y generando un nuevo servidor público.

10. El gobierno debe orientarse por el mercado, observándolo e impulsándolo como generador básico de eficiencia. Se debe estimular las mejores decisiones regulando el mercado con incentivos y otorgando información a los clientes para que decidan qué programas y acciones se requieren desde el gobierno.

⁶ “De acuerdo con el estudio anual del Institute for Management Development (IMD), de Suiza, la competitividad de México cayó 23 niveles del año 2000 a 2005. En una lista de 75 naciones nuestro país se ubicó en el lugar 56, misma posición que la registrada en 2004, pero muy distante de la 33 que ocupó hace 5 años. Ese mismo análisis muestra que en la edición 2005 el listado fue encabezado por Estados Unidos;

modernizarse, pero esto no se dio por casualidad. Su éxito es el producto de un proceso intencional, planeado, articulado y que requirió negociación entre distintos grupos de interés.

La gran pregunta es si queremos desarrollar al país elevando los niveles de ingreso de la población y construyendo una economía sólida y próspera con una sociedad más equitativa o si, por el contrario, queremos seguir compitiendo con los salarios más bajos en las industrias más competidas y con menos futuro.

Cuando se consideran las circunstancias de países en su conjunto y se observan las interacciones sistémicas de sus componentes, el cuadro es desalentador, no sólo por la magnitud de la tarea por realizar, sino porque México ha desperdiciado en los últimos años oportunidades doradas para cambiar sin tener que enfrentar sacrificios tan grandes como los que se necesitará realizar en el futuro. Nunca es tarde para comenzar, pero sin duda un país joven y con una adecuada dotación de recursos puede efectuar las profundas transformaciones necesarias con mayor facilidad que una nación de personas en edad avanzada con sus recursos disminuidos, deteriorados o agotados.

México en 1998 se situó en el escaño 34, un año después descendió al 35 y en el año 2000 avanzó al 33, pero a partir de entonces el deterioro ha sido constante, llegando hasta el 56 en el año 2005 (...)

En el *ranking* de este año, México fue superado por naciones como Chile (que se ubicó en el lugar 19), Colombia (47), Brasil (51), España (38), Hong Kong (2), y Singapur (3). Entre las variables que considera el instituto mencionado para ubicar a México en el escaño 56, destacan el desarrollo de la infraestructura pública, el transporte, los costos de los insumos, la liberación de mercados, la calidad de la mano de obra, y los costos de operación de las empresas (...)

Excepto en liberación de mercados, en casi todos los otros rubros México viene perdiendo competitividad, precisa el estudio del IMD. El informe, difundido por la Universidad de Chile, refleja la posición y evolución de la competitividad de 75 países, que mide factores como la economía interna, educación, cultura, y protección al medio ambiente. El IMD considera diversos rubros que se agrupan en cuatro grandes apartados: desempeño económico, eficiencia de gobierno, eficiencia en los negocios e infraestructura (...)

Las economías más competitivas son: Estados Unidos se mantiene como líder indiscutible, seguido en esta ocasión por Hong Kong, que saltó del sexto al segundo puesto desplazando a Singapur, que ocupa ahora el tercer lugar. Islandia, Canadá, Finlandia, Dinamarca, Suiza, Australia y Luxemburgo siguen en la lista. En América Latina le siguen a Chile los países de Colombia (lugar 47), Brasil (51), México (56), Argentina (58) y Venezuela (60)". *El Sol de México*, 12 de mayo de 2005, México, en <<http://www.elsoldemexico.com.mx/impreso/050512/finanzas/1finanzas.asp>>.

El estancamiento que caracteriza al país, y la decreciente competitividad de las empresas, no es un fenómeno económico inexplicable; es producto directo de la ausencia de un consenso sobre el camino que debe adoptar el país. El país requiere un consenso detrás de un paradigma que reconozca que es inevitable participar en los mercados internacionales y que la economía mexicana puede competir, pero que se precisan cambios significativos en la forma de funcionar del gobierno en distintos niveles.

El país requiere cambios profundos que no están teniendo lugar, además de que existe una gran confusión sobre cuáles son los cambios que se requieren. Mucha de esta confusión surge de intereses que se verían afectados por los cambios, pero también emerge de la ignorancia que caracteriza a muchos políticos y a la población en general, sobre las condiciones que generan riqueza en una sociedad y la importancia de crear un entorno conducente a la competitividad empresarial.

Si bien el país necesita grandes consensos para implementar los cambios necesarios, éstos deben ir acompañados de propuestas concretas sobre las que se pueda avanzar en cada uno de los temas relevantes.

De la caída al repunte

Distintos especialistas han señalado factores estratégicos que ofrecen ventajas para la industria nacional, entre los que destacan:

- Cercanía al mercado estadounidense
- Infraestructura física e industrial
- Mano de obra calificada y con experiencia

La reactivación de la industria requiere establecer e implementar una **estrategia** adecuada y llevar a cabo las **acciones** necesarias para que pueda competir exitosamente al especializarse en la fabricación de volúmenes **medios** y bajos de ciertos productos de determinados segmentos.

Estrategia por seguir:

- Desarrollo de habilidades empresariales:
 - Aceptar **la globalización** y liberación como condiciones de mercado

- Mentalizarse para competir
- Desarrollo de **estrategias** de largo plazo; calidad, líneas específicas de productos, **mercadotecnia**, organización de la producción, **capacitación**
- Profesionalizar **la administración** de las empresas
- Desarrollar empresas y **productos** competitivos:
 - Especialización, orientación a calidad, **moda**, diferenciación, establecimientos de **marcas**, flexibilidad

Con base en lo anterior, se puede afirmar que México tiene capacidad para desarrollar una industria exportadora similar a la italiana o española en el sentido de posicionarse en **mercados** y segmentos específicos, en los cuales se puede competir exitosamente.

El ecoturismo presenta, desde el punto de vista comercial (como producto), importantes ventajas competitivas: singularidad, diversidad, autenticidad, impacto, visibilidad, complementariedad y flexibilidad.

Algunas de las ventajas competitivas ofrecidas por las empresas mexicanas:

- Bajo costo de la mano de obra cualificada
- Conocimiento de mercado y **redes** de **distribución** previamente establecido (en los niveles nacional e internacional)
- Una industria maquiladora de **exportación** que apoya el desarrollo de **proveedores** nacionales que cubren los factores de entrega oportuna, calidad y precios, ampliándose así las oportunidades de **negocios** que brinda México a la **inversión extranjera**
- Empresas mexicanas, proveedoras de empresas multinacionales, que ya conocen los esquemas rigurosos de trabajo
- Aprovechamiento de la ubicación geográfica estratégica de México y de los corredores industriales en las fronteras del país, que disminuyen los costos de transporte al contar con la infraestructura necesaria para la producción
- Desregulación de la **inversión** extranjera y marco legal adecuado para el fomento del **comercio internacional**

Conclusiones

La privatización del sector bancario, su quiebra y posterior rescate han implicado (y lo seguirán haciendo) enormes costos para el país,

misimos que tendrán que ser pagados en el transcurso de varios años. Lo mismo podríamos decir de la construcción de carreteras. Posiblemente algunos de los procesos de privatización exitosos los podemos ver en la venta de TV Azteca, en la venta de Telmex y en el nuevo sistema de pensiones basado en cuentas individuales. Pero ninguno de estos casos se ha reflejado de manera inmediata en un mayor crecimiento económico. Muy probablemente eso ocurrirá en el caso de las afores, pero los impactos del nuevo sistema se reflejarán cuando el nuevo modelo alcance su madurez, es decir, dentro de quince o veinte años o tal vez más.

A la luz de lo anterior es claro que algunas reformas estructurales han sido positivas, pero otras han implicado enormes costos. Por ello, en el debate en torno a las reformas para la competitividad, como la energética, se debe tener cuidado. No es claro que transfiriendo los derechos de explotación de recursos naturales al sector privado ocurrirá algún milagro económico que ayude a consolidar el crecimiento de la economía. Lo mismo se dijo del proceso de certificación ejidal y, a diez años de iniciado, el campo sigue sumido en la miseria.

Es incierto que la no aprobación de las reformas pendientes, la fiscal, laboral y energética, por mencionar algunas, provoque el escaso crecimiento económico que hemos tenido en las últimas décadas. Posiblemente se han abordado los problemas desde una perspectiva incorrecta.

En el caso de la reforma energética hay razones teóricas que indiquen que un monopolio público puede alcanzar los beneficios de un mercado donde existen muchos competidores. Pero lo que en realidad se requiere es que empresas como Pemex y CFE tengan autonomía de gestión y no sean drenadas por la Secretaría de Hacienda o bien que puedan imponer precios sin la injerencia de la misma secretaría. Sin embargo, la propuesta se ha centrado en permitir que sea la iniciativa privada la responsable de la generación de energía en este país.

Una vertiente verdaderamente importante es el proceso de administración de justicia. Independientemente de los costos económicos de la corrupción y de los juicios ante tribunales, lo cierto es que un sistema de administración de justicia donde es más barato delinquir que respetar las leyes, sólo puede traer caos y, en alguna medida, anarquía en el país. Ninguna de estas condiciones es apta ni para la competitividad, ni para que la economía crezca.

De no tomarse ahora medidas que permitan que la economía crezca, la mano de obra con mayor capital humano tendrá que conformarse con bajos sueldos, por lo que lo más probable es que se cree una situación de descontento social que podría reflejarse en conflictos sociales. En el mejor de los casos buscarán irse del país y el beneficiario de la inversión que se está haciendo en ellos será el país huésped. Así pues, lo que resta es crear condiciones para que la economía crezca con base en la competitividad.

Desarrollo regional y urbano en la cuenta pública nacional

*Guadalupe Morales Rubio**

A manera de introducción

El presente artículo pretende dar a conocer a los no especialistas y a quienes conocen más del tema, el manejo que en materia presupuestaria se da al desarrollo regional y urbano. Ambos tópicos quedan circunscritos dentro del marco del desarrollo territorial, materia fundamental para el desarrollo del país; de ahí su importancia y pertinencia en la cuenta pública nacional y particularmente en la asignación presupuestaria del gasto público.

Para poder abordar este tema de manera adecuada, es preciso comenzar primero por explicar algunos conceptos relevantes en la materia, esto le permitirá al lector comprender mejor los tópicos utilizados para explicar la constitución y evolución de los ramos y funciones involucradas con el desarrollo regional y urbano; por ello,

* Diputada federal por el PRD. Secretaria de la Comisión de Desarrollo Metropolitano; ha presentado diversas iniciativas de ley relacionadas con temas territoriales y fiscales en materia turística.

en las primeras páginas del documento se abordan temas como la inversión pública, obra pública, gasto, formación bruta de capital, entre otros. Asimismo, se espera que el contenido del artículo y especialmente el apartado dedicado a los comentarios finales, en donde se hace un recuento del análisis general llevado a cabo para la elaboración de dicho artículo, sea de utilidad para el lector y lo lleve a comprender la gravedad de la situación programático-presupuestaria vivida en materia territorial y particularmente en los temas de desarrollo regional y urbano.

En consecuencia y como corolario anticipado, pretendemos evidenciar la gravedad del deterioro y desatención que el gobierno mexicano ha tenido en la última década en los temas objeto de este artículo y las consecuentes repercusiones que esto ha traído al desarrollo nacional.

Inversión pública en el desarrollo regional y urbano

Se define como las erogaciones de las dependencias del sector central, organismos descentralizados y empresas de participación estatal destinadas a la construcción, ampliación, mantenimiento y conservación de obras públicas y, en general, a todos aquellos gastos destinados a aumentar, conservar y mejorar el patrimonio nacional.

Una obra pública es todo trabajo que tiene por objeto la creación, construcción, conservación o modificación de los bienes inmuebles o de capital del gobierno. En la clasificación por objeto del gasto del gobierno federal, las obras públicas forman parte de un capítulo presupuestario que agrupa las asignaciones destinadas a la creación de la infraestructura física mediante la realización de obras públicas que contribuyen a la formación de capital del país. Incluye todo tipo de adquisiciones necesarias para la construcción, instalación, ampliación, rehabilitación, servicios relacionados con la obra pública, entre otros aspectos, así como las asignaciones para realizar estudios de preinversión.

Existen dos modalidades de obra pública: por administración y por contrato. Las obras públicas por administración son las asignaciones destinadas a cubrir el monto de las erogaciones que realice directamente la administración pública federal en las contribuciones,

reconstrucciones, ampliaciones, adaptaciones, mejoras y supervisión de obras públicas por administración directa. Las obras públicas por contrato son las asignaciones destinadas a cubrir el pago que la administración pública federal contrate con personas físicas o morales. Pueden ser construcciones, reconstrucciones, adaptaciones, mejoras, servicios y estudios relacionados con las mismas.

Desde este contexto, para un crecimiento económico del país, se requiere la realización de obras públicas con inversiones públicas, que son aplicadas por dependencias del gobierno federal de acuerdo con sus funciones.

Con la Nueva Estructura Programática (NEP) aplicada a partir de 1998 por el Poder Ejecutivo Federal, la clasificación funcional tiene una importancia fundamental, ya que a través de ella la asignación del gasto público resulta ser más eficaz y eficiente, lo cual es indispensable en tanto que la relación costo-beneficio es fundamental en la implementación de políticas públicas.

La función 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación, destinada al tema del desarrollo regional y urbano, comprende los programas sectoriales y/o actividades institucionales relacionadas con acciones tendientes a la construcción, conservación y mantenimiento mayor de obras para urbanización, vivienda, agua potable y tratamiento de aguas. Esta función involucra todos los aspectos referentes a obras públicas llevadas a cabo con políticas de inversión pública.

En la operación del presupuesto asignado a la función 12 (Desarrollo Regional y Urbano), se involucran las siguientes dependencias gubernamentales federales:

- Ramo 20. Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)
- Ramo 16. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)
- Ramo 26. Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza (a partir del año 2000, sus fondos fueron incluidos en el ramo 20: Desarrollo Social)
- Ramo 33. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
- Ramo 23. Previsiones Salariales y Económicas
- Ramo 06. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
- Clave 00637. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)

Para identificar el comportamiento de la inversión pública en el desarrollo regional y urbano, se deben analizar los gastos realizados por las anteriores dependencias citadas.

Los gastos de las instituciones públicas se clasifican en: *a)* gastos totales, *b)* gastos corrientes, *c)* gastos de capital y *d)* gastos en obras públicas.

El gasto total es la suma de los gastos corrientes y de capital, y los gastos de obra pública son parte de los gastos de capital. El gasto corriente está compuesto por servicios personales; materiales y suministros; servicios generales; ayudas, subsidios y transferencias; y otras erogaciones. El gasto de capital está integrado por ayudas, subsidios y transferencias; bienes muebles e inmuebles; obra pública; y otros gastos de capital.

La Clasificación del Presupuesto de Egresos de la Federación por Objeto del Gasto establecida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determina con relación al gasto corriente y de capital lo siguiente:

El gasto corriente es el conjunto de erogaciones destinadas a la adquisición de bienes, servicios y otros gastos diversos que realizan las dependencias y entidades de la administración pública federal, para atender la operación de sus unidades productoras de bienes o prestadoras de servicios. El gasto corriente se identifica de acuerdo con los siguientes criterios:

1. Se destina a la adquisición de toda clase de bienes y servicios, cuya vida útil prevista es menor de un año y su costo unitario es relativamente bajo (por ejemplo, consumibles, artículos de oficina, papelería).
2. No forma parte de los activos físicos de las dependencias y entidades.
3. Se utiliza para realizar actividades ordinarias productivas o de prestación de servicios de carácter regular y permanente, así como para trabajos de conservación y mantenimiento menor.
4. Con el gasto corriente, la aportación al valor de los activos físicos existentes o a la productividad de los bienes no es significativa y no incrementa en términos reales el patrimonio de las dependencias o entidades ejecutoras del gasto.
5. Los bienes y servicios que se califican como gasto corriente, generalmente son difíciles de inventariar; sin embargo, y para

finde racionalidad presupuestaria, existen bienes que deben ser inventariados, por ejemplo: engrapadoras, perforadoras, manuales, papeleras y otros accesorios que se utilizan en las oficinas.

6. El gasto corriente incluye los gastos destinados a las actividades de investigación y desarrollo, debido a que no producen beneficios concretos y generalmente no están incorporados en los activos físicos de las dependencias y entidades.

El gasto de capital son las erogaciones en bienes, servicios y otros gastos diversos destinados a incrementar los activos fijos de las dependencias y entidades de la administración pública federal. El gasto de capital se identifica considerando los siguientes criterios:

1. Se destina a realizar actividades que tienen por objeto crear, construir, conservar, mantener, instalar, reparar o demoler bienes inmuebles, así como a la adquisición de bienes muebles e inmuebles.
2. Representa mejoras, adiciones o modificaciones importantes a los bienes de capital fijo existentes. Por ejemplo, en los recursos agropecuarios del país y los dedicados a la explotación y desarrollo de los recursos naturales.
3. Prolonga la vida útil de los activos fijos; aumenta sensiblemente su productividad; y modifica la naturaleza o el volumen de los bienes o servicios que producen.
4. La amortización de los gastos de capital por depreciación se manifiesta en dos ejercicios fiscales o más.
5. Son de capital las adquisiciones de materiales y suministros cuando éstos se utilizan en trabajos de mantenimiento mayor de inmuebles, que adicionan valor o mejoran activos.
6. El gasto de capital incluye los costos directamente vinculados con la adquisición y la instalación de los bienes muebles e inmuebles que forman parte de los activos fijos, como son: derechos de aduana, impuestos indirectos, costos de transporte, de entrega y de instalación; los gastos previos a la explotación de bosques, terrenos y depósitos acuíferos (desmontes, dragado, etcétera), así como los honorarios de arquitectos, proyectistas, ingenieros y todos los costos jurídicos requeridos en las construcciones, cuando se trate de obras públicas.

7. Las erogaciones por concepto de bienes y servicios adquiridos con créditos externos, destinados a programas y proyectos de inversión, se clasifican como gasto de capital, considerando que su destino y fuente de financiamiento son de inversión.
8. El gasto de capital comprende también las erogaciones destinadas a cubrir la amortización de la deuda derivada del otorgamiento de créditos o financiamientos al gobierno federal por instituciones nacionales o extranjeras.

En el comportamiento del gasto corriente que realizan las dependencias del gobierno federal que se involucran en el desarrollo regional y urbano, destaca el comportamiento del ramo 20 (Secretaría de Desarrollo Social), que al menos desde 1994 mantiene el gasto corriente en más de 50 por ciento del total de su presupuesto anual, siendo su promedio de casi 70 por ciento en términos reales en los últimos diez años. El ramo 16 (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) también destina gran parte de sus recursos a gasto corriente, siendo su promedio en el mismo periodo del caso anterior de poco más de 50 por ciento. El ramo 26 (Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza), operado por la Sedesol, asignó en promedio, en el periodo de 1994 a 2000, poco más de 15 por ciento del total de sus recursos a gasto corriente; a partir del año 2000, los recursos destinados a este rubro fueron incluidos en el ramo 20 (Secretaría de Desarrollo Social). El ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios) ha destinado en los últimos ocho años al menos 80 por ciento de su presupuesto a gasto corriente, en términos reales. El ramo 23 (Previsiones Salariales y Económicas), que son recursos para solucionar problemas de desastres naturales, ha asignado en los últimos ocho años más de 40 por ciento en promedio a gasto corriente, en términos reales. El ramo 06 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) destina la mayor parte de sus recursos a gasto corriente: en promedio, en los últimos diez años, más de 80 por ciento. Finalmente, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ha asignado en promedio para el periodo ya mencionado recursos cercanos a 85 por ciento a gasto corriente, en términos reales.

Por lo que respecta al comportamiento del gasto de capital, el ramo 20 (Secretaría de Desarrollo Social) ha destinado en promedio, en la última década, 30 por ciento en términos reales. El ramo 16

(Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca) ha asignado en gasto de capital, en promedio en este mismo periodo, casi 50 por ciento en términos reales. El ramo 26 (Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza) asignó en promedio hasta el año 2000 –momento de su fusión con el ramo 20– 85 por ciento del total de sus recursos a gasto de capital. El ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios) en los últimos ocho años ha destinado poco más de 16 por ciento a gasto de capital. El ramo 23 (Previsiones Salariales y Económicas) asignó a gasto de capital casi 60 por ciento en promedio en los últimos ocho años. El ramo 06 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) destinó casi 17 por ciento de su gasto promedio anual a gasto de capital. Finalmente, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ha asignado recursos por casi 15 por ciento promedio a gasto de capital en este mismo periodo.

Formación bruta de capital

La formación bruta de capital se define como aquellos gastos que llevan a cabo las unidades productivas para incrementar sus activos fijos; los bienes están valuados a precios de comprador y pueden ser obtenidos mediante compra directa o ser producidos por cuenta propia. Se incluyen los gastos en mejoras o reformas que prolongan la vida útil o la productividad de un bien. Se agrega el valor de los bienes nuevos producidos en el país, tales como construcciones, maquinaria, equipo de transporte y equipo en general, así como los importados, aunque éstos sean usados. No se toman en cuenta terrenos, yacimientos mineros, ni bosques maderables.

El nuevo sistema de cuentas nacionales de México incluye además, todos los bienes muebles e inmuebles que el gobierno utiliza para la defensa nacional, tales como buques, aviones, construcción de carreteras, aeropuertos, edificios y demás construcciones destinadas a usos militares, por considerar que se trata de bienes de capital que pueden ser utilizados para fines civiles.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación, la formación bruta de capital se identifica en los gastos de capital, los cuales son el total de las asignaciones destinadas a la creación de bienes de

capital y conservación de los ya existentes, a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del gobierno federal, así como los recursos transferidos a otros sectores para los mismos fines que contribuyen a incrementar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de la nación. Comprende también las erogaciones destinadas a cubrir la amortización de la deuda derivada de la contratación de crédito o financiamientos al gobierno federal por instituciones nacionales o extranjeras. Cabe señalar que la formación bruta de capital se da a través de la inversión pública y su financiamiento. La inversión pública es el conjunto de erogaciones públicas que afectan la cuenta de capital (gastos de capital) y se materializan en la formación bruta de capital (fijo y de existencias) y en las transferencias de capital a otros sectores. De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación, la inversión pública se da a través de dos modalidades: la inversión presupuestaria y la inversión financiada.

Proyectos de infraestructura productiva realizados con inversión privada

Los proyectos de infraestructura productiva realizados con la participación de la inversión privada son los proyectos con inversión financiada denominados “Proyectos de Infraestructura Productiva con Impacto Diferido en el Registro del Gasto” (pidiregas). Como antecedente, los pidiregas surgen a partir de las reformas que el Congreso de la Unión aprobó en 1995 de los artículos 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y 18 de la Ley General de Deuda Pública. Se crea la modalidad de inversión financiada para las obras realizadas por los sectores privado o social, quienes efectúan las erogaciones durante su ejecución. Las obligaciones adquiridas se cubren por programación presupuestaria una vez concluido el proyecto y puesto en operación.

Bajo la modalidad de inversión financiada, sólo podrán realizarse los proyectos que tengan rentabilidad garantizada y que correspondan a actividades prioritarias y estratégicas, tal es el caso de la infraestructura que desarrollan la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y Compañía de Luz y Fuerza del Centro.

En México el fomento al crecimiento económico se realiza a través de la inversión presupuestaria y financiada. La inversión presupuestaria es aquella que llevan a cabo las dependencias del gobierno federal, a través del gasto directo derivado del Presupuesto de Egresos de la Federación, y se refiere a los proyectos para la conservación, expansión y modernización de la infraestructura productiva. La inversión financiada son los proyectos que el gobierno federal encomienda a empresas de los sectores social o privado, previa licitación pública. De 1997 a la fecha, de la inversión total, la mayor parte ha sido presupuestaria (93 por ciento en 1997) y aunque la financiada ha ido en aumento (nunca más de 50 por ciento, como en 1999), ésta se ha ejercido a 100 por ciento por los organismos y empresas del sector público como Pemex y CFE, que en los últimos cinco años han incrementado su participación en este ramo.

Conclusiones

Derivado de lo antes expuesto, resulta pertinente hacer los siguientes comentarios:

1. La inversión pública asignada a la realización de obra pública por parte de las dependencias del gobierno federal dedicadas a la función 12 (Desarrollo Regional y Urbano), muestra en la última década una tendencia a la baja, en promedio 50 por ciento menos que hace diez años.
2. Los recursos que tienen los ramos 20 (Secretaría de Desarrollo Social) y 16 (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) deberían de enviarse a las entidades federativas y municipios, ya que se asigna mucho a gasto corriente.
3. En los últimos diez años, se ha asignado muy poco a los gastos de obra pública en materia de vivienda, tal como lo muestran los indicadores del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi).
4. La descripción de la nueva estructura programática presupuestaria del gobierno federal, que inicia en 1998, muestra una serie de errores u omisiones, por ejemplo: en ocasiones se puede identificar el gasto destinado a obra pública, otras veces no.

5. Los gastos asignados a la formación bruta de capital muestran disminuciones y aumentos, que van de acuerdo con la situación económica que prevalece en el país. Por ejemplo, en 1982 y 1989 hubo crisis económicas; como consecuencia hay disminuciones en la formación bruta de capital. También se presentó el mismo comportamiento en 1995.
6. Con las reformas a los artículos 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y 18 de la Ley General de Deuda Pública, se crea la modalidad de inversión financiada para las obras realizadas por los sectores privado o social, para los sectores comunicaciones y transportes, y energéticos, bajo la condición de recuperar los gastos de inversión. Sin embargo, desde su creación, pocos proyectos financiados han sido dirigidos de manera adecuada, tan es así que los pidiregas, ahora forman parte de un endeudamiento público, que el gobierno federal tiene que pagar presupuestalmente.

Por último y por lo que respecta al análisis de la función 12 (Desarrollo Regional y Urbano), es conveniente mencionar lo siguiente:

1. Las actividades de la función 12 (Desarrollo Regional y Urbano) se encuentran dispersas en varias instancias del gobierno federal, lo que indica la falta de un enfoque sistémico, para saber cómo interactúa cada parte del todo, y de esta manera conocer el grado de eficiencia de los recursos asignados en la dotación de bienes y servicios públicos a la sociedad.
2. En la Nueva Estructura Programática y de acuerdo con su implementación en las funciones de la administración pública federal, se establece que debe ir acompañada de un sistema de evaluación del desempeño, para así determinar la asignación de recursos de acuerdo con objetivos alcanzados y por alcanzar; sin embargo, en el análisis realizado no se encontró la asignación del gasto, en función a la determinación de indicadores estratégicos con objetivos de largo plazo.
3. Existen fallas en el ejercicio de la Nueva Estructura Programática por parte de la administración pública federal, ya que, en la Ley de Planeación y el Sistema Nacional de Planeación, se indica que solamente existen tres planes de desarrollo: nacional, estatal y municipal, los demás documentos serán programas. Sin embargo, sistemáticamente, en el Presupuesto de

Egresos de la Federación se menciona un “Programa Sectorial Plan Nacional de Desarrollo”.

4. El ramo 20 (Secretaría de Desarrollo Social) y el ramo 16 (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) históricamente destinan una gran parte de su presupuesto al gasto corriente. Lo recomendable es que todos los recursos de estas dos secretarías de Estado dedicados a la función 12 (Desarrollo Regional y Urbano) sean enviados a las diferentes entidades federativas, con mecanismos de coordinación y evaluación.
5. Si se toma en cuenta el año base 1993 y se deflactan los recursos de la función 12 (Desarrollo Regional y Urbano), los datos indican disminuciones, que en los últimos diez años promedian al menos 50 por ciento menos por año.
6. Los recursos destinados a la atención de las necesidades básicas también han ido en descenso, en términos reales, aunque con menor porcentaje y con la atenuante de que los recursos asignados para el programa “Superar la Pobreza” han aumentado o se han mantenido estables en esta última década.
7. En los apoyos a la vivienda, la asignación de recursos ha descendido de manera importante en términos reales y, aunque esta disminución se ha frenado, los pocos recursos económicos designados son mayoritariamente aplicados a programas de vivienda progresiva¹ para personas de bajos recursos económicos.
8. Los recursos asignados a la subfunción 03 (Agua Potable) y a la subfunción 04 (Drenaje y Tratamiento de Aguas) han descendido en proporciones similares a los de la función 12 (Desarrollo Regional y Urbano).
9. A través del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (Fortamun), se da atención a las necesidades básicas; sin embargo, la asignación de recursos ha venido decreciendo a partir del año 2000, en promedio poco más de tres por ciento. Lo mismo sucede con el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que disminuye en proporciones similares.

¹ Apoyo para compra de materiales, reparaciones eventuales, construcciones parciales o de pies de casa.

En términos generales, se puede concluir que los datos que se registran en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de los últimos años, indican que los recursos asignados a la función 12 (Desarrollo Regional y Urbano) han ido en descenso en todos sus ramos y programas. Lo anterior implica un abandono paulatino y sistemático del tema y, por lo tanto, de las políticas territoriales que constituyen el sustento del desarrollo territorial y en gran medida del desarrollo económico y social de nuestro país, al evitarse la creación de infraestructura, servicios esenciales e inversión en actividades promotoras del desarrollo que solucionen problemas públicos elementales como la construcción de vivienda. Resulta fundamental para nuestra nación corregir estas disfunciones en el armado del Presupuesto y asignación del gasto, para que en el futuro podamos apelar a valores como la equidad, la proporcionalidad y la justicia redistributiva y contemplarlos de manera concreta en la estructuración de la cuenta pública nacional.

Ingresos y gasto público federal para el ejercicio fiscal 2005 /
Estado de Michoacán de Ocampo*

*Margarito Fierros Tano***

***Proceso de integración de la Ley de Ingresos de la Federación
y del Presupuesto de Egresos de la Federación***

En la formulación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación se toman en cuenta los factores macroeconómicos que muestran el desempeño de las finanzas públicas, los cuales se consideran en el documento denominado “Criterios Generales de Política Económica”, donde se presenta un diagnóstico de la situación económica del país y sus perspectivas, así como los requerimientos de recursos financieros del sector público para llevar a cabo las acciones de gobierno. Entre los aspectos relevantes contenidos en los Criterios Generales de Política Económica para el Ejercicio Fiscal 2005, se pueden señalar:

* El autor agradece la colaboración del licenciado Lauro Baltierra Cabrera, secretario técnico del Área de Desarrollo Económico del GPPRD en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como la de la licenciada Sandra Tinoco Carrillo.

** Diputado federal por el PRD.

Entorno macroeconómico

Para el año 2005 se pronostica un crecimiento del producto interno bruto de 3.8 por ciento, que resulta inferior al establecido para 2004, que se ubicó en 4.0 por ciento. Esto, derivado de las menores expectativas de crecimiento de la economía de los Estados Unidos, economía con la cual nuestro país mantiene el mayor intercambio comercial. Por su parte, la inflación presentará una tendencia decreciente con respecto al año anterior, al pronosticarse una tasa anual de 3.0 por ciento, esto es, menor en 0.9 puntos porcentuales a la meta estimada para el periodo de 2004. Asimismo, el tipo de cambio y las tasas de interés nominal promedio registrarán niveles superiores al año previo, esto es, el tipo de cambio se ubicará en 11.6 pesos por dólar y las tasas de interés registrarán un incremento de 1.1 puntos en 2005. Respecto al precio promedio de la mezcla mexicana de petróleo se tiene que la cotización promedio en 2004 se ubicó en 29.2 dólares, superior al pronóstico realizado, pero inferior al pronóstico del Ejecutivo Federal, de 23.0 dólares para 2005. Referente a la plataforma de exportación de petróleo se tiene que para 2005 la extracción de petróleo se ubicará en 1 900 millones de barriles diarios que representan un incremento de 2.0 por ciento con relación al año anterior (véase cuadro 1).

Cuadro 1. Marco macroeconómico 2004-2005 (estimado)

Indicadores económicos	2004	2005
Crecimiento real del producto interno bruto (%)	4.0	3.8
Inflación dic./dic.	3.9	3.0
Tipo de cambio nominal promedio (pesos por dólar)	11.3	11.6
Tasas de interés nominal promedio de cetes a 28 días (%)	6.7	7.8
Precio promedio del barril de petróleo (dólares)	29.2	23.0
Plataforma de exportación promedio de petróleo (millones de barriles diarios)	1.857	1.900
Variables de apoyo		
Crecimiento real del producto interno bruto de los Estados Unidos (%)	4.4	3.7
Crecimiento de la producción industrial de los Estados Unidos (%)	5.1	5.0
Inflación dic./dic. en los Estados Unidos	2.3	2.2

Fuente: SHCP, Criterios Generales de Política Económica 2005.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005

En la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para 2005, el Ejecutivo Federal estimó un monto de 1 744 370 600 000 pesos, que provendrían de recursos captados por el gobierno federal (1 214 268 300 000 pesos) y por organismos y empresas públicas (498 994 300 000 pesos), así como de ingresos derivados de financiamientos por 31 108 000 000 de pesos.

Por su parte, la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, aprobada por el Congreso de la Unión, estima una captación de 1 280 105 200 000 pesos por parte del gobierno federal y 500 880 800 000 pesos de organismos y empresas, que sumados a los ingresos derivados de financiamientos (37 455 700 000 pesos) dan un total de 1 818 441 700 000 pesos. De esta manera, la Ley de Ingresos de la Federación de 2005 muestra una ampliación hasta por 74 071 100 000 pesos con respecto a la Iniciativa de Ley de Ingresos presentada por el Ejecutivo Federal.

Por origen de los recursos, las ampliaciones aprobadas corresponden a ingresos tributarios (6 564 500 000 pesos), no tributarios (59 272 400 000 pesos), organismos y empresas (1 886 500 000 pesos) y 6 347 700 000 pesos por ingresos derivados por financiamientos.

Derivado de las ampliaciones aprobadas por la Cámara de Diputados, en ingresos tributarios se observa una recaudación mayor en los impuestos sobre la renta, al activo y al valor agregado, con relación a la Iniciativa, siendo el impuesto especial de producción y servicios el que muestra una sensible afectación. Por lo que se refiere a los ingresos no tributarios, se registra una captación superior, 59 272 400 000 pesos, que resultan de la estimación al alza del precio promedio del petróleo determinada por la Cámara de Diputados, de 27 dólares por barril, en comparación con los 23 dólares por barril que estimó el Ejecutivo Federal en los Criterios Generales de Política Económica y que impactan en la Ley de Ingresos, en particular en lo que se refiere a los derechos sobre hidrocarburos y el aprovechamiento sobre rendimientos excedentes de Pemex.

En cuanto a la captación de ingresos provenientes de los organismos y empresas públicas, se tiene que la situación descrita en el párrafo anterior aplica para Petróleos Mexicanos, que obtendrá

recursos adicionales por 1 886 500 000 pesos. Además, se observa un incremento en los ingresos derivados de financiamientos por 6 347 700 000 pesos.

En la estructura financiera de los ingresos presupuestarios resalta que 33.6 por ciento corresponden a petroleros y 66.4 por ciento a no petroleros, esto es, 616 966 900 000 pesos y 1 164 019 100 000 pesos, respectivamente.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005

El Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, aprobado por la H. Cámara de Diputados, asignó al sector público un gasto neto total de 1 818 441 700 000 pesos, de los cuales 1 317 103 800 000 pesos corresponden al gasto programable y 501 337 900 000 pesos al gasto no programable. Dicho monto se deriva del Proyecto del Ejecutivo Federal (1 744 370 600 000 pesos) más las ampliaciones aprobadas por la Cámara de Diputados (74 071 100 000 pesos).

Los ramos autónomos se integran por los poderes Legislativo y Judicial y por los entes públicos federales, los cuales participan con 1.9 por ciento del total del gasto neto devengado del sector público para 2005.

Por su parte, para los ramos administrativos se considera el presupuesto asignado a la administración central, que se conforma por las secretarías de Estado y los tribunales agrarios y Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (a los que se otorgó 23.8 por ciento del total del gasto del sector público presupuestario); las secretarías de Educación Pública, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de Salud, de Comunicaciones y Transportes, de Energía, de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de Desarrollo Social son las que reciben la mayor proporción.

Los ramos generales contemplados en el gasto programable integran 26.5 por ciento de la estructura del gasto total aprobado para 2005, donde destacan los ramos 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios) y 39 (Programa de Apoyos para el

Fortalecimiento de las Entidades Federativas). Cabe indicar que, para el último ramo general señalado, el Ejecutivo no realizó propuesta, situación que la Cámara de Diputados tuvo a bien corregir asignándole un poco más de 20 mil millones de pesos.

A su vez, el gasto programable de empresas de control presupuestario directo significó 29.9 por ciento del total del gasto neto devengado del sector público en 2005, estando constituido éste por las empresas públicas Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza del Centro, Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En tanto, el gasto no programable del sector público presupuestario representa 27.6 por ciento del total del gasto neto devengado, renglón que contiene las erogaciones destinadas a cubrir la deuda pública y el ramo 28 (Participaciones a Entidades Federativas y Municipios).

Se debe comentar que a los montos asignados al gasto programable de los ramos autónomos y administrativos y de las entidades de control presupuestario directo se deben deducir las cuotas del ISSSTE y las transferencias a entidades de control presupuestario directo, con objeto de evitar una duplicidad en la contabilidad, con lo cual se obtiene 100 por ciento del gasto.

La Cámara de Diputados realizó ajustes al Proyecto del Presupuesto de Egresos que presentó el Ejecutivo Federal, que significaron reasignaciones por 74 071.1 millones de pesos, que resultan de reducciones por 39 515.6 millones de pesos y ampliaciones por 113 566.7 millones de pesos.

Esto es, por vez primera la Cámara de Diputados modificó sustancialmente el destino de los recursos públicos para respaldar el desarrollo social, la educación, el campo y la inversión, al recortar el pago de intereses a la deuda bancaria, el gasto corriente y las “obras faraónicas” del presidente Fox.

Con ello, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2005 alcanzó un monto de 1.818 billones de pesos, en el que los principales rubros beneficiados con las ampliaciones fueron el campo con 11 mil millones, 17 mil millones a carreteras, 12 mil millones a educación y 20 mil millones de pesos al Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Participaciones y aportaciones federales a estados y municipios / Estado de Michoacán 2000-2005

Las participaciones y aportaciones federales contempladas en el Presupuesto de Egresos de la Federación consideran los siguientes ramos generales:

Ramo 28 (Participaciones a Entidades Federativas y Municipios). Estos recursos constituyen transferencias derivadas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y se integran de la recaudación federal participable que se obtenga en el ejercicio fiscal, con base en la Ley de Coordinación Fiscal.

Ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios). Se ejerce para impulsar la educación básica, normal, tecnológica y de adultos, fortalecer los servicios de salud a la población abierta, construir infraestructura social y educativa, otorgar servicios de asistencia social y garantizar la seguridad pública.

Ramo 39 (Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas). Tiene por objeto fortalecer los presupuestos de las entidades, atendiendo: saneamiento financiero, inversión en infraestructura, sistema de pensiones, modernización de catastros y sistemas de recaudación local, fortalecimiento de la investigación científica y desarrollo tecnológico, sistemas de protección civil y ampliación de la base gravable de las contribuciones locales.

Participaciones federales para estados y municipios, ramo 28

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) celebra convenios con las entidades federativas a fin de que participen de ingresos federales que la Ley de Coordinación Fiscal señala. Con ello se constituye el Fondo General de Participaciones, que se integra con 20 por ciento de la recaudación federal participable, la que se conforma por todos los impuestos que aplica la Federación más los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos. La Federación entrega las participaciones a los municipios por conducto de los estados. Las participaciones son cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no pueden ser objeto de deducciones. Las participaciones son inembargables, no pueden

afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la SHCP.

La SHCP debe publicar, en el *Diario Oficial de la Federación*, el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto estimado que recibirá cada entidad federativa del Fondo General y del Fondo de Fomento Municipal para cada ejercicio fiscal. Las participaciones federales que recibirán los municipios del total del Fondo General de Participaciones nunca serán inferiores a 20 por ciento de las cantidades que correspondan al estado. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los municipios mediante disposiciones de carácter general.

Conforme al artículo 3º de la Ley de Coordinación Fiscal, la SHCP determinó los porcentajes y los montos estimados que deberá recibir cada entidad federativa en el **Fondo General de Participaciones** y en el **Fondo de Fomento Municipal**, durante el ejercicio fiscal de 2005. El estado de Michoacán obtendrá el monto que se indica en el cuadro 2:

Cuadro 2

	Fondo General de Participaciones		Fondo de Fomento Municipal		Total de recursos asignados	
	%	Monto (millones de pesos)	%	Monto (millones de pesos)	%	Monto (millones de pesos)
Michoacán	2.89	6 580.20	5.59	604.20	3.01	7 184.40
Total nacional	100.00	227 566.00	100.00	10 798.90	100.00	238 364.10

Fuente: Acuerdo por el que se da a conocer calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto estimado que recibirá cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal por el ejercicio fiscal 2005. *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 2005.

Ley de Ingresos del Estado de Michoacán para 2005

En el ejercicio fiscal del año 2005, el Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo percibirá por participaciones en ingresos federales (ramo 28) las cantidades estimadas de los conceptos que se enumeran en el cuadro 3:

Cuadro 3

Participaciones en ingresos federales	Monto (pesos)
Total	7 888 738 822
A. Fondo General	6 580 152 389
B. Fondo de Fomento Municipal	604 170 833
C. Por impuesto especial sobre producción y servicios	175 201 522
D. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos	384 182 452
E. Impuesto sobre automóviles nuevos	143 161 872
F. Impuesto estatal sobre loterías, rifas, sorteos y concursos	1 869 754

Fuente: Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 31 de diciembre de 2004.

Las participaciones que perciba el estado por concepto de ingresos federales, se sujetarán a lo que establece la Ley de Coordinación Fiscal y los convenios respectivos.

Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, ramo 33

Las aportaciones federales son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados y, en su caso, a los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de fondo se indican a continuación:

- Educación Básica y Normal (FAEB). Garantizar el acceso a la educación básica.
- Servicios de Salud (Fassa). Fortalecer los servicios de salud en los estados.
- Infraestructura Social (FAIS). Incrementar la infraestructura social (agua potable, alcantarillado, drenaje, urbanización, electrificación, salud, vivienda y caminos rurales). Se distribuye en dos fondos: para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y para la Infraestructura Social Municipal (FISM).
- Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun). Sanear las finanzas de las haciendas municipales y apoyar las acciones de asistencia social.

- Aportaciones Múltiples (FAM). Construcción, equipamiento y conservación de espacios de educación básica y superior, programas alimentarios y de asistencia social. Se distribuye en tres fondos: de Asistencia Social, de Infraestructura de Educación Básica y de Infraestructura de Educación Superior.
- Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA). Servicios del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica e Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. Se divide en el Fondo de Educación Tecnológica y Fondo de Educación de Adultos.
- Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP). Crear recursos humanos e infraestructura física para la seguridad pública.

Cuadro 4. Total nacional de aportaciones federales pagadas de 2003 a 2004 y las autorizadas para 2005 (millones de pesos)

Concepto	2003	2004	2005
Total	241 417.7	251 201.4	271 082.9
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	151 429.0	156 184.1	163 789.1
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	31 831.5	34 064.1	36 257.1
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	22 332.7	23 511.6	26 639.1
Fondo de Aportaciones Múltiples	7 287.6	7 655.4	9 462.1
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	22 889.2	24 097.5	26 405.7
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	2 537.0	2 500.0	3 529.8
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	3 110.7	3 188.6	5 000.0

Fuentes: 1. Acuerdo por el que se da a conocer la información relativa a la recaudación federal participable y a las participaciones federales, por estados y la correspondiente al Distrito Federal, incluyendo los procedimientos de cálculo, por el mes diciembre.

2. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, *Evolución y estadísticas del gasto público federal en México, 1980-2002 / Resultados de la Cuenta Pública*, septiembre de 2003.

3. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2004 / Gasto federal descentralizado / Distribución por entidades federativas*, marzo de 2004.

4. Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2005, de los recursos correspondientes al ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios), *Diario Oficial de la Federación*, 31 de enero de 2005.

En los cuadros 4 y 5 se observan las aportaciones federales pagadas de 2003 a 2004 y las autorizadas para 2005; en el primero se muestran las asignadas a todo el país y, en el segundo, las correspondientes al estado de Michoacán.

Cuadro 5. Aportaciones federales pagadas de 2003 a 2004 y las autorizadas para 2005 al estado de Michoacán (millones de pesos)

Concepto	2003	2004	2005
Total	11 160.1	11 558.3	12 016.6
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	7 467.2	7 677.9	8 017.5
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	1 129.5	1 220.2	1 297.3
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	1 162.6	1 224.1	1 386.9
Fondo de Aportaciones Múltiples	234.2	255.4	141.8
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	941.4	954.3	1 034.8
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	94.2	94.2	N/D
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	131.0	132.2	138.3

Fuentes: 1. Decreto Ley de Ingresos del Estado de Michoacán para el ejercicio fiscal del año 2004.
 2. Acuerdo por el que se da a conocer la información relativa a la recaudación federal participable y a las participaciones federales, por estados y la correspondiente al Distrito Federal, incluyendo los procedimientos de cálculo, por el mes diciembre.
 3. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, *Evolución y estadísticas del gasto público federal en México, 1980-2002 / Resultados de la Cuenta Pública*, septiembre de 2003.
 4. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2004 / Gasto federal descentralizado / Distribución por entidades federativas*, marzo de 2004.
 5. Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2005, de los recursos correspondientes al ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de enero de 2005.
 N/D: No disponible.

Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal del año 2005

El Gobierno constitucional del Estado de Michoacán dio a conocer, en el *Periódico Oficial* del 31 de diciembre de 2004, las participaciones

en ingresos federales y estatales que percibirán los municipios conforme lo dispone la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Hacienda del Estado, así como el decreto que, para la distribución de éstas, expida el Congreso del Estado.

Los ingresos de los municipios, provenientes de los fondos de aportaciones federales y otras transferencias, se percibirán por conducto del Gobierno del Estado, conforme a lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal, en su caso el Presupuesto de Egresos de la Federación, lo que se establezca en convenios y demás disposiciones aplicables, por los siguientes conceptos:

I. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS);

II. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun); y

III. Transferencias federales y/o estatales por convenio.

En tal virtud, estos recursos se distribuyen conforme a los acuerdos por los que se dan a conocer las variables, fórmulas y metodologías para la distribución de los recursos del FAIS y del Fortamun, publicados por el Gobierno del Estado de Michoacán el 31 de enero de 2005.

Por su parte, las transferencias federales por convenio se indican en el cuadro 6 y se refieren a los recursos presupuestarios que las dependencias y entidades, con cargo a sus presupuestos y por medio de convenios, podrán reasignar a las entidades federativas con el propósito de transferir responsabilidades y, en su caso, recursos humanos y materiales, correspondientes a programas federales.

Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), ramo 39

Los recursos de este ramo general tienen por objeto fortalecer los presupuestos de las entidades federativas. Para este fin y con las mismas restricciones, las entidades federativas podrán convenir entre ellas o con el gobierno federal la aplicación de estos recursos, los que no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente o de operación (véase cuadro 7).

Cuadro 6. Transferencias por convenio para el estado de Michoacán

Concepto	Pesos
Subsidio para la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	650 460 355
Programa de Becas de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Escuelas Normales Públicas	2 880 800
Apoyos para la instrumentación de los proyectos de manejo integral de traspatio, de caprinos, de aves, mejoramiento en la producción ganadera, estudio de mercado para la jamaica orgánica y tortillería	1 479 046
Programa Agua Limpia	1 000 000
Programa Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales	9 975 000
Programa Agua Potable y Saneamiento en Zonas Urbanas	20 000 000
Promoción y desarrollo turístico	11 250 000
Programa de Construcción y Equipamiento de Espacios Educativos de Nivel Medio Superior	157 117 600
Programa de Apoyo a la Acuacultura Rural	8 000 000
Realizar estudios y obras de protección a centros de población, contra inundaciones en varias localidades pertenecientes a los municipios de: Briseñas, Contepec, Ixtlán, La Piedad, Maravatío y Vista Hermosa	13 000 000
Rehabilitación del centro deportivo "Ejército de la Revolución" y rehabilitación de la Unidad Deportiva y Administrativa de la Comisión Estatal de Cultura Física y Deporte de Michoacán	1 500 000
Total	876 662 801

*Cuadro 7. Presupuesto de Egresos de la Federación 2003-2005
Recursos a entidades federativas y municipios*

Ejercicio fiscal	Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de Entidades Federativas (ramo 39)	
	Autorizado	Transferido
	<i>Total nacional</i>	
2003	17 000.0	30 171.1
2004	17 000.0	25 207.9
2005	20 386.0	
	<i>Estado de Michoacán</i>	
2003	579.3	1 029.2
2004	579.3	579.3
2005	639.6	
	<i>Porcentajes de participación del estado de Michoacán en el total nacional</i>	
2003	3.4	3.4
2004	3.4	2.2
2005	2.5	

Fuentes: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2004 / Gasto federal descentralizado / Distribución por entidades federativas*, marzo de 2004; y *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005*.

Adecuación del marco jurídico nacional que propicie
el fomento del sector social de la economía en México

*Francisco Javier Saucedo Pérez**

Introducción

El presente documento contiene una serie de reflexiones en torno a la delimitación conceptual del sector social de la economía en México que sirven de base o punto de partida para enunciar un conjunto de consideraciones respecto a cómo podría adecuarse el marco jurídico de nuestro país con el propósito de diseñar una legislación acorde con la naturaleza y fines de las empresas que forman parte del sector social de la economía en México. Más que como ideas acabadas, lo aquí expuesto debe considerarse como un ejercicio de reflexión individual que deseamos compartir con los interesados en el tema a fin de retroalimentarnos recíprocamente y así poder avanzar hacia el establecimiento de un marco legal que impulse y estimule el desarrollo de las empresas y entidades asociativas de propiedad social y carácter autogestionario.

* Diputado federal por el PRD. Presidente de la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social.

Caracterización del sector social de la economía

En México el espíritu de asociación bajo los principios de la economía solidaria forma parte de nuestro legado histórico y es producto de antiguas formas sociales comunitarias como el calpulli, el tequio, la *mano vuelta*, la guelaguetza y otras más que persisten hasta nuestros días. A lo largo de la época colonial se desarrollaron las mutualidades y, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, empezaron a constituirse las primeras sociedades cooperativas. No obstante, en los últimos años, sobre todo a partir de la crisis que se inicia tras la violenta represión ejercida por el gobierno en contra del movimiento estudiantil de 1968, la referencia a la economía solidaria se ha convertido en un denominador común de las luchas sociales recientes en donde la experiencia de la constitución y desarrollo de este tipo de empresas ha terminado por convertirse en una auténtica escuela de ejercicio democrático y de formación de dirigentes populares.

De acuerdo con el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado en febrero de 1983, la economía nacional se integra con la participación de los sectores público, privado y social. Este último está conformado por:

...ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria y exclusivamente a los trabajadores y, en general, todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

Ahora bien, la existencia y desarrollo del sector social de la economía en nuestro país se fundamenta en una necesidad histórica, pues es evidente que, en las condiciones económicas, políticas y sociales del México actual, el fortalecimiento e integración horizontal de la economía solidaria constituye no sólo un imperativo para salvar al país del colapso económico y social en que se encuentra sumido, sino también una alternativa viable de desarrollo democrático y popular. Sin embargo, como parte de la dificultad teórica y conceptual para la adecuada caracterización del sector social de la economía, destaca que no existen datos precisos para efectuar un análisis o evaluación objetiva del impacto económico y social real de la llamada

economía solidaria (o *sector social*), ya que se carece de fuentes actualizadas y confiables de información procedentes de los organismos que la (lo) componen, o bien de los organismos públicos que antes se dedicaban a su promoción y fomento. De acuerdo con lo anteriormente señalado, el sector social de la economía, puede definirse como el sistema que se crea con la integración del conjunto de entidades sociales organizadas e identificadas por prácticas autogestionarias, solidarias, democráticas y humanistas para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía.

Hacia un marco jurídico de promoción y fomento del sector social de la economía en México

En relación con el significado e importancia estratégica que reviste la tarea de definir un marco jurídico de promoción y fomento del sector social de la economía en nuestro país, de entrada conviene precisar que, si se valora adecuadamente el contenido del artículo 25 constitucional, puede afirmarse que el modelo de economía mixta consagrado en la Constitución general de la república resulta válido y vigente, para la época actual, toda vez que dicho modelo reconoce explícitamente que la vida económica del país se encuentra sustentada en la actividad empresarial de tres tipos distintos de empresas, adscritas a los sectores público, privado y social. En tal virtud, consideramos imprescindible que se haga válida la disposición contenida en la recomendación 193 de la OIT (junio de 2002) en el sentido de que toda sociedad equilibrada precisa de la existencia de sectores públicos y privados fuertes y de un fuerte sector social, por lo que estimamos necesario pronunciarnos a favor de que tanto las políticas públicas como las disposiciones normativas pongan en pie de igualdad a los tres sectores de la economía, sin discriminación o exclusión alguna.

Visto así, la redacción actual del artículo 25 constitucional nos ofrece el contexto adecuado para el desarrollo del sector social de la economía en tanto que reconoce la rectoría económica del Estado, indica que la concurrencia del sector social al desarrollo económico nacional debe sujetarse al interés público y, sobre todo, postula que la ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la

expansión de la actividad económica del sector social, por lo que no requeriría, en el momento actual, ningún tipo de reforma o adición. No obstante, al revisar la legislación particular que regula las diferentes figuras jurídicas que el propio artículo 25 constitucional reconoce como parte del sector social (cooperativas, ejidos, etcétera), es posible advertir una serie de inconsistencias, contradicciones y lagunas legislativas que no garantizan ni la certidumbre adecuada para el despliegue de la actividad empresarial ni la instrumentación de las medidas de promoción y fomento correspondientes. Todo ello nos lleva a concluir que, probablemente, el camino más acertado para lograr que el sector social de la economía tenga una verdadera presencia macroeconómica en el mercado nacional, desde una perspectiva legislativa, no sea solamente por medio de la readecuación de las leyes particulares, sino a través de la elaboración de una ley marco en la que se definan las grandes líneas de la conceptualización y la promoción del sector social de la economía, una ley reglamentaria del artículo 25 constitucional en lo referente al sector social de la economía, que permitiría dar identidad y sentido de pertenencia al amplio y abigarrado mundo de la economía social en México.

En este tenor, la Ley de Economía Solidaria vigente en Colombia desde 1998 puede ser un referente interesante, por lo que su estudio y análisis reflexivo constituye un imperativo en el entendido de que no se trata de copiar ninguna ley extranjera, por muy avanzada que sea, pero sí de aprender de las experiencias de otros para adecuarlas creativamente a las condiciones específicas de nuestro país.

Atento a lo expuesto, los rasgos esenciales que deben distinguir a la iniciativa de ley reglamentaria del artículo 25 constitucional en lo referente al sector social de la economía, podrían sintetizarse del siguiente modo:

1. Se buscaría elaborar una iniciativa de ley “marco” de naturaleza orgánica y reglamentaria del artículo 25 de la Constitución general de la república en lo que se refiere al sector social de la economía, lo cual significa que sus disposiciones y normas jurídicas tienen preeminencia sobre diversos ordenamientos de carácter particular o especial ya existentes o que pudieran dictarse en un futuro. Esto quiere decir que se trataría de una ley global e integral que establecería el conjunto de principios, valores e instituciones que forman parte del sector de la economía solidaria de México.

2. La iniciativa de ley deberá distinguirse por su amplitud y flexibilidad pues comprendería a las más diversas formas asociativas de la economía social a través de disposiciones, esquemas y estructuras de integración ágiles y sencillas, al tiempo que sería lo suficientemente restrictiva para evitar la simulación y excluir a las pseudoempresas solidarias.

3. Los principios y valores éticos que animarían el funcionamiento de las empresas sociales, deberán definirse perfectamente en la iniciativa de ley, puesto que constituyen el basamento jurídico en que se sustentaría la identidad asociativa y solidaria del sector. Dichos principios y valores regirían en forma vinculante y obligatoria a todas las formas de organización de la economía solidaria y constituirían el criterio objetivo para la depuración constante del sector.

4. Sus disposiciones y normas jurídicas regularían únicamente los aspectos más esenciales, dejando a las leyes particulares la regulación de cada una de las figuras asociativas del sector social, en lo específico.

5. La iniciativa de ley reconocería que el sector de economía social es capaz de autodirigirse y autorregularse por medio de sus organismos de integración, liberándolo de toda injerencia externa pública o privada y permitiéndole realizar todo tipo de actividad socioeconómica lícita en igualdad de condiciones y prerrogativas respecto del sector privado nacional y extranjero, sin más limitaciones que el bien público y los principios generales del sector solidario.

6. Dado el carácter de utilidad pública e interés social que la iniciativa de ley debe otorgar al sector solidario, éste dispondría de un marco de protección y fomento por parte del Estado mexicano para su desarrollo y consolidación por medio del establecimiento de derechos, beneficios y exenciones impositivas.

En correspondencia con lo anterior, si se desea dar una respuesta legislativa adecuada que promueva y fomenta el sector social de la economía es imprescindible reconocer que los actores de la economía social o solidaria en nuestro país son diversos, poseen distintos grados de desarrollo organizacional y exhiben los más diversos niveles de fuerza económica e influencia social, caracterizándose, la mayoría de ellos, por su vulnerabilidad y precariedad de recursos. No obstante tal diversidad, a efecto de su regulación jurídica y con la finalidad de garantizar que las políticas públicas de fomento se

canalicen adecuadamente según las circunstancias de los destinatarios, consideramos pertinente establecer un criterio de diferenciación funcional o conceptual que distinga entre lo formal y lo informal, o entre lo que está regulado y lo no regulado. El primer segmento estaría formado por todas aquellas figuras jurídicas que gozan de reconocimiento jurídico a través de alguna ley particular (cooperativas, sociedades de solidaridad social, ejidos, comunidades agrarias, sociedades de producción rural, etcétera), mientras que el segundo segmento de la economía social estaría conformado por empresas o negocios que actúan o se mueven en la economía informal, es decir, por diversas iniciativas individuales o familiares insuficientemente estructuradas, por changarros o microemprendimientos artesanales, etcétera. Sobre esta base, aspiramos a que la ley marco que regule la actividad empresarial y asociativa de las figuras jurídicas del sector social de la economía sea capaz de atender a ambos segmentos, pero con medidas o políticas diferenciadas que tiendan a la superación de las desigualdades y, por tanto, a la búsqueda del equilibrio y la igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos y a los mercados. Lo anterior significa que la situación de informalidad o la dispersión que distingue a las iniciativas económicas, individuales o familiares debe verse como un estado transitorio o de despegue inicial de una actividad empresarial que puede llegar a ser autosustentable, por lo que la ley marco del sector social de la economía debe otorgar el estatuto de “organismos precooperativos o preempresariales” a todo este tipo de iniciativas no estructuradas o informales, y establecer los estímulos suficientes para su conversión a mediano plazo en empresas formalmente constituidas y sujetas a un régimen de derecho.

Por su parte, las empresas o figuras jurídicas reguladas por leyes particulares, el segmento formal o estructurado de la economía social, amén de diversas medidas de fomento y promoción, requerirían especialmente de una mejor delimitación conceptual que las distinga sin ambigüedad de las empresas públicas y privadas, a partir de su naturaleza y fines, así como por las características propias del acto jurídico que realizan, todo lo cual reclama un esfuerzo adicional para profundizar el contenido ideológico o doctrinario que debe distinguir la acción social de este tipo de empresas de propiedad social y gestión democrática.

Desarrollo económico y mercado interno

*Valentín González Bautista**

De acuerdo con el prólogo de Jean-Paul Sartre al libro *Los condenados de la Tierra* de Frantz Fanon, a principios de los años cincuenta existían en el planeta mil millones de hombres, de los cuales, cien millones eran seres humanos y los restantes éramos cualquier otra cosa. Es evidente que la diferencia la hacía el desarrollo económico alcanzado entre las metrópolis y los países que entonces se comenzaron a llamar *subdesarrollados*. Sin embargo, desde épocas anteriores las metrópolis culturales habían ya generado modelos económicos que seguir, con una tiranía mayor que la de los modistos en las pasarelas. Así nacieron el keynesianismo, el New Deal, los diversos modelos de desarrollismo, entre los cuales se encuentra nuestro muy querido desarrollo estabilizador, las escuelas del monetarismo, las ligadas a la tecnocracia, las de la economía política, las neoliberales, las del desarrollo sustentable; en fin, para todos los gustos, presupuestos y necesidades. La venta de modelos económicos se volvió

* Diputado federal por el PRD. Integrante de las comisiones de Fomento Cooperativo y Economía Social y de Transporte.

entonces algo muy rentable, y los hasta entonces venerables organismos internacionales se convirtieron en agencias de venta del modelito económico más en boga, y, al igual que el vestido, las políticas que se implementaron acabaron en la basura y sólo se salvaron las que tenían un valor sentimental. Por ello podemos concluir que, por regla general, el destino de las políticas económicas impuestas por los organismos internacionales es el fracaso.

Y no puede ser de otra forma: los prospectos ideales para el otorgamiento de créditos son las economías más necesitadas, y, si esa economía deja de ser necesitada, pues deja de ser negocio, de ahí que, como en el caso de las máquinas de coser, el negocio es que se descompongan y no que duren por siempre. Acto seguido se firma un protocolo mediante el cual el país prospecto acepta seguir las políticas económicas que le son impuestas, para lo cual tiene que cumplir con metas macroeconómicas que lo someten cada día más a los intereses de las metrópolis, se obliga a orientar su actividad económica hacia donde se le ordena, deja de producir lo que no es necesario para la metrópoli involucrada y acaba siendo sometido como condicionamiento para la obtención de más créditos, que ahora le son tan necesarios como la droga a los adictos.

Es por ello que los conceptos más queridos como la soberanía, la autodeterminación y la libertad son contrarios a quienes buscan someter a las economías nacionales; por esto hay quien a esta forma grosera de sometimiento la llama *globalización*.

Planteamiento constitucional del problema

Los principios constitucionales en cada país son soluciones adoptadas por quien ha tenido legitimidad para resolver los problemas surgidos de la realidad histórica; es por ello que el concepto constitucional va ligado al de institución y como tal no puede ser cambiante, salvo en los casos en que exista una justificación histórica para ello. Los defensores de una política de sometimiento utilitario son entonces quienes propugnan cambios inopinados y repentinos, aun cuando para ello haya que cambiar la norma constitucional, y de ello da fe nuestra legislación sobre la materia de tratados internacionales.

Así, para firmar un tratado internacional o un acuerdo bilateral se ha exigido al Estado mexicano renunciar a su jurisdicción y a su ley, para someterse a las de la metrópoli estadounidense, y para ello se ha invocado una supuesta supremacía constitucional del tratado, que para nosotros es inexistente. Por estas razones, todo desarrollo económico debe ceñirse a los principios constitucionales, y muy en especial a los de los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La existencia de tres sectores, público, privado y social, en la actividad económica de nuestro país, no es casual ni producto de imitaciones, ya que no puede discutirse la necesidad de cada uno de ellos, con su propia historia y justificación, y por lo tanto cualquier pretensión de desarrollo económico que no los involucrara estaría condenada al fracaso. Por ello, los modelos que solamente toman en cuenta lo público y lo privado no pueden ser tomados en serio, ya que la gran mayoría de los mexicanos participa en sindicatos, ejidos, comunidades, cooperativas y en organizaciones generadas por quienes viven de su trabajo; pensar que lo que no es público es privado denota grave ignorancia, al pretender características que no existen ni siquiera en los países con más alto apego al capitalismo.

Así mismo, no puede negarse la necesidad de que en toda economía moderna la actividad económica se encuentre regulada por el gobierno bajo criterios de utilidad pública; lo contrario generaría abusos y anarquía. El principio de la propiedad originaria del Estado como condición del bien común, su transmisión a los particulares para generar la propiedad privada, y las diversas formas de tenencia privada y social deben protegerse por ser de orden público. La prohibición de los monopolios y de los estancos, así como de toda práctica tendiente al acaparamiento de bienes en pocas manos debe ser sostenida y, por tanto, constituir la base de un desarrollo económico saludable.

Las políticas de hecho

Por razones de respeto al tema tratado, no abarcaremos en este punto los hechos derivados de la comisión de delitos y de la corrupción en forma genérica, que distorsionan gravemente el fenómeno económico en nuestro país, pero baste apuntar que no puede soslayarse el

hecho de que seamos considerados como uno de los principales países en el narcotráfico y el tráfico ilegal de armas.

Precisamente al no adecuar nuestras políticas al mandato constitucional que ha sido fruto de las luchas históricas de nuestro pueblo, nuestro desarrollo ha sido desigual, injusto y atípico, fomentador de la evasión fiscal y de la comisión de ilícitos de diversa gravedad. Como consecuencia de ello, se presentan la migración de nuestra mano de obra, la simulación de actos jurídicos y el reconocimiento de una economía marginal. Podríamos relacionar la pérdida de oportunidades de empleo y de inversión con los fenómenos apuntados; así, conviven con las normas derivadas de nuestros artículos 5º y 123 constitucionales, prácticas como los contratos de honorarios asimilados a los salarios, que niegan todo derecho a las prestaciones laborales, que privan al Estado de una fuente legítima de ingresos y que en buena medida han sido las causantes de la crisis de la seguridad social.

La baja recaudación es producto tanto de leyes fiscales anticuadas y complicadas, como de prebendas y privilegios otorgados a las corporaciones e individuos más poderosos del país –las deducciones y sistemas especiales que gozan las instituciones de crédito, los sistemas privados de pensiones con sus cuotas excesivas a los trabajadores, la transferencia ilegal de recursos, el abuso de los secretos bancario y financiero y el manejo inadecuado de la fiducia–, así como de la corrupción y falta de control del sistema judicial. Por lo tanto, disertar sobre el tema del desarrollo económico en nuestro país sin tomar en cuenta los fenómenos que se han apuntado resultaría francamente ocioso e improductivo.

Los cambios estructurales

Como tales se han apuntado en el presente régimen: una reforma fiscal en la cual se pretende gravar mayoritariamente con el IVA los alimentos y los medicamentos, generalizar el tributo a las capas mayormente depauperadas; una reforma laboral consistente en *flexibilizar* las normas laborales mediante la pérdida de los derechos adquiridos y las normas protectoras del salario; una reforma en seguridad social que privatice la medicina y las pensiones, así como el abandono del papel asistencialista del Estado; una reforma energética

basada en la pérdida de soberanía y el otorgamiento indiscriminado de concesiones al capital extranjero; y una reforma financiera que permita anular la vigilancia de los fenómenos de intercambio de divisas.

Lo anterior responde a los mandatos de teorías asociadas con el denominado *neoliberalismo*, y se ha propuesto, por un lado, regresar a los principios del desarrollo estabilizador y, por otro, anular la iniciativa de los particulares mediante políticas de complicación de los trámites y de las normas. Lo cierto es que, en un tiempo de bonanza petrolera, seguimos pagando energéticos caros, nuestro desarrollo económico es casi nulo, las divisas generadas se utilizan mayormente en el pago de deudas, de *rescates* y de corrupción; y, como es evidente, generar mayor desigualdad, pidiendo al pueblo que financie este esquema, no será la mejor solución ante este caótico panorama.

El mercado interno

Se ha puesto poca o nula atención al mercado interno, porque se busca que la producción esté orientada principalmente a la generación automática de divisas mediante la exportación, lo cual no es descabellado. Pero, si bien los fenómenos exportadores en toda la historia son benéficos cuando nacen de un excedente del producto nacional que permite la innovación y la calidad para competir en el extranjero y no sólo los bajos precios comparativos, así se coloca a nuestra economía en una terrible paradoja, ya que la capacidad exportadora compite con la estabilidad macroeconómica representada por la estabilidad monetaria basada en un peso fuerte y saludable; de ese modo a mayores ingresos por la exportación, ésta se verá afectada por una moneda cara.

Es de sobra conocido que el excedente de producción agrícola ha provocado la ruina del campo, ya que la mayoría de nuestro producto agrícola, sobre todo en el ramo de granos, tiene un precio de mercado superior al del producto importado, y ante esto seguimos manteniendo una política de puertas abiertas que ha generado la trágica consecuencia de importar producto agrícola, a cambio de la exportación de nuestra mano de obra. No es un secreto que nuestros granos tienen un costo superior de producción al precio de venta en el mercado común del producto importado de agriculturas

fuertemente subsidiadas como la estadounidense, o con medios de producción casi esclavistas como en el caso de China.

Lo mismo puede decirse de nuestra producción industrial que cada día se encuentra más supeditada a la extranjera; así, la maquila carece de sistemas que permitan apropiarnos de tecnologías y desarrollar una industria moderna y competitiva, y cada día son menos los campos de producción en donde no encontremos fuerte competencia, como en las artesanías y la producción de licores típicos.

Lo anterior se contrasta con una política fiscal que castiga cada vez más a la producción y propicia un mercado abierto que no es sinónimo de bienestar, mucho menos cuando estamos a menos de quince años para que el petróleo empiece a escasear, carecemos de políticas que permitan ampliar la base tecnológica de explotación, dependemos económicamente de nuestros hidrocarburos y de las remesas de nuestros migrantes, nuestra planta industrial está prácticamente desmantelada y hemos desatendido el mercado interno por años.

Pero, ¿alguien sería capaz de despreciar un mercado de cien millones de personas? Así parece. Las petroleras, según informan ellas mismas, han ganado 12 billones y medio de dólares este año; al mismo tiempo, Pemex sigue con números rojos. Por su parte, los grandes productores de oriente se han enfocado a nuestro mercado, pensando en que por distribución directa pueden apoderarse de él y además llegar al norte de una forma más fácil.

No podría cuantificarse la cantidad de productos agrícolas que no son cosechados, simplemente porque el precio de mercado es superior a lo que se paga por cosechar, preparar, empacar y embarcar para la venta. De esta misma manera, nadie sabe el día de hoy cuánto producto de primera mano se tiró a la basura porque no alcanzó mercado, y sin embargo seguimos importando, ya como un medio para mantener los precios bajos, como por las pingües ganancias que reporta a los funcionarios abrir las fronteras legal o ilegalmente.

La racionalización del mercado interno

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en el último número de su revista anual, recomienda a los Estados miembros:

- a) Asegurarse de que tener trabajo es mejor socialmente que vivir de la beneficencia pública;
- b) Proveer adecuadas pensiones a quienes pierdan sus trabajos, así como brindar adecuada capacitación, educación e instrucción a los que soliciten trabajo, para que puedan obtener mejores empleos;
- c) Asegurarse que las oficinas de empleo provean una atención individualizada a los solicitantes de empleo;
- d) Asegurarse de que las empresas próximas a desaparecer den oportuna noticia de ello, y que los trabajadores cesantes encuentren nuevas formas de empleo.

Lo anterior puede mover a risa, a pesar de que ha sido dicho con toda seriedad y circunstancia por los responsables de una organización internacional; sin embargo, es de conocimiento general la existencia de principios que rigen el desarrollo:

- 1. La existencia de un mercado interno vigoroso;
- 2. La exportación de los excedentes;
- 3. Una política racional de precios, calidad y oportunidad en la oferta;
- 4. Colocar la mercancía en el punto más favorable;
- 5. Dar facilidades al comercio y colocar a la actividad mercantil dentro de la dignidad que supone;
- 6. Simplificar las normas creando un orden jurídico más sencillo, más eficiente y más justo;
- 7. Educar en los principios de cumplir con lo pactado y pagar lo debido;
- 8. Establecer una política de “tanto producto nacional como sea posible y tanto producto extranjero como sea necesario”;
- 9. Apoyar siempre la asociación con fines productivos y no otorgar estímulos fiscales a no ser que sean indispensables;
- 10. Si bien existe la competencia y la lucha, no son inevitables socialmente, siempre es mejor fomentar la cooperación.

Es tan fácil decirlo como difícil hacerlo, porque si siguiéramos estos principios no nos sonarían tan risibles las recomendaciones de la OCDE.

Las metas económicas impostergables para 2006: un ejercicio básico
de estimación del PIB, la inversión y el empleo.

*Carlos Huerta**

“Pero fuera de este talante contemporáneo, las ideas de los economistas y los filósofos políticos, tanto cuando son correctas como cuando están equivocadas, son más poderosas de lo que comúnmente se cree. Los hombres prácticos, que se creen exentos por completo de cualquier influencia intelectual, son generalmente esclavos de algún economista difunto [...]. No, por cierto, en forma inmediata, sino después de un intervalo; porque en el campo de la filosofía económica y política no hay muchos que estén influidos por las nuevas teorías cuando pasan de los veinticinco o treinta años de edad, de manera que las ideas que los funcionarios públicos y políticos, y aun los agitadores, aplican a los acontecimientos actuales, no serán probablemente las más novedosas. Pero, tarde

* Carlos Huerta obtuvo su licenciatura en Economía por la UNAM, con la especialidad de Economía Matemática y Econometría. En la misma institución obtuvo su maestría en Economía Internacional. Actualmente es asesor del Grupo Parlamentario del PRD, LIX Legislatura, de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en el Área de Desarrollo Económico.

o temprano, son las ideas y no los intereses creados las que presentan peligros, tanto para mal como para bien.” John Maynard Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, (1936).*

Introducción

En mayo de 2001, a petición de la maestra Ifigenia Martínez, desarrollé diversos ejercicios de estimación económica de las condiciones requeridas para orientar el rumbo del país hacia un mayor bienestar para toda la gente. Esto se dio pocos meses después de la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal. Suponía que la variable política a través de la reforma del Estado habría de encontrar su propio camino y que la economía habría que reorientarla después de casi 20 años de liberalismo económico y de resultados mediocres. Ni una ni otra se cumplieron y por esto presento lo que considero necesario para que la economía crezca, estimule la inversión y el empleo.

Estas notas son sólo una extensión de lo que se debió haber hecho en esta administración por terminar y no se hizo. Nuevamente la participación del Estado en la economía se torna fundamental para lograr un crecimiento sostenido y sustentable, capaz de elevar la calidad de vida de los mexicanos y disminuir sustancialmente la pobreza. Si la nueva administración, cualquiera que ésta sea, no considera lo que llamo *metas impostergables*, la economía mexicana estará condenada a la dependencia económica, al crecimiento magro del producto, al desempleo, a la inseguridad y al estancamiento económico y financiero en su conjunto.

Como preámbulo, la economía mexicana ha mantenido una tendencia irregular en lo general pero negativa en la tasa de crecimiento del PIB a lo largo de las dos últimas décadas del denominado

* La intención del autor era que esta cita constituyera un epígrafe, pero las limitaciones del diseño se impusieron... La decisión de convertirla en la entrada del artículo es completa responsabilidad de la editora, quien convia en el buen juicio de los lectores y en la comprensión de don Carlos Huerta. [*N. de la E.*]

neoliberalismo económico.¹ Esto se ha reflejado en la incapacidad de la economía de generar empleos suficientes en función de la demanda de más de un millón de personas que ingresan al mercado de trabajo año con año. Todavía más: aparte de la insuficiente oferta de empleos, la calidad de éstos ha venido decreciendo gradualmente, observándose un aumento en la participación de los trabajadores no asalariados en el conjunto del mercado de trabajo. La informalidad del trabajo, entendida ésta como la ausencia de prestaciones de ley, es otro fenómeno característico de la economía de las últimas dos décadas.² Este trabajo trata de obtener algunos escenarios alternativos para intentar que la creación de empleos revierta su tendencia de informalidad a aquellos de carácter formal. Para tal propósito, se han conformado dos modelos que indican la relación funcional lineal entre producto interno bruto, personal ocupado y formación bruta de capital fijo.

En principio, se presentan los resultados del primer modelo con sus conclusiones, para posteriormente pasar al análisis del segundo modelo; las conclusiones y resultados generales se presentan en la última parte.

Es necesario advertir que en la muestra considerada, además de ser de apenas seis datos, se encuentran ausentes los años 1992 y 1994 por no aparecer información disponible en las fuentes.³ Además, es pertinente subrayar que este modelo se elaboró a partir de diversos escenarios hipotéticos que permitieron llegar a una primera aproximación de qué tasa de crecimiento de la inversión se requiere para modificar la calidad de empleos informales en formales, suponiendo una tasa de crecimiento del producto de siete por ciento.

Considerando los modelos 1 y 2 y a manera de conclusión preliminar, se tiene que la inversión requerida para alcanzar una meta de siete por ciento del producto con una creación de empleos de carácter formal oscila entre la tasa de crecimiento de 33.3 y 41.22 por

¹ Véase Sergio A. Magaña, "La intervención del sector público en la economía: un análisis comparativo del periodo del desarrollo estabilizador frente al neoliberalismo económico", en pp. 103-116 de este libro.

² B. García, *Los determinantes de la oferta de mano de obra en México*, STyPS, México, 1995.

³ Véase anexo.

ciento o, en términos de coeficientes de inversión, se encuentra entre 26.78 y 28.36 por ciento.⁴

Desarrollo del problema: modelo 1

De acuerdo con la muestra y con la relación funcional del producto interno bruto (PIB), formación bruta de capital fijo (FBCF) y personal ocupado (PO), es necesario averiguar lo siguiente:⁵

1. ¿Qué tasa de crecimiento de inversión se requiere para alcanzar la meta de crecimiento del PIB de 7 por ciento?

2. Se supone que los sectores agropecuario y de la construcción corresponden al criterio de productividad baja y los sectores de la industria manufacturera y minería se agrupan dentro de la productividad media. Además, se supone que los sectores de productividad baja corresponden al sector informal del empleo total, mientras el segundo criterio se considera como empleos formales.

Por tanto, ¿qué tasa de crecimiento de la inversión se requiere para mantener una tasa de crecimiento homogénea del PIB de siete por ciento en cada uno de los grupos por criterio de empleo formal e informal?

⁴ Existe consenso en el sentido de mantener una tasa de crecimiento sostenida de 7 por ciento anual como base para la creación de 1.3 millones de empleos aproximadamente. Si bien es cierto que esta cifra corregiría la demanda de miles de personas que año con año se han sumando a las filas del desempleo, resulta insuficiente si se considera que actualmente existen más de 16 millones de ocupados en el llamado sector informal, el cual se caracteriza por la inexistencia de prestaciones sociales. Por tanto, la necesidad imperiosa de alcanzar el citado crecimiento nos lleva a incrementar de manera sustancial la tasa de crecimiento de la inversión. Con esto estaríamos garantizando de manera conjunta el crecimiento de la economía, la oferta necesaria de empleo y trasladar un millón de empleados anuales con productividad baja a un nivel medio, con lo cual se lograría pasar de un sector informal a otro de carácter formal, es decir, empleos estrictamente de bienestar social. Bajo estos supuestos, estaríamos en condiciones de abatir la informalidad que aqueja aproximadamente a 40 por ciento de la población ocupada, en un periodo de 12 a 13 años aproximadamente.

⁵ Véase anexo. Estas variables son consideradas como sus tasas de crecimiento [N. del E.].

3. ¿Cuál debería ser la tasa de crecimiento de la inversión para poder modificar la condición de los empleos informales, a la categoría de formales?⁶

Resultados y conclusiones del modelo 1

Se puede suponer una tasa de crecimiento del PIB igual a siete (crecimiento esperado de la economía). De esta forma, sólo se necesita despejar FBCF de la ecuación 2 A del anexo para conocer qué tasa de crecimiento de la inversión se requiere para alcanzar dicha meta. El resultado es el siguiente: para un crecimiento de siete por ciento del PIB se requiere una tasa de crecimiento de la inversión de 21.87 por ciento (coeficiente de inversión de 24.48 por ciento). En otras palabras, se requiere crecer en inversión más de tres veces el crecimiento del PIB, para llegar al objetivo de crecimiento de siete por ciento del producto.

Ahora bien, para encontrar la tasa de crecimiento de la inversión que se requiere para el sector formal e informal, se mantiene una tasa de crecimiento homogénea con respecto a la meta de crecimiento del PIB, en este caso de siete por ciento.⁷ Por lo tanto, para las ecuaciones 2 B y 2 C (véase anexo) se efectúa el mismo procedimiento de despeje de la ecuación 2 A; los resultados son los siguientes: manteniendo una tasa de crecimiento de 7 por ciento en el producto, el sector informal necesita una tasa de crecimiento de la inversión de 15.45 por ciento. De igual forma, para el sector formal la tasa de crecimiento de la inversión que se requiere es de 17.85 por ciento.

Considerando la modificación del empleo informal a formal, la tasa de crecimiento de la inversión que se necesita resulta de la adición de la tasa de crecimiento del formal más la del informal, o sea, una tasa de inversión de 33.3 por ciento (coeficiente de inversión de 26.78 por ciento).

⁶ Se consideran empleos formales aquellos que cuentan con prestaciones laborales de ley.

⁷ Este criterio no distorsiona el resultado de la estimación, puesto que se ha considerado que el PIB total, formal e informal, es una variable exógena que puede ser determinada de acuerdo con criterios que no se encuentran incluidos en el modelo.

Desarrollo del problema: modelo 2

De acuerdo con la muestra del PIB, FBCF y PO, es necesario averiguar lo siguiente:

1. ¿Qué tasa de crecimiento de inversión se requiere para alcanzar la meta de crecimiento del PIB de 7 por ciento?

2. Se supone que los sectores agropecuario y de la construcción corresponden al criterio de productividad baja, y los sectores de la industria manufacturera y minería se agrupan dentro de la productividad media.

Además se supone que los sectores de productividad baja corresponden al sector informal de empleo total, mientras que el segundo criterio se considera como empleos formales.

Por tanto, ¿qué tasa de crecimiento de la inversión se requiere para mantener una tasa de crecimiento consistente con un crecimiento de 7 por ciento para el total de la economía, tanto para los sectores de baja como media productividad, respectivamente?⁸

3. ¿Cuál es la tasa de crecimiento de la inversión requerida para transferir empleos informales a la categoría de formales?⁹

Resultados y conclusiones del modelo 2

Para la ecuación 5 B (véase anexo) se efectúa el mismo procedimiento de despeje que se realizó en el modelo 1. Con la hipótesis de mantener un crecimiento del sector informal de 4.13 por ciento conforme a la meta propuesta de un crecimiento del PIB total de 7 por ciento, el resultado es: se necesita una tasa de crecimiento de la inversión de 8.33 por ciento en el sector informal. De igual forma, para el sector formal la tasa de crecimiento de la inversión que se requiere para mantener un crecimiento de 9.77 por ciento, es de 32.89 por ciento. Considerando la

⁸ La media de crecimiento para la economía total según la muestra considerada fue de 4 por ciento para el periodo en cuestión, mientras que para el sector de baja y media productividad fue de 2.36 y 5.58, por ciento respectivamente. Ponderando éstos a un crecimiento de 7 por ciento (el cual es el objetivo por cumplir) para cada uno de los sectores considerados, se obtiene que las tasas de crecimiento deben ser de 4.13 y 9.77 por ciento, respectivamente.

⁹ Se consideran empleos formales aquellos que cuentan con prestaciones laborales de ley.

modificación del empleo informal a formal, la tasa de inversión que se necesita resulta de la adición de la tasa de crecimiento del formal más la del informal, es decir, una tasa de crecimiento de la inversión de 41.22 por ciento (coeficiente de inversión 28.36 por ciento).

Por otra parte y tomando en cuenta las ecuaciones 6 B y 6 C (véase anexo) que corresponden a la relación lineal de la PO con respecto a la FBCF, y sustituyendo los valores de la misma, obtenidos en las ecuaciones 5 B y 5 C (véase anexo) respectivamente (8.33 y 32.89 por ciento) se obtuvo que la tasa de crecimiento de la población ocupada será para el sector informal de 2.12 por ciento y para el formal de 10.21. Partiendo de la hipótesis de que se desean crear únicamente empleos formales, se suman los valores obtenidos y se obtiene que el crecimiento de la población ocupada con criterios de formalidad es de 12.32 por ciento.

Basándonos en la ecuación 7 A (véase anexo) que corresponde a la relación lineal de la población ocupada con respecto al PIB, retomando nuestro crecimiento global de la economía de 7 por ciento, obtenemos que la tasa de crecimiento de la población ocupada será para el conjunto de la economía de 5.77 por ciento, es decir, se estaría planteando un crecimiento de más de un punto porcentual,¹⁰ con respecto a lo que se creció durante todo el periodo de estudio.

Observaciones y conclusiones generales

El modelo que se presentó en estas notas breves tiene el propósito de averiguar la tasa de crecimiento de inversión que se desea para alcanzar la meta de crecimiento de 7 por ciento del producto en el conjunto de la economía. Además, se calculó la tasa de crecimiento de la inversión para el sector informal y formal. El objetivo de haber hecho este básico análisis estadístico no era sencillamente encontrar qué cantidad de empleos se genera con una tasa de crecimiento de 7 por ciento del PIB a una tasa de inversión estimada. Por el contrario, la creación de empleo debe estar sustentada en el

¹⁰ La tasa de crecimiento promedio del periodo de estudio de la población ocupada fue de 4.2 por ciento en general.

criterio de empleos formales, entendidos éstos como aquellos trabajos que cuentan con todas las prestaciones que les corresponden por ley.

De tal forma, los resultados generales fueron los siguientes:

Requerimientos de inversión

- Economía en su conjunto: para un crecimiento del PIB de 7 por ciento se requiere una tasa de crecimiento de la inversión de 21.87 por ciento (coeficiente de inversión de 24.48 por ciento).
- Sector informal (modelo 1): necesita una tasa de crecimiento de la inversión de 15.45 por ciento.
- Sector formal (modelo 1): la tasa de crecimiento de la inversión que se requiere es de 17.85 por ciento.
- Modificación en el empleo (modelo 1): Considerando la modificación del empleo informal a formal la tasa de crecimiento de la inversión que se necesita resulta de la adición de la tasa de crecimiento del formal más la del informal, es decir, una tasa de inversión de 33.3 por ciento (coeficiente de inversión de 26.78 por ciento).
- Sector informal (modelo 2): necesita una tasa de crecimiento de la inversión de 8.33 por ciento.
- Sector formal (modelo 2): la tasa de crecimiento de la inversión que se requiere es de 32.89 por ciento.
- Modificación en el empleo (modelo 2): considerando la modificación del empleo informal a formal la tasa de crecimiento de la inversión que se necesita resulta de la adición de la tasa de crecimiento del formal más la del informal, es decir, una tasa de inversión de 41.22 por ciento (coeficiente de inversión de 28.36 por ciento).

Población ocupada

En este rubro se considera las tasas de crecimiento de la inversión del modelo 2 (8.33, informal, y 32.89, formal).

Sector informal y formal: la tasa de crecimiento de la población ocupada será para el sector informal de 2.12 por ciento y para el formal de 10.21.

Basándonos en la ecuación 7 A que corresponde a la relación lineal de la población ocupada con respecto al PIB, retomando nuestro

crecimiento global de la economía de siete por ciento, obtenemos que la tasa de crecimiento de la población ocupada será para el conjunto de la economía de 5.77 por ciento, es decir, se estaría planteando un crecimiento de más de un punto porcentual,¹¹ con respecto a lo que se creció durante todo el periodo de estudio.

Por lo tanto, considerando los modelos 1 y 2, se tiene que la inversión que se requiere para alcanzar una meta de 7 por ciento del producto con una creación de empleos de carácter formal oscila entre la tasa de crecimiento de 33.3 a 41.22 por ciento, o, en términos de coeficientes de inversión, se encuentra entre 26.78 y 28.36 por ciento anual.

Anexo

Modelo 1

De acuerdo con los estudios estadísticos, en el sector formal e informal es posible establecer una relación directa del crecimiento del PIB y PO con respecto al del FBCF. Por tanto, es posible utilizar el método estadístico de mínimos cuadrados ordinarios (MCO),¹² para hacer uso de los datos estadísticos y encontrar el estimador de la FBCF que nos permita resolver los cuestionamientos *supra*.

Para tal propósito, se cuenta con una muestra de seis datos de las tasas de crecimiento del PIB y de la FBCF de 1993 a 2000.

La hipótesis de este trabajo es que existe una relación funcional lineal del PIB con respecto a la FBCF, esto es:

$$PIB = f(FBCF) \quad (1)$$

Por tanto, de la función 1 se pueden derivar la ecuación lineal, para el caso de la economía en su conjunto, y las de la FBCF en el sector formal e informal.

¹¹ La tasa de crecimiento promedio del periodo de estudio de la población ocupada fue de 4.2 por ciento en general.

¹² El MCO nos permite hacer una proyección de cuánto se requiere de la variable independiente, para que ésta influya sobre la variable dependiente. Éste es el caso del PIB, del personal ocupado y de la formación bruta de capital fijo. En consecuencia, es posible crear una función lineal que nos indique la relación entre las tres variables en cuestión.

$$\hat{Y}_i = \hat{\beta}_1 + \hat{\beta}_2 (FBCF)_i$$

Sea i para el caso de PIB y de la FBCF
del conjunto de la economía o del sector formal o informal (2)

Una vez especificada la función muestral 2 es necesario estimar los valores de $\hat{\beta}_1$ y $\hat{\beta}_2$ con el propósito de encontrar los niveles de producto e inversión que se están requiriendo. Para el cálculo de los estimadores es necesario hacer una manipulación algebraica con respecto a la función 2, y se obtendrá como resultado las siguientes fórmulas, denominadas *ecuaciones normales*,¹³ que nos permitirán obtener el valor de los estimadores, esto es:

$$\hat{\alpha}_2, \hat{\beta}_2 = \frac{\sum x_i y_i}{\sum x_i^2}$$

$$\hat{\alpha}_1, \hat{\beta}_1 = \bar{Y} - \hat{\beta}_2 \bar{X}$$

A partir de la ecuación 1 y de la solución de las *ecuaciones normales*, los resultados fueron los siguientes:

$$PIB = 2.707320 + 0.196239(FBCF) \quad (2 A) \quad \text{PIB total en función de la FBCF (total)}$$

$$PIB = 0.768218 + 0.403405(FBCF) \quad (2 B) \quad \text{PIB en función de la FBCF (sector informal)}$$

$$PIB = 3.712821 + 0.184157(FBCF) \quad (2 C) \quad \text{PIB en función de la FBCF (sector formal)}$$

Modelo 2

De acuerdo con los estudios estadísticos, tanto en el sector formal como en el informal es posible establecer una relación directa del PIB

¹³ Véase Damodar Gujarati, *Econometría*, McGraw-Hill, México, 1988, pp. 1-90; y William H. Greene, *Análisis econométrico*, Prentice Hall, Madrid, 1999, pp. 193-287.

y la PO con respecto a la FBCF. Por lo tanto, es posible utilizar el método estadístico de mínimos cuadrados ordinarios (MCO),¹⁴ con el objetivo de hacer uso de los datos estadísticos y encontrar el estimador de la FBCF que nos permita resolver los cuestionamientos *supra*.

Para tal propósito, se cuenta con una muestra de seis datos de las tasas de crecimiento del PIB, personal ocupado y FBCF de 1993 a 2000.

La hipótesis de este segundo modelo es que existe una relación funcional lineal del PIB y la PO en función de la FBCF, esto es:

$$PIB = f(FBCF) \quad (3)$$

$$PO = f(FBCF) \quad (4)$$

Por tanto, de las funciones 3 y 4 se pueden derivar dos ecuaciones lineales, para el caso de la economía en su conjunto, del sector formal e informal.

$$PI\hat{B} = \hat{\beta}_1 + \hat{\beta}_2(FBCF) \quad (5)$$

$$PO\hat{O} = \hat{\alpha}_1 + \hat{\alpha}_2(FBCF) \quad (6)$$

Una vez especificadas las funciones muestrales 5 y 6 es necesario estimar el valor de $\hat{\beta}_1$, $\hat{\beta}_2$, $\hat{\alpha}_1$ y $\hat{\alpha}_2$ con el propósito de encontrar los niveles de producto, inversión y empleo que estamos requiriendo. Para el cálculo de los estimadores es necesario hacer una manipulación algebraica con respecto a las funciones 5 y 6, que da como resultado las siguientes ecuaciones, denominadas *ecuaciones normales*,¹⁵ que nos permitirán obtener el valor de los estimadores:

¹⁴ El MCO nos permite hacer una proyección de cuánto se requiere de la variable independiente, para que ésta influya sobre la variable dependiente. Éste es el caso del PIB, del personal ocupado y de la formación bruta de capital. En consecuencia, es posible crear una función lineal que nos indique la relación entre las tres variables en cuestión

¹⁵ Véase Damodar Gujarati, *op. cit.*, pp. 1-90; y William H. Greene, *op. cit.*, 1999, pp. 193-287.

$$\hat{\alpha}_2, \hat{\beta}_2 = \frac{\sum x_i y_i}{\sum x_i^2}$$

$$\hat{\alpha}_1, \hat{\beta}_1 = \bar{Y} - \hat{\beta}_2 \bar{X}$$

A partir de las ecuaciones 5 y 6 y de la solución de las *ecuaciones normales*, los resultados fueron los siguientes:

$PIB = 2.707320 + 0.196239(FBCF)$ (5 A) PIB total en función de la FBCF (total)

$PIB = 0.768218 + 0.403405(FBCF)$ (5 B) PIB en función de la FBCF (sector informal)

$PIB = 3.712821 + 0.184157(FBCF)$ (5 C) PIB en función de la FBCF (sector formal)

$PO = -0.517397 + 0.316641(FBCF)$ (6 B) PO en función de la FBCF (sector informal)

$PO = 5.485951 + 0.143780(FBCF)$ (6 C) PO en función de la FBCF (sector formal)

$PO = 3.541159 + 0.318343(PIB)$ (7 A) PO en función del PIB (total)

Este apartado muestra las estimaciones, cuadros y gráficas que respaldan este trabajo. Para el caso de las estimaciones de MCO se utilizó el paquete informático *Econometric Views 2.0 for Windows*.

Estimación por MCO de PIB y FBCF total

LS // Dependent Variable is PIB

Date: 03/12/01 Time: 14:50

Included observations: 6

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	2.707320	0.353849	7.651064	0.0016
FBCF	0.196239	0.022591	8.686721	0.0010
R-squared	0.949660	Mean dependent var	4.028333	
Adjusted R-squared	0.93707	S.D. dependent var	3.119887	

S.E. of regression	0.782622	Akaike info criterion	-0.229009
Sum squared resid	2.449989	Schwarz criterion	-0.298423
Log likelihood	-5.826603	F-statistic	75.45912
Durbin-Watson stat	1.400541	Prob(F-statistic)	0.000967

Por tanto, se tiene una ecuación lineal de la siguiente forma:

$PIB = 2.707320 + 0.196239(FBCF)$	(5 A)
-----------------------------------	-------

Suponiendo una tasa de crecimiento del PIB de 7 por ciento y despejando la FBCF de la ecuación 1, se obtiene que la tasa de crecimiento de la FBCF es de 22.63 por ciento.

Estimación por MCO de PIB y FBCF en el sector informal (baja productividad), que incluye a los sectores: agropecuario y de la construcción

LS // Dependent Variable is PIB

Date: 03/12/01 Time: 15:06

Included observations: 6

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.768218	0.445100	1.725944	0.1594
FBCF	0.403405	0.042102	9.581699	0.0007
R-squared	0.958250	Mean dependent var	2.361667	
Adjusted R-squared	0.947813	S.D. dependent var	4.426929	
S.E. of regression	1.011310	Akaike info criterion	0.283695	
Sum squared resid	4.090995	Schwarz criterion	0.214282	
Log likelihood	-7.364717	F-statistic	91.80895	
Durbin-Watson stat	1.866626	Prob(F-statistic)	0.000663	

Por tanto, se tiene una ecuación lineal de la siguiente forma:

$PIB = 0.768218 + 0.403405(FBCF)$	(5 B)
-----------------------------------	-------

Estimación por MCO de personal ocupado y FBCF en el sector informal (baja productividad) que incluye a los sectores: agropecuario y de la construcción

LS // Dependent Variable is PO

Date: 03/12/01 Time: 11:52

Included observations: 6

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-0.517397	3.313533	-0.156147	0.8835
FBCF	0.316641	0.313424	1.010263	0.3695
R-squared	0.203288	Mean dependent var	0.733333	
Adjusted R-squared	0.004109	S.D. dependent var	7.544181	
S.E. of regression	7.528664	Akaike info criterion	4.298637	
Sum squared resid	226.7231	Schwarz criterion	4.229223	
Log likelihood	-19.40954	F-statistic	1.020632	
Durbin-Watson stat	3.314929	Prob(F-statistic)	0.369517	

Por tanto, se tiene una ecuación lineal de la siguiente forma:

$PO = -0.517397 + 0.316641(FBCF)$	(6 B)
-----------------------------------	-------

Estimación por MCO de PIB y FBCF en el sector formal (baja productividad) que incluye a los sectores: industria manufacturera y minería

LS // Dependent Variable is PIB

Date: 03/12/01 Time: 15:09

Included observations: 6

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	3.712821	0.834591	4.448671	0.0113
FBCF	0.184157	0.037299	4.937371	0.0078
R-squared	0.859044	Mean dependent var	5.566667	

Adjusted R-squared	0.823805	S.D. dependent var	4.349559
S.E. of regression	1.825754	Akaike info criterion	1.465187
Sum squared resid	13.33351	Schwarz criterion	1.395774
Log likelihood	-10.90919	F-statistic	24.37763
Durbin-Watson stat	1.636784	Prob(F-statistic)	0.007831

Por tanto, se tiene una ecuación lineal de la siguiente forma:

$PIB = 3.712821 + 0.184157(FBCF)$	(5 C)
-----------------------------------	-------

Estimación por MCO de personal ocupado y FBCF en el sector formal (baja productividad) que incluye a los sectores: industria manufacturera y minería

LS // Dependent Variable is PO

Date: 03/12/01 Time: 12:00

Included observations: 6

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	5.485951	1.395910	3.930017	0.0171
FBCF	0.143780	0.062384	2.304738	0.0825
R-squared	0.570438	Mean dependent var	6.933333	
Adjusted R-squared	0.463048	S.D. dependent var	4.167333	
S.E. of regression	3.053697	Akaike info criterion	2.493908	
Sum squared resid	37.30027	Schwarz criterion	2.424494	
Log likelihood	-13.99535	F-statistic	5.311817	
Durbin-Watson stat	3.133858	Prob(F-statistic)	0.082508	

Por tanto, se tiene una ecuación lineal de la siguiente forma:

$PO = 5.485951 + 0.143780(FBCF)$	(6 C)
----------------------------------	-------

Estimación por MCO de personal ocupado y PIB para la economía en su conjunto

LS // Dependent Variable is PO

Date: 03/15/01 Time: 11:08

Included observations: 5

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	3.541159	1.293617	2.737408	0.0715
PIB	0.318343	0.252133	1.262600	0.2960
R-squared	0.346997	Mean dependent var	4.840000	
Adjusted R-squared	0.129329	S.D. dependent var	1.879628	
S.E. of regression	1.753876	Akaike info criterion	1.412830	
Sum squared resid	9.228238	Schwarz criterion	1.256605	
Log likelihood	-8.626768	F-statistic	1.594160	
Durbin-Watson stat	1.353288	Prob(F-statistic)	0.295952	

$PO = 3.541159 + 0.318343(PIB)$	(7 A)
---------------------------------	-------

Bibliohemerografía

- ÁLVAREZ Béjar, Alejandro: "México 1995: entre los desequilibrios macro-económicos y la crisis política", en *Investigación Económica 212*, Facultad de Economía de la UNAM, México, abril-junio de 1995.
- ASPE Armella, Pedro: *El camino mexicano de la transformación económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- CALVA, José Luis: *México, más allá del neoliberalismo / Opciones dentro del cambio global*, Plaza y Janés, México, 2000.
- CORREA, Eugenia: *Crisis y desregulación financiera*, Siglo XXI-IEC de la UNAM, México, 1998.
- GARCÍA, B.: *Los determinantes de la oferta de mano de obra en México*, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 1995.
- GREENE, William H.: *Análisis econométrico*, Prentice Hall, Madrid, 1999.

- GUJARATI, Damodar: *Econometría*, McGraw-Hill, México, 1988.
- HUERTA, Carlos: *La tasa de interés: teoría y análisis empírico, el caso de México (1988-1996)*, UNAM (tesis), México, 1998.
- : *Crisis bancaria y financiera: un análisis teórico y empírico para el caso de México, 1982 y 1994*, UNAM (tesis), México, 2003.
- INEGI: *Sistema de Cuentas Nacionales*, México, 1980 y 1993.
- : *Estadísticas históricas de México*, México, 1994.
- : *Banco de Información Económica (BIE)*, México, en <<http://www.inegi.gob.mx>>, México, 2001.
- LINCOLN, Chao L.: *Estadísticas para las ciencias administrativas*, McGraw-Hill, Bogotá, 1993.
- MAGAÑA Martínez, Sergio: *La intervención del sector público en la economía: un análisis comparativo del periodo del desarrollo estabilizador frente al neoliberalismo económico*, pp. 103-116 de este libro.
- MARTÍNEZ, Ifigenia (comp.): *Economía y democracia*, Grijalbo, México, 1995.
- MARTÍNEZ, I.: *Modelo de estimación de PIB, inversión y empleo*, mimeo., México, 2001.
- PRESIDENCIA de la República: *Informe de gobierno*, México, varios años.

La importancia de constituir el Consejo Económico
y Social de Estado y la gobernabilidad*

*Grupo Promotor para la Constitución del Consejo Económico
y Social de Estado en México***

El Consejo Económico y Social de Estado y la gobernabilidad

De los retos que la actual situación económica y política imponen a México, resalta la urgente necesidad de encontrar mecanismos de diálogo y concertación social que permitan avanzar en los consensos que el país requiere. En la actualidad no existe ningún órgano de

* Se busca constituir el Consejo Económico y Social de Estado para que sea un instrumento que amplíe la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de fortalecimiento y consolidación de la democracia en nuestro país. En tal virtud, este artículo presenta los principales aspectos contenidos en el documento *El Consejo Económico y Social de Estado en México, una iniciativa de la sociedad civil, origen y trayectoria*.

** Conformado por más de 50 organizaciones sindicales, campesinas, universitarias, sociales, políticas e intelectuales, entre las que se encuentran: la Unión Nacional de Trabajadores; el Congreso Agrario Permanente; Causa Ciudadana, Agrupación Política Nacional; Diversa, Agrupación Política Nacional; Red Marcha Mundial de Mujeres; y Coordinación Nacional de Organizaciones Civiles de Mujeres por un Milenio Feminista.

concertación donde estén presentes los agentes económicos y sociales más representativos del país: empresarios, trabajadores, organizaciones civiles y el gobierno. La diferencia entre un consejo económico y social y cualquier cámara, sindicato u organización ciudadana reside en su mayor representatividad y permanencia. La importancia de sus opiniones reside en que son resultado de la amplia concertación entre los actores centrales del desarrollo económico y social del país.

La consolidación de nuestra democracia y la paz social dependen de que México inicie de inmediato un acelerado desarrollo económico y una mejoría gradual, pero constante, de los niveles de vida de la población. El fin último de nuestra democracia debe ser la inclusión de millones de mexicanos que viven en estado de pobreza en un desarrollo económico y social sostenido. En este sentido, la transición hacia un México más democrático y más justo tiene, todavía, un largo y difícil camino que recorrer.

Las reformas estructurales de la economía, que permitan el crecimiento económico y que reduzcan la injusticia social vigente, siguen pendientes y son más difíciles de lograr ante la ausencia de mayorías parlamentarias y la falta de acuerdo entre las fuerzas políticas que impulsen estas transformaciones. La pluralidad política y la competencia real entre los partidos políticos, la vigencia cada vez mayor de la separación y equilibrio de poderes y el fortalecimiento del Poder Legislativo como órgano corresponsable en la definición de las políticas y del proyecto de Estado y, especialmente, la ausencia sistemática de mayorías parlamentarias, imponen al diálogo y la concertación sociales como único camino posible, en el marco de la democracia, a fin de impulsar las transformaciones urgentes para el crecimiento económico y el avance hacia la justicia social. Este diálogo debe involucrar a los poderes del Estado y a los partidos políticos, pero también, y sobre todo, a los diversos actores de la sociedad civil organizada.

Hoy el presidente no puede gobernar sin el Congreso y, dadas la composición plural de éste y la ausencia de mayorías, ningún partido puede gobernar sino a partir del acuerdo con otras fuerzas políticas. Si bien nuestros partidos han tenido la madurez para alcanzar los acuerdos mínimos indispensables que permitan la gobernabilidad del país, nos encontramos en un momento en que esto no es suficiente;

la transformación que exige el desarrollo de México obliga a restablecer consensos en torno a las reformas fundamentales que hasta ahora han permanecido estancadas.

Contamos con un sistema de partidos plural, producto de la diversidad y complejidad de la sociedad mexicana. Estamos convencidos de que la pluralidad no es un defecto de la democracia sino una de sus más apreciadas virtudes. La gobernabilidad democrática depende de que las diversas expresiones sociales puedan manifestarse en un marco de orden institucional y constitucional. Esta condición ha producido en México la presencia de gobiernos divididos.

El reto más importante que tenemos en este momento, si queremos que el país se desarrolle y se reduzcan los niveles de pobreza, es superar los diferendos políticos, dando prioridad a las coincidencias que permitan acuerdos para impulsar el desarrollo económico y social del país. Ésta es la tarea fundamental de la reforma del Estado, crear los mecanismos institucionales que incentiven la cooperación entre los partidos, entre los poderes federales, entre los tres órdenes de gobierno, y los diversos actores económicos y sociales con el objetivo de impulsar las transformaciones que finquen las bases de un México con mayor justicia social y con un crecimiento sostenido.

El Consejo Económico y Social: una solución

La creación del Consejo Económico y Social en México constituye un impulso para que el sistema político llegue a acuerdos en las reformas fundamentales que hoy son urgentes. Un consejo en el que participen los sectores productivos nacionales, las organizaciones civiles, así como expertos en los temas de la agenda nacional, podría generar los incentivos institucionales que permitan romper la parálisis política y legislativa que enfrentamos. El Consejo está pensado como una instancia de consulta obligatoria de los poderes Ejecutivo y Legislativo, quienes le someterían a consulta las iniciativas, reglamentos y políticas públicas que en materia económica y social pretendiesen aprobar, de tal forma que en el seno del Consejo las distintas representaciones analizarían los temas, expresarían sus legítimos intereses y tratarían de encontrar acuerdos que siendo favorables a la mayoría

fuesen aprobados como resoluciones del Consejo, las cuales no tendrían carácter vinculatorio para la entidad que hubiese formulado la consulta. Ese procedimiento elevará la calidad de la agenda ya que las iniciativas consultadas tendrían, aun antes de su presentación al pleno, un muy amplio apoyo social, resultado de la búsqueda del consenso y participación de la sociedad.

La creación del Consejo no debilitará al Congreso ni al Poder Ejecutivo; éstos mantendrán los derechos de iniciativa y su capacidad de decisión y resolución establecidos en la Constitución Política. Por el contrario, haría mucho más ágil y productivo el trabajo legislativo, ya que las propuestas tendrían el soporte de los sectores afectados.

“El principio fundamental de una democracia”, dice Arthur Lewis, “es que todos los que estén afectados por una decisión deberán tener la oportunidad de participar en la toma de esa decisión de forma directa o a través de representantes elegidos”. El fortalecimiento de la participación en forma directa es el razonamiento sobre el que se sustenta la iniciativa de creación del Consejo Económico y Social.

La iniciativa de constitución del Consejo parte del reconocimiento de la importancia de las organizaciones de la sociedad civil como actores centrales del proceso de toma de decisiones públicas; constituye un espacio donde los sectores económicos y sociales pueden discutir, concertar y emitir opiniones y propuestas concretas, y participan de manera permanente e institucional, en la construcción de acuerdos, planes, programas, políticas y leyes que buscan el desarrollo nacional. La representación legítima de intereses económicos y sociales permitirá al Consejo cumplir la importante tarea de quitar presiones a ambas cámaras, cuya función primordial es representar al conjunto de los intereses ciudadanos. El Consejo es un espacio que ayuda a que los poderes de la Unión puedan elevar la calidad de su trabajo. El Consejo, por su composición, por los intereses que están representados en él y por su dinámica y sus funciones, está naturalmente alejado de la dinámica de los procesos electorales; por ello puede cumplir con su función fundamental de generar acuerdos entre los sectores que impulsen una agenda nacional no electoral y que generen propuestas para cumplir con dicha agenda. El Consejo coadyuvará a generar un programa legislativo que tendrá que ser considerado por los órganos de gobierno, un programa que incluya las reformas que urgen al país, a juicio de los sectores representados.

La iniciativa de crear un consejo económico y social recoge las experiencias de concertación en nuestra historia reciente y busca superar sus deficiencias. Desde finales de la década de los ochenta, los “pactos económicos” entre los sectores productivos, impulsados y conducidos por el presidente de la república, constituyeron una herramienta del régimen para promover los acuerdos básicos entre los sectores productivos, que legitimaran y permitieran la ejecución de sus programas económicos. Aunque con distintos nombres y algunas diferencias, el mecanismo de concertación creado por los diversos gobiernos, desde 1987 hasta 2000 ha tenido básicamente la misma estructura: un espacio donde participan representantes del gobierno, de las organizaciones empresariales, de trabajadores y de campesinos, convocadas por el gobierno; un espacio presidido por el Ejecutivo (el secretario del Trabajo normalmente), que limita su participación, sus funciones y facultades, a las que el presidente o su gabinete deciden otorgarle, y cuyas resoluciones solamente tienen la relevancia que decide concederles el Ejecutivo.

Los pactos, acuerdos o consejos que hasta hoy se han creado como espacios de acuerdo y de representación de los sectores económicos y sociales se han caracterizado, sin excepción, por carecer de garantías institucionales para su independencia y permanencia; por ser totalmente dependientes de la voluntad presidencial en su creación, designación, en sus discusiones y en su ejercicio cotidiano; por ser excluyentes y poco representativos en su integración y en sus decisiones; por carecer de relaciones con el Poder Legislativo; y por tener escasa participación en la promoción, diseño, concertación y ejecución de políticas, reformas y leyes en materias económicas y sociales que son de carácter urgente en el país.

Todos estos pactos se fundaron en el tripartismo corporativo: Ejecutivo, empresarios y sindicatos, en donde las decisiones siempre fueron definidas por el primero. En las actuales condiciones de pluralismo este modelo ha perdido eficacia porque ese tipo de tripartismo sólo representa los intereses de una parte de la sociedad, de tal forma que al intentar convertirlos en leyes o políticas públicas chocan con la realidad y no son aprobadas en el Legislativo o son rechazadas socialmente.

El ejemplo más reciente de este tipo de tripartismo corporativo lo encontramos en la creación el 24 de mayo de 2001 del Consejo

para el Diálogo de los Sectores Productivos como un “órgano permanente de consulta e instancia de coordinación, participación y colaboración del sector laboral”. En el decreto presidencial se expresa la voluntad del gobierno de favorecer “la participación de otros actores de la sociedad que puedan aportar experiencia y conocimiento, para que en él se puedan plantear, analizar, proponer y ejecutar soluciones sobre los problemas de dicho sector”, ya que “los sectores productivos han manifestado su deseo de mantener un diálogo permanente de participación y colaboración en el cual puedan ventilar problemas que han generado las nuevas condiciones nacionales e internacionales”.

En los argumentos expuestos por el jefe del Ejecutivo se resalta el interés de los sectores productivos por participar y dialogar para alcanzar acuerdos en torno a propuestas que impulsen el desarrollo nacional, así como el reconocimiento del Poder Ejecutivo para que estos intereses cuenten con espacio de realización.

La iniciativa de creación del Consejo Económico y Social recoge las experiencias recientes de concertación, como el Consejo para el Diálogo, al reconocer, en primer lugar, como requisito indispensable de la democracia la participación de la sociedad organizada en la transformación y desarrollo nacional, y el diálogo entre los sectores económicos y sociales como punto de partida de éste. En segundo lugar, reconoce que los esquemas de negociación hasta ahora ensayados no satisfacen las exigencias de participación de la sociedad civil organizada y las necesidades de diálogo y cooperación permanente entre sociedad y gobierno en torno a la definición de la política económica y social. La satisfacción de estas necesidades requiere un espacio de representación de los sectores económicos y sociales, que tome en cuenta la representatividad y la diversidad de las organizaciones; que tenga garantizada por la ley su continuidad, su permanencia y su independencia; y que cuente con funciones y facultades legales que fortalezcan las opiniones del Consejo frente a los órganos de gobierno (Ejecutivo y Legislativo) e incentiven la concertación entre los sectores.

La figura de un Consejo Económico y Social no es novedosa. La mayoría de los países europeos, algunos africanos y latinoamericanos –como Argentina (en el nivel de provincias), Brasil y Nicaragua–, cuentan con un consejo de esta índole. La conformación y naturaleza de

estos consejos puede variar pero los objetivos son los mismos: establecer mecanismos donde los agentes económicos puedan manifestarse sobre temas en los ámbitos económicos y sociales, así como lograr consenso sobre propuestas enfocadas al desarrollo económico y social del país. En otros países han sido los consejos económicos y sociales la fórmula para superar las diferencias políticas, garantizando e institucionalizando el diálogo y el acuerdo social, los consensos políticos, la cohesión social y el desarrollo democrático de las sociedades.

Con respecto a las dimensiones que debería tener este consejo se estima que el número de consejeros no deberá ser demasiado grande, ya que dificultaría la concertación, así como la eficiencia del mismo, pero sí de un tamaño tal que se garantice la representatividad de los principales agentes económicos, de manera que sus resoluciones sean verdadera expresión de la diversa y compleja realidad económica mexicana. Con el fin de equilibrar las fuerzas dentro del Consejo y para promover su carácter neutral, se dividirán de manera equitativa las representaciones dentro del Pleno del Consejo entre los sectores empresariales, trabajadores y organizaciones sociales. De esta manera, se obtiene una muestra representativa del universo de la economía y la sociedad mexicana. Esta organización no busca sectorizar al Consejo ni forzar una posición común del sector empresarial, obrero o de la sociedad civil; esto es casi imposible, dadas las diferencias que existen en cada sector. La representación en grupo sólo funcionará para garantizar la participación igualitaria de los sectores en el Pleno, en la Mesa de Coordinación y en los grupos de trabajo. Esta integración favorece especialmente a las organizaciones de la sociedad civil que por su menor tamaño y diversidad difícilmente podrían influir de manera determinante en las decisiones de organización interna del Consejo.

El tamaño de otros consejos en el mundo varía desde 232 miembros en Francia hasta 29 miembros en Dinamarca. En promedio, las dimensiones de la gran mayoría de los consejos oscilan entre los 60 y 80 consejeros. En México, con el objetivo de lograr un consejo moderno, representativo y no burocratizado se determinó que debería contar con 75 consejeros más un presidente, y serán los sectores representados los que nombrarán a sus representantes dentro del Consejo.

Las funciones más importantes del Consejo serán entre otras:

- Analizar los problemas generales de la situación económica y social del país, publicando periódicamente informes al respecto
- Emitir resoluciones consensuadas entre los agentes económicos más representativos con el fin de impulsar el desarrollo del país
- Participar en el desarrollo y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo y de las políticas y programas que se deriven de éste
- Opinar sobre, e impulsar, las reformas legislativas que considere necesarias
- Realizar estudios de largo plazo sobre la evolución de la economía mexicana

De igual importancia, son tareas del Consejo: el desarrollo del diálogo y el acuerdo social como parte integral de la nueva cultura democrática, de los valores de tolerancia, responsabilidad, solidaridad, transparencia y rendimiento de cuentas; del fortalecimiento de la cohesión social y de la formación de pensamiento estratégico nacional que unifique a los mexicanos en torno al proyecto de nación al que aspiramos todos. Para alcanzar tales objetivos el Consejo deberá disponer de garantías jurídicas y económicas que requiere como un órgano de interés público, por lo que deberá contar con un reglamento interno, así como con patrimonio y partida presupuestal, estando obligado a rendir cuentas públicas y actuar con la mayor transparencia. De igual forma, requerirá la participación directa de un grupo de expertos altamente calificados y de reconocido prestigio profesional en su campo de conocimiento, quienes tienen la elevada tarea de contribuir a la formulación de las resoluciones.

La constitución del Consejo Económico y Social es parte central de la reforma de Estado y será un paso adelante en la consolidación de la transición democrática de México ya que creará un espacio de concertación y diálogo donde se pueden analizar los temas económicos y sociales de mayor relevancia y será determinante para impulsar las reformas que México requiere.

Por ello, un grupo de sindicatos, organizaciones empresariales y de la sociedad civil han venido impulsando desde hace más de tres años la iniciativa de creación de un Consejo Económico y Social de Estado en México. Derivado de esto, existe ya una iniciativa de ley aprobada en el Senado de la República, cuyos contenidos difieren de

la propuesta original de la sociedad; no obstante, es un precedente importante que debe reconocerse, pues ello supone la existencia de temas que serán materia de trabajo y diálogo en común. La propuesta impulsada por la sociedad civil retoma una estructura de las más comunes entre los consejos existentes; basada en el principio de inclusión, pluralidad y democracia, es tripartita: empresarios, sindicatos y organismos de la sociedad civil. La Asamblea cuenta con el respaldo de comisiones que trabajan previamente los temas por sector, cadena y región productiva, y con la asesoría de un grupo de expertos e instituciones de investigación. Esta estructura posibilita, entre otras cosas, la integración de grupos sociales diversos, para que presenten de manera corresponsable su visión del desarrollo económico y social del país, a la vez que los planteamientos que se hacen se basan en la lógica de comportamiento de los sectores, de las regiones y de las cadenas productivas, con lo que las opiniones más directas corresponden a los implicados, y la visión global se expresa en las asambleas de consejeros. Esto, aunado al apoyo de los especialistas, ayuda a despolitizar o descorporativizar las decisiones; independientemente de que la creación de pensamiento sistematizado propio eleva la calidad del debate y de las propuestas.

Una tarea destacada del Consejo tiene que ver con lo internacional, particularmente lo relacionado con aspectos de cooperación como los pactados en el tratado de libre comercio que México tiene con la Unión Europea (UE) y en el que se requiere una instancia similar al Comité Económico y Social de la UE para cumplir con los aspectos pactados de cooperación regional.

El grado de contribución que los consejos han tenido en otros países se puede constatar y tiene diferentes alcances, pero, sin duda, es tan valioso que éstos se han constituido en una parte importante de las democracias modernas y de los procesos de transición de un buen número de países. No lo resuelven todo, pero resultan una herramienta eficaz para la gobernabilidad y la legitimidad de las políticas públicas.

El empleo en el sector turístico en México

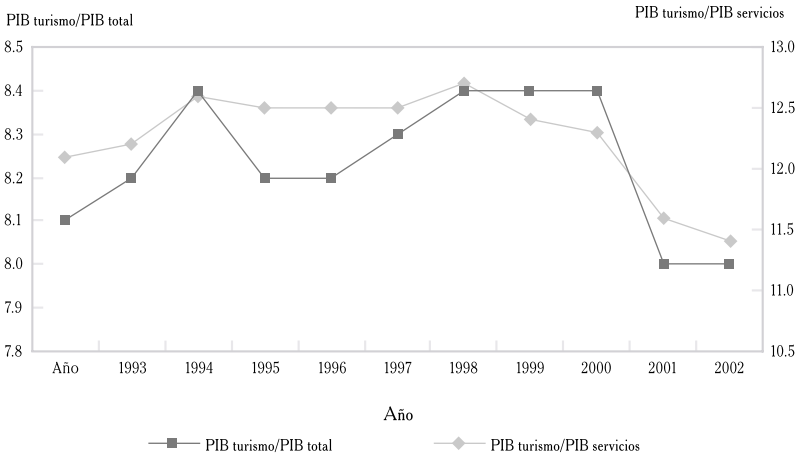
*Nancy Cárdenas Sánchez**

El turismo es una actividad económica cuya importancia para la economía mexicana ha sido creciente en las últimas décadas. Actualmente el turismo representa ocho por ciento del producto interno bruto, además de que se ha venido consolidando como un factor de desarrollo, al estar ubicado entre las tres primeras fuentes de ingreso por divisas para la economía.

La actividad turística se ha visto favorecida por numerosos factores, como el incremento del nivel de ingreso de los países más avanzados, que, aunado a los cambios demográficos, han hecho que los turistas internacionales ya no sólo busquen sol y playa sino que además elijan lugares diferentes en materia de cultura y tradiciones.

Pero, ¿los beneficios del auge de la actividad están llegando a la población de los principales centros turísticos? Recientemente, además de los daños económicos que causó el huracán *Emily* en julio de

* Diputada federal por el PRD. Secretaria de la Comisión de Turismo de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Turismo: participación en el PIB

Fuente: 4º Informe de Gobierno, 2004

2005, en Cancún, se evidenciaron las condiciones de precariedad en que viven trabajadores del turismo, asentados en el cinturón de la ciudad, y cuya realidad social está muy lejos de verse beneficiada por el auge económico de la actividad turística.

Al ser el turismo una de las actividades económicas de mayor dinamismo, ésta debe responder a las necesidades de la población y atender positivamente los problemas de pobreza latentes a lo largo del país. Está señalado en el artículo 2º, fracción II, de la Ley Federal de Turismo que la actividad deberá: “Elevar el nivel de vida económico, social y cultural de los habitantes en las entidades federativas y municipios con afluencia turística”.

Según el documento *Turismo y atenuación de la pobreza* de la Organización Mundial del Turismo, 80 por ciento de los pobres del mundo que subsisten con menos de un dólar al día, viven en 12 países, 11 de los cuales tienen una importante actividad turística.

En el nivel nacional, según investigaciones de la Sedesol, los municipios turísticos que presentan mayores niveles de pobreza o vulnerabilidad social son localidades de más de 50 mil habitantes. Son cerca de 200 centros turísticos los que concentran polígonos de pobreza; el universo potencial de actuación de la vertiente Ciudades Turísticas del programa Hábitat comprende los siguientes núcleos urbanos:

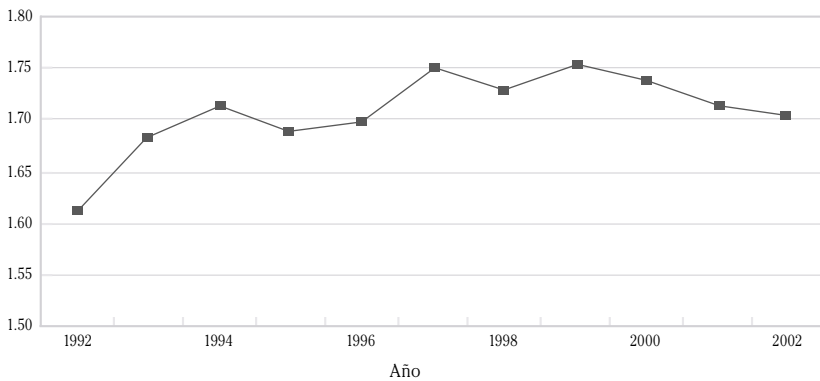
- Cabo San Lucas, San José del Cabo y La Paz, en el estado de Baja California Sur
- Manzanillo, en el estado de Colima
- San Cristóbal de Las Casas, en el estado de Chiapas
- Guanajuato y San Miguel de Allende, en el estado de Guanajuato
- Zona Metropolitana de Acapulco, Taxco de Alarcón y Zihuatanejo, en Guerrero
- Zona Metropolitana de Puerto Vallarta, que se localiza en los estados de Jalisco y Nayarit
- Chapala y Cihuatlán, en el estado de Jalisco
- Ixtapan de la Sal y Valle de Bravo, en el estado de México
- Pátzcuaro, en el estado de Michoacán
- Jojutla-Tlaquiltenango, en el estado de Morelos
- Puerto Escondido-Zicatela, en el estado de Oaxaca
- Tequisquiapan, en el estado de Querétaro
- Zona Metropolitana de Cancún, Playa del Carmen y Cozumel, en el estado de Quintana Roo
- Mazatlán, en el estado de Sinaloa
- Zona Metropolitana de Mérida y Progreso, en el estado de Yucatán

Con la implementación de este programa, el gobierno federal comienza a reconocer y atender el rezago en infraestructura básica, como vivienda, dotación de servicios públicos y equipamiento, e imagen urbana, de las ciudades con potencial turístico. Pero si el empleo es el más importante instrumento redistribuidor del ingreso, su diagnóstico y atención debe ser puntual y reflejar la realidad de los trabajadores del sector. El escenario laboral de los trabajadores del sector en el país presenta las siguientes características:

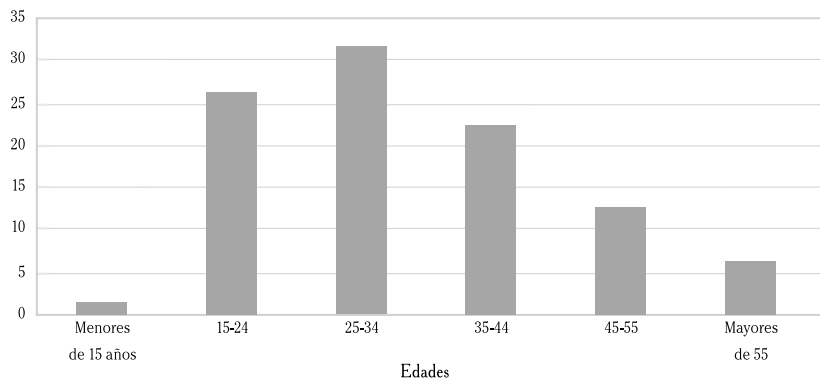
El sector turístico ha tenido una importante participación en el agregado nacional. Actualmente el turismo crea uno de cada 20 empleos remunerados en la economía nacional y tiene una enorme potencialidad en ese sentido. Las características de la mano de obra del sector, según estadísticas de la Sectur, son: 77.2 por ciento son jóvenes, de edades que oscilan entre los 15 y 45 años; y de ellos 57.21 por ciento son menores de 35 años. El nivel educativo y la capacitación del personal empleado en el sector turístico corresponde en 59 por ciento a personal que sólo cuenta con educación primaria

y secundaria, mientras que el personal que tiene estudios de los niveles medio superior y profesional representa 39 por ciento. La participación femenina en el turismo para el año 2000 fue de 39.5 por ciento, superior al promedio nacional que fue de 34 por ciento. Estas características son especialmente significativas ya que encontramos que más de la mitad del personal ocupado no tiene la instrucción adecuada, además de ser población joven que, si bien tiene acceso a un empleo, éste tiende a ser temporal.

Personal ocupado en turismo (millones de personas)



Composición del personal ocupado por edad en 2000 (%)



Fuente: 4º Informe de Gobierno, 2004

Si bien los resultados del fenómeno “turismo” en el nivel mundial son buenos (se genera riqueza, ofrece posibilidades de empleo a grupos vulnerables), no se debe dejar de lado la problemática recurrente de los grupos vulnerables ocupados en el sector. Se requieren estudios e indicadores serios y profundos con los cuales se realice el diagnóstico adecuado, velando por el beneficio no sólo de los inversionistas sino también por el de los trabajadores. La generación de empleos no es suficiente; la desigualdad, que es uno de los principales problemas para el desarrollo de México, está presente en este sector. El designio del ramo no debe ser sólo generar cantidad de empleos, sino que desde el ámbito legislativo se debe impulsar la creación y el seguimiento de indicadores que propicien la calidad de los mismos, es decir, el establecimiento y respeto de condiciones de trabajo dignas y en el marco de la ley, en favor de las personas que prestan sus servicios en esta industria, lo que simultáneamente se traducirá en una elevación de la competitividad del sector.

Otra característica es que el empleo generado en esta industria está enmarcado en una actividad económica dependiente de factores externos que determinan su comportamiento, como actos terroristas, choques culturales, fenómenos naturales, crisis económicas, periodos vacacionales, por citar algunos. Esta dependencia de la actividad respecto a factores exógenos incrementa la vulnerabilidad de las regiones, lo que genera un ambiente de constante incertidumbre entre los empresarios del sector, propiciando que se mantenga una plantilla de trabajadores mínima y básica, y que en temporadas de auge se recurra a contrataciones temporales, circunstancias que amenazan la estabilidad laboral de gran número de trabajadores.

Se añaden a este escenario condiciones derivadas de las características propias de la actividad, como horarios de trabajo irregulares, trabajo frecuente los domingos, salarios sin un elemento básico fijo y sometido a las propinas, omisión generalizada del pago del tiempo extraordinario, disparidad de hasta 80 por ciento entre los salarios de la mayoría de los trabajadores y los puestos gerenciales, e insuficiente capacitación para el trabajo.

Lo anterior contradice el derecho de todo trabajador a beneficiarse de condiciones legales y satisfactorias de trabajo, de protección a su salud y en general a su integridad física. Por lo tanto, se debe

readecuar el sistema de contratación de manera que se brinde una mayor estabilidad en el trabajo, ya que el índice de rotación en este sector es demasiado elevado, lo que impacta negativamente a ambos factores de la producción.

Actualmente, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática registra como parte de la Cuenta Satélite de Turismo de México la aportación de la actividad turística a la ocupación total del país, lo que permite realizar comparativos con el resto de los sectores económicos, en términos de productividad, y está basada en las cuentas nacionales de México; es decir, tiene un enfoque esencialmente económico-empresarial para la toma de decisiones en el ámbito de los negocios, por lo que resulta insuficiente si queremos obtener características de las ocupaciones generadas, calidad de las condiciones de trabajo, rendimientos de trabajo, distribución del ingreso en el sector, entre otros. El mercado laboral del sector turístico en México tiene hoy la necesidad de un diagnóstico y análisis profundo.

La Organización Internacional del Trabajo, en colaboración con la Organización Mundial del Turismo y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, ha formulado una metodología para la creación de un sistema de contabilidad laboral para el turismo con independencia de la Cuenta Satélite de Turismo, lo que permite medir de manera más específica, detallada y amplia el nivel y las características del empleo generado por la industria del turismo y con un fin de tutela a los derechos de los trabajadores. Nuestra propuesta plantea hacer extensivo a nuestro país este sistema de contabilidad, como una ampliación del sistema de contabilidad laboral general que opera el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Nuestro país tiene un gran patrimonio histórico y cultural, es rico en biodiversidad y en paisajes, lo que lo hace atractivo para visitantes extranjeros. Por esta razón, el turismo ofrece oportunidades de desarrollar pequeños negocios a través del apoyo a las pequeñas y medianas empresas turísticas, las cuales benefician a la población al integrar la mano de obra de diversas regiones, por lo que ofrece también a grupos vulnerables la posibilidad de tener acceso a un empleo. Pero las políticas macroeconómicas orientadas al sector turístico nacional deben favorecer y fomentar la equidad, de modo

que, aunadas a una política social de apoyo, logren abatir los problemas de pobreza y rezago que hoy presentan las ciudades turísticas en México y en particular los trabajadores de esta industria. Por lo anterior, es necesario el diseño e implementación de una política laboral integral orientada a las necesidades particulares que presentan los trabajadores del turismo en México.

La batalla por un impuesto turístico:
el derecho de no inmigrante*

*Irma S. Figueroa Romero***

La actividad turística en nuestro país reviste una importancia fundamental desde el punto de vista económico y social, en principio por su alta participación en el producto interno bruto, que alcanza alrededor de ocho por ciento, y por ser un sector de alta generación de empleos; por ello es fundamental evaluar las políticas de todos los ámbitos que repercuten en el desenvolvimiento de esta actividad, como son los derechos que causan los turistas que ingresan al país.

Para que un extranjero se pueda internar de forma legal en el país, existen dos calidades: la de no inmigrante y la de inmigrante. El derecho de no inmigrante (DNI) hace referencia a la calidad migratoria enunciada en primer lugar, lo cual queda establecido claramente en la Ley General de Población, específicamente en su artículo 42, el cual expresa que:

* Artículo publicado en la revista *Caminos Mexicanos*, Foro de Análisis sobre Legislación Turística, Comisión de Turismo de la H. Cámara de Diputados, junio de 2004.

**Diputada federal por el PRD. Integrante de la Comisión de Turismo de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características:

I. Turista. Con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses.

II a XI ...

...

A la vez, en este artículo se desglosan otras calidades de no inmigrante, siendo éstas: transmigrante, visitante, ministro de culto o asociado religioso, asilado político, refugiado, estudiante, visitante distinguido, visitantes locales, visitante provisional y corresponsal. Establece que:

Todo extranjero que se interne en el país como no inmigrante, podrá solicitar el ingreso de su cónyuge y familiares en primer grado, a los cuales podrá concedérseles, cuando no sean titulares de una característica migratoria propia, la misma característica migratoria y temporalidad que al no inmigrante, bajo la modalidad de dependiente económico.

Centraremos nuestra atención exclusivamente en el no inmigrante con fines de turismo. Los estudiosos del tema han definido el turismo como un fenómeno social consistente en el desplazamiento voluntario y temporal de individuos o grupos de personas que, fundamentalmente por motivos de recreación, descanso, cultura o salud, se trasladan de su lugar de residencia habitual a otro, en el que no ejercen ninguna actividad lucrativa ni remunerada, generando múltiples interrelaciones de importancia social, económica y cultural. Tal definición incluye todas las relaciones que se derivan de este movimiento; los establecimientos de hospedaje y de alimentación, medios de transporte, guías, centros de recreación y espectáculos; y en general todos los atractivos, bienes y servicios que el turista requiere, muchos de los cuales, en determinados momentos, son utilizados y disfrutados por personas que viajan por motivos ajenos al del propio turismo.

El cobro por el derecho de no inmigrante se estipula en la Ley Federal de Derechos, en primer lugar en su artículo octavo y en

segundo lugar en el 18-A. Esta última referencia nos permite acercarnos al punto clave que deseo tratar, el cual hace alusión a que en la actualidad, de lo recabado por el impuesto que se les cobra a los extranjeros con calidad de turistas que se internan en nuestro país, se destina por ley 50 por ciento al Instituto Nacional de la Migración y el 50 por ciento restante al Consejo de Promoción Turística de México.

El mayor número de extranjeros que se internan de forma legal en México tienen como fin realizar actividades de recreo,¹ de ahí el título de este artículo. Nos cuestionamos por qué otorgar en partes iguales lo que se recauda, siendo que el mayor ingreso proviene del turismo. Pertinente es que se destinen mayores recursos para la promoción de esta actividad.

La Ley Federal de Turismo, en su título cuarto, se refiere a la promoción y fomento al turismo. Su artículo 19 plantea que:

...se entiende por promoción turística, la planeación y programación de la publicidad y difusión, por cualquier medio, de la información especializada, actividades, destinos, atractivos y servicios que el país ofrece en materia de turismo (...)

En su artículo 20 establece que:

La Secretaría de Turismo, en el ejercicio de sus atribuciones en materia de promoción turística, nacional e internacional, será auxiliada por la empresa de participación estatal mayoritaria de la administración pública federal denominada Consejo de Promoción Turística de México.

El Consejo de Promoción Turística de México fue creado en octubre de 1999, cuenta con representación del gobierno y de la iniciativa privada y es el encargado de planear y coordinar las políticas y estrategias de promoción en los mercados nacional e internacional. El objetivo general del Consejo de Promoción Turística es estimular la intención de viaje de los mexicanos y de los extranjeros hacia

¹ Leonel Pereznieta Castro, *Derecho Internacional Privado*, Col. Textos jurídicos universitarios, Harla, México, 1989, p. 93.

México, propiciando la óptima utilización de la oferta turística mediante acciones dirigidas a los mercados, segmentos, nichos y canales de distribución más rentables y es el responsable de planear y coordinar las políticas y estrategias de promoción de los mercados nacional e internacional.

Se dice que, a diferencia de otros consejos de promoción turística en el mundo, este consejo se ocupa tanto de la promoción de turismo nacional, interna, como la promoción hacia fuera, de turistas del extranjero. En los otros casos sólo se ocupa de la promoción de turistas al extranjero, y los ministerios de cada uno de los lugares hacen la promoción interna, o la misma iniciativa privada.²

El tercer informe de labores de la Secretaría de Turismo establece como uno de sus ejes rectores: turistas totalmente satisfechos. Y se plantea fortalecer la promoción turística a través de una planeación estratégica de mercados nacional e internacional, e impulsar esquemas de inducción y coordinación que multipliquen los esfuerzos promocionales de los diferentes actores de la actividad turística, señalando que:

El proceso de globalización y el acelerado cambio tecnológico de la industria turística, han originado que la información sobre la diversidad turística mundial esté transformando los productos y servicios turísticos en bienes comunes que compiten en calidad y precio, motivando que la elección del turista se centre, fundamentalmente, en destinos donde se pueden realizar actividades y vivir experiencias únicas y diferenciadas. Además, la creciente oferta de productos y destinos turísticos en el mercado internacional, ha provocado que la inversión en el sector aumente con el fin de lograr un mayor posicionamiento sobre los mercados y así poder mejorar la participación en la captación de turistas y divisas.

El sector turismo a través del Consejo de Promoción Turística de México (CPTM) desarrolla una política por medio de la cual, además

² Comisión de Turismo de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, versión estenográfica de la reunión de trabajo de la Subcomisión de Promoción Turística, 24 de marzo de 2004.

de privilegiarse aquellos mercados turísticos de mayor rentabilidad, se busca que los turistas, tanto nacionales como internacionales, se interesen y compren los diferentes componentes de la oferta turística mexicana.³

En particular, considero que la promoción turística de un país es muy importante y que es uno de los principales factores para convertir la demanda potencial en efectiva. La corriente activa de viajeros se nutre del conjunto de personas cuyas posibilidades y ánimo de viajar han sido motivados por el deseo de visitar determinado lugar. La corriente turística potencial, por el contrario, es aquella que no se ha desplazado a determinada localidad, por no habersele proporcionado algún estímulo necesario aun cuando disponga de medios para hacerlo.

Por otra parte, la labor promocional se cumple también con objeto de conformar, en los habitantes del núcleo receptor, una estructura mental adecuada para acoger favorablemente al viajero, con lo cual se pretende cultivar un ambiente hospitalario. Sabemos que, para garantizar el éxito de todo programa de desarrollo turístico, una condición indispensable es que los habitantes de las localidades receptoras estén conscientes de todas las bondades que depara el turismo. Tener conciencia turística no es sólo captar la importancia de la actividad, sino saber qué actitud debe adoptarse ante sus diversas manifestaciones. Todo ciudadano debería ser un promotor que, al habituarse a recibir extraños, no permanezca indiferente, no tome tal actividad como un frío negocio; que siempre se advierta la emoción personal, la atención por y para seres humanos que, dentro del ambiente nuevo, necesitan comprensión y ayuda.

Uno de los objetivos principales de la promoción turística es crear conciencia turística, aspecto que incluye la atención y el cuidado que se requieren para proteger y conservar el patrimonio turístico de nuestro país.⁴

³ Secretaría de Turismo, *Tercer informe de labores*, septiembre de 2003, p. 57.

⁴ Óscar de la Torre Padilla, *El turismo / Fenómeno social*, Col. Sociología, Fondo de Cultura Económica, México, 1997².

Creo que es necesario seguir luchando para lograr que el DNI, impuesto turístico, se otorgue en mayor cantidad al Consejo de Promoción Turística de México. Dicha batalla la daremos legislando, de ahí que el 22 de abril de 2004 haya presentado una iniciativa que pretende reformar el artículo 18-A de la Ley Federal de Derechos, para que 75 por ciento de los ingresos que se obtengan por la recaudación de este derecho se destinen al Consejo de Promoción Turística de México y 25 por ciento al Instituto Nacional de Migración. En su exposición de motivos manifesté que:

En los últimos tres años, la Secretaría de Turismo (Sectur) ha visto reducido su presupuesto en 17 por ciento real, lo que le ha obligado a suspender programas y proyectos, incluso los prioritarios, así como a reducir, tanto el número de trabajadores de la Sectur, como la promoción turística de nuestro país como destino de viajeros en el nivel mundial, situación que, por cierto, no han padecido en el mismo porcentaje otras secretarías de Estado, tal y como es el caso de la Secretaría de Gobernación.

(...) el turismo ha sido determinado como una prioridad nacional, no sólo por su importante aporte al producto interno bruto (PIB), sino por ser una de las más importantes fuentes de divisas del país –el cual posiblemente sea el más notorio de los beneficios del sector–, y del que además se puede resaltar, entre otros efectos benéficos, la enorme creación de empleos, en todos los rincones de México, lo que explica la expansión de los efectos económicos nacionales (...), por lo anterior (...), la industria turística debe ocupar un lugar preponderante en las políticas nacionales.

(...) Lo que está en análisis, y por supuesto en discusión, es el hecho de que un recurso obtenido a través de la actividad turística, como es el pago de derechos de los paseantes extranjeros por concepto de su internamiento en nuestro país, se divida en forma exactamente igual, entre la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Turismo. Cuando lo que requerimos en México, sobre todo, como resultado de la crisis que provocó en todo el mundo el atentado terrorista del 11 de septiembre de 2001, son medidas efectivas para el incentivo de las actividades de la industria turística.

(...) proponemos que, toda vez que la Secretaría de Gobernación no ha tenido las restricciones presupuestarias que se le han impuesto

a la de Turismo y que los recursos obtenidos por concepto del pago de derechos de extranjeros en su ingreso al país son por efecto de la actividad turística, se incremente la participación del DNI a 75 por ciento a la Secretaría de Turismo, para mejorar la promoción turística, en particular a los estados y municipios, en sus proyectos prioritarios.

La iniciativa mencionada es parte importante del trabajo legislativo que se realiza en la Comisión de Turismo, especialmente en la Subcomisión de Promoción Turística, responsable de actualizar el marco jurídico de la actividad turística y de identificar las iniciativas requeridas a fin de establecer los mecanismos financieros y publicitarios necesarios que permitan una mejor atracción y promoción turística considerando los factores sociales, políticos, económicos y culturales de los destinos turísticos nacionales.

Turismo sustentable: turismo alternativo,
ecoturismo y turismo rural*

*Enrique Torres Cuadros***

El turismo es una actividad económica cuya importancia ha sido creciente en las últimas décadas. En México, el turismo se ha venido consolidando como un factor de desarrollo que representa la tercera fuente de divisas para la economía.

El turismo en el nivel mundial ha tenido que modificar patrones de conducta tanto de los prestadores de servicios como de los consumidores, a partir de que se reconoció que los recursos que actúan como insumos en la actividad no eran ilimitados; de ahí que, hoy en día, se busca incentivar la actividad turística en un marco de respeto a los entornos naturales, culturales y sociales.

La oferta turística que ofrece México es un vasto mosaico que incluye una historia milenaria, una rica y variada cultura; que comprende monumentales vestigios prehispánicos, ciudades virreinales, modernas urbes, pintura, escultura, tradiciones culturales,

* Con la colaboración de la maestra Heidy Hellín López Vargas, asesora del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

** Diputado federal por el PRD.

riqueza gastronómica, costumbres, paisajes y recursos naturales. Por décadas, la actividad turística que más se ha desarrollado en México, ha sido aquella ligada al sol y la playa. La mejor muestra de ello son los cinco principales centros turísticos integralmente planeados por Fonatur, donde el gobierno federal ha concentrado todos los esfuerzos, lo que ha impedido ampliar la oferta turística a otras localidades con gran potencial para el desarrollo y crecimiento del sector.

El turismo desarrollado históricamente en nuestro país, se ha basado en el uso de los atractivos naturales; éstos se han considerado como recursos ilimitados, sin embargo la acelerada destrucción que el hombre ha cometido ha impulsado una nueva vertiente de desarrollo sustentable en los lugares turísticos, cuya inmediata consecuencia ha sido considerar los recursos naturales como bienes económicos, es decir que se les puede asignar un costo y que no son ilimitados. Al igual que en el mercado internacional, México ha tenido que ir incorporando estas nuevas vertientes del turismo. La demanda mundial exige nuevas formas de turismo, es decir, se busca la diversidad que los países pueden ofrecer, por ello México debe aprovechar las ventajas naturales, culturales y sociales que tenemos como nación y que esto sea regulado.

Antecedentes internacionales, ecoturismo y turismo sustentable

En 1995 la Organización Mundial del Turismo (OMT), el Consejo Mundial de Viajes y Turismo y el Consejo de la Tierra formularon la *Agenda 21, para la Industria de Viajes y Turismo*, es decir, ocho años después de que la Comisión Mundial de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo adoptó el documento *Nuestro futuro común* o “Informe Brundtland”. A su vez, en ese año de 1995 se realizó la Conferencia Mundial sobre Turismo Sostenible. Así, en 1999 se aprueba la Zona de Turismo Sustentable del Caribe y se aprueba el Código Global de Ética del Turismo.

El año 2002 es declarado Año Internacional de Ecoturismo y se da a conocer el Plan de Acción de la Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible (CMS), de Johannesburgo.

El turismo sustentable en México

Los antecedentes nacionales son limitados. El programa nacional de desarrollo es una muestra de ello; en él se destaca al turismo como una actividad estratégica, la cual debe ser sustentable. También existen algunos programas como es la aplicación de la *Agenda 21*, por Sectur; certificado de calidad ambiental turística que maneja Semarnat; Ciudades Turísticas, a través del programa Hábitat, de Sedesol, pero aun así no podemos afirmar que esto represente la solución para que el turismo sea una actividad sustentable.

El tema de la sustentabilidad cobra especial importancia en el desarrollo de los centros turísticos, los cuales se han caracterizado por una fuerte degradación ambiental debido a diversos motivos, entre los que destacan:

1. La intensidad en el tiempo del fenómeno turístico impide a los ecosistemas mantener su equilibrio o generar otro equilibrio ante las alteraciones.

2. El modelo turístico dominante es altamente consumista de recursos naturales, particularmente de agua.

3. Los patrones de rentabilidad de las instalaciones hoteleras conducen a la construcción de edificios que además de alterar el paisaje son fuertes consumidores de energéticos y agua.

4. Se han desarrollado diversas ramas de actividades recreativas que deterioran el territorio que ocupan, tanto su vegetación como sus cuerpos de agua.

5. En general se da una estructura urbana desarticulada con el medio ambiente.¹

Por todo ello se deben retomar los principios básicos del turismo sustentable, es decir, aquel que permite garantizar tanto la conservación de los recursos como el propio desarrollo de la actividad. Dichos principios son:

- *Equidad intergeneracional o principio del futuro*: que busca garantizar a las futuras generaciones los recursos necesarios para que puedan hacer frente a la satisfacción de sus necesidades

¹ Juan Manuel Ramírez Saiz, "Turismo y medio ambiente, el caso de Acapulco", en Daniel Hiernaux Nicolas (comp.), *Teoría y praxis del espacio turístico*, UAM Xochimilco, México, 1989.

- *Justicia social*: que se ocupa de la necesidad de garantizar a toda la humanidad, independientemente de sus orígenes, un nivel de vida digna
- *Justicia transfronteriza*: que señala que existen problemas ambientales que rebasan las fronteras nacionales, actividades que afectan mucho más allá de los territorios nacionales y que por lo tanto hacen necesario trabajar coordinadamente y ayudar a los países con menos recursos para hacer frente a los problemas ambientales²

El turismo se debe plantear como un intercambio cultural, solidario y en el cual se establezca una relación de mutuo aprendizaje entre los huéspedes y anfitriones; todo esto plantea una oportunidad para el autodesarrollo, para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y para el fortalecimiento de la identidad cultural.

En octubre de 2004 la Sectur firmó con los titulares de cuatro secretarías y de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas el “Convenio General de Colaboración Interinstitucional para el Desarrollo del Ecoturismo y el Turismo Rural”, con un presupuesto de 136 millones de pesos, aportados por Semarnat, la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Sectur-Fonatur, CPTM y Fonaes.

Se busca difundir y promover el ecoturismo, el turismo rural y demás actividades del turismo de naturaleza en un marco de sustentabilidad y competitividad, a través de un programa de trabajo basado en la organización social, la capacitación, y la comercialización de productos turísticos, con el apoyo de los tres niveles de gobierno.

Ecoturismo

Éste es un segmento de la actividad turística que se puede considerar de reciente interés en México. Sin embargo, queda claro que el impacto ambiental de los desarrollos turísticos demanda la existencia de medidas dedicadas a prevenir y revertir el deterioro de los mismos.

² Graham Haughton y Colin Hunter, *Sustainable Cities*, Jessica Kingsley Publishers, Londres, 1994, cap. 1.

En nuestro país existen diversos proyectos ecoturísticos, entre los que destaca la región lacandona, en Chiapas, con recorridos por ríos, caminatas nocturnas y avistamiento de aves, además de que este proyecto está integrado por una red de campamentos ecológicos; y la zona del Vizcaíno, Baja California, conocida por la llegada de las ballenas grises.

México es considerado uno de los 14 países con megadiversidad del mundo. Esto significa que cuenta con cientos de especies endémicas, diversos ecosistemas, así como con las condiciones climáticas para desarrollar estas actividades en cualquier época del año. Por lo tanto, México es un destino competitivo para el segmento del ecoturismo y turismo de aventura. El ecoturismo es un segmento del mercado que debe basarse en el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y culturales, para lo cual debe existir una estrecha coordinación entre la Secretaría de Turismo y la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Uno de los mayores y más importantes atractivos que ofrece el turismo en México y que hoy día representa un gran potencial para el sector, es el contacto directo con la naturaleza, específicamente en ecosistemas tales como lagos, montañas, arrecifes, manglares, entre otros. Según estimaciones del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en México el ecoturismo crece a un ritmo de entre 10 y 15 por ciento frente a un aumento de ocho por ciento del turismo convencional. Los lugares más atractivos para practicar las actividades ecoturísticas generalmente son las áreas naturales protegidas.

En todo proyecto turístico es necesario adoptar una visión sustentable, basada en criterios ecológicos y económicos, por lo que los destinos se deben condicionar y promocionar dentro de esta lógica.

Entre las grandes ventajas que presenta este tipo de turismo, está la derrama económica que genera para las localidades o municipios específicos donde se desarrolla. Este tipo de actividades potencia el desarrollo económico y regional, bajo una visión de sustentabilidad, ya que se aprovechan los recursos naturales, culturales y sociales de una localidad con un estricto respeto que garantice el desarrollo de hoy y de las futuras generaciones.

Diversos estudios de la Sectur estiman que el valor del mercado nacional del turismo de aventura y del ecoturismo, de la demanda

formal anual de estas actividades durante 2000, excedió los 750 millones de pesos, de los cuales el gasto por visitantes extranjeros representó 64.2 por ciento, lo que significa que en México este mercado se encuentra en pleno crecimiento.

Para garantizar un uso adecuado de los recursos, se debe educar, concientizar, y valorar los elementos naturales, respetando las capacidades de carga de los ecosistemas y minimizando los impactos ambientales que la propia actividad genera.

El reconocimiento y regulación del turismo alternativo y el ecoturismo implica incluir y normar alrededor de 19 actividades,³ entre las que destacan el buceo libre, el descenso de ríos, caminata, espeleísmo, montañismo, cabalgata, paracaidismo, observación de diversas especies animales, a lo largo y ancho del país, entre otras, lo cual resulta fundamental para garantizar la conservación de aquéllos.

Otra de las grandes ventajas de esta clase de turismo es que generalmente quienes lo practican son turistas experimentados, que viajan durante todo el año buscando una forma diferente de disfrutar de la cultura y la naturaleza; con esto se logra romper con la estacionalidad propia de la actividad turística. Como ejemplo de ecoturismo en nuestro país, está la observación de las ballenas grises en Baja California y Baja California Sur, la cual se realiza durante los meses de enero a marzo, comprendidos en la denominada temporada baja, rompiendo así con los ciclos turísticos nacionales.

Asimismo, el desarrollo de este tipo de turismo logra tener otro tipo de derramas ya que, en la mayoría de los casos, estas actividades se desarrollan cerca de asentamientos rurales, lo cual permite la integración de las comunidades a la actividad económica y social, de tal forma que se vuelve un mecanismo distributivo en todos los sentidos.

El ecoturismo y el también denominado *turismo rural* incorporan la posibilidad de reducir la desigualdad de ingresos dentro de las naciones, es decir, entre las diferentes regiones del país.

³ Centro de Estudios Superiores en Turismo, *Estudios estratégicos de viabilidad del segmento de ecoturismo en México*, 2001.

Turismo rural

El turismo rural es una actividad relativamente nueva. No hay una división clara entre éste y el ecoturismo; sin embargo, su fundamento es incorporar a zonas agropecuarias a la actividad turística, para que la población local obtenga un ingreso extraordinario al de su actividad principal. Esto implica una interacción directa entre la población y los viajeros.

El primer registro acerca de un establecimiento de este tipo en el mundo data de hace 30 años; en México el primer registro es de 1988, por lo que su potencial para nuestro país es inmejorable. Al crearse políticas adecuadas se puede impulsar a diversas comunidades indígenas y rurales del país cuyos recursos hasta ahora han sido limitados. El principal mercado para nuestro país con respecto al turismo rural es el de los Estados Unidos, seguido por turistas del Reino Unido, Francia, Italia, Alemania, Latinoamérica y Japón.

El *turismo rural* debe ser planteado como una estrategia de diversificación y complemento de los ingresos agropecuarios tradicionales, con utilización de recursos ociosos tanto humanos como materiales; es decir, no se trata de que el turismo sustituya las actividades que la comunidad ha desarrollado tradicionalmente, como la agricultura: sólo deberá ser un complemento. El turismo rural es la forma más directa del turismo para buscar el desarrollo regional, ya que se basa en los trabajos conjuntos y complementarios entre las organizaciones oficiales agropecuarias y las turísticas; en principio es la estrategia más eficiente para promover la actividad. Este otro segmento del turismo alternativo tiene diversas ventajas que se deben plantear desde las políticas públicas, complementadas por la participación de la comunidad, como son:

- Diversificar la producción
- Favorecer el arraigo rural
- Dar oportunidades laborales para las mujeres y los jóvenes
- Revalorar al trabajador rural y su familia como tal
- Permitir otros usos del suelo
- Revalorizar el patrimonio ambiental y el entorno físico
- Mejorar la comercialización de productos primarios y agregar valor
- Desarrollar nuevas inversiones

- Contribuir a la conservación del medio ambiente

La oferta de recursos naturales y físicos disponibles agrega nuevos usos a los mismos y otras aplicaciones y utilización de la mano de obra existente, que no compite con las actividades tradicionales y permite a los integrantes de la familia rural un nuevo papel y actividad productiva.

Generalmente este nuevo papel lo asumen los jóvenes y las mujeres, por lo que su participación se vuelve fundamental en el desarrollo del turismo rural. Esto se lleva a cabo a través de pequeños y medianos negocios, con lo que se refuerza el desarrollo de las comunidades, lo cual debe ser la base de todo programa y política de desarrollo del turismo, ya que es la forma efectiva de crear sinergias de crecimiento para la población del municipio y representa la posibilidad de diversificar las actividades agropecuarias con la utilización de los recursos existentes y que algunas veces no se aprovechan en la sociedad. Otra gran ventaja es que el desarrollo y crecimiento del turismo rural no es una amenaza para el sector hotelero tradicional. Por el contrario, debe verse como una ampliación de la oferta turística, que puede hacer más atractivo un destino.

El turismo rural encuentra su sustento en la calidad y no en el precio. Dada la pequeña escala de la mayoría de los establecimientos dedicados a este segmento del turismo, se debe apuntar a segmentos de mercado de alto poder adquisitivo, que lo valoren como algo exclusivo y hasta único. En general, los motores de impulso de estos proyectos son la mercadotecnia, la creatividad y los servicios de calidad.

Se deben diseñar mecanismos para lograr que se cumpla con la normatividad ambiental y a su vez se logre involucrar a la comunidad local como prestadora de servicios para lograr una derrama económica en todos los niveles, y, de esta manera, fomentar la creación de productos turísticos que incorporen criterios de sustentabilidad, aprovechando un mercado potencial en creciente ascenso para la economía mexicana.

El error en el turismo rural

En los últimos años Sectur ha impulsado un programa dentro del turismo rural para turistas con alto poder adquisitivo, enfocado a

promocionar las haciendas que hay en el país, convirtiéndolas en hoteles de alto lujo, y justifica su participación a través de tres pilares:

- Creciente interés de la demanda (especialmente interna) por los productos situados en el entorno rural-natural
- Existencia de recursos naturales y culturales capaces de responder a las exigencias de este mercado
- Capacidad del turismo rural de potenciar el desarrollo regional endógeno

Con este convenio se busca difundir y promover el ecoturismo, el turismo rural y demás actividades del turismo de naturaleza en un marco de sustentabilidad y competitividad, a través de un programa de trabajo basado en la organización social, la capacitación y la comercialización de productos turísticos con el apoyo de los tres niveles de gobierno.

El gobierno federal ha impulsado el turismo rural en una forma muy distinta a la tendencia mundial, ya que lo ha hecho vinculado a grupos de altos ingresos, cuyas utilidades no son un complemento para la población originaria de la localidad; tal es el caso del programa que promociona las haciendas. Este programa no cumple con las características de lo que es el turismo rural en el mundo: no vincula a la población local, ya que únicamente se rehabilitó la edificación de la hacienda, y proporciona empleos de baja remuneración a la población, pero no vincula a los turistas con las costumbres y modo de vida de la población, es decir, el turista no entra en contacto con la forma de vida de la población. No existe algún elemento que permita definir la sustentabilidad de dicha rehabilitación; el programa ni siquiera se encuentra vinculado a las actividades agropecuarias de las zonas donde se ubican las haciendas.

Conclusiones

El turismo ha sido una actividad económica cuya importancia ha ido en aumento en las últimas décadas. En México, el turismo se ha venido consolidando como un factor de desarrollo, al estar ubicado entre las primeras tres fuentes de divisas para la economía, tal como se señala en el Plan Nacional de Desarrollo, y es, por lo tanto, una actividad de prioridad nacional.

Hoy en día, se busca incentivar la actividad turística en un marco de respeto a los entornos naturales, culturales y sociales. La oferta turística que ofrece México es un vasto mosaico que incluye una historia milenaria y una rica y variada cultura, que comprende monumentales vestigios prehispánicos, ciudades virreinales, modernas urbes, pintura, escultura, tradiciones culturales, un gran acervo gastronómico, costumbres, paisajes y recursos naturales.

En el pasado, el desarrollo de la actividad se basaba en los recursos naturales, a los que consideraba ilimitados. Sin embargo, la degradación y la propia conciencia han hecho que esto no pueda continuar; de ahí que incorporar las bases de un desarrollo sustentable se haya vuelto fundamental en el turismo.

A partir de lo anterior han surgido nuevas modalidades como son el ecoturismo y el turismo rural, las cuales traen aparejadas una serie de ventajas con respecto a otras actividades económicas. Ofrecen ventajas como diversificar la producción; crear empleo y fomentar el arraigo rural; oportunidad laboral para las mujeres y los jóvenes; revalorar el patrimonio cultural, ambiental y el entorno físico; mejorar la comercialización de productos primarios y agregar valor; desarrollar nuevas inversiones; revalorar a las personas vinculadas con el medio rural; y, sobre todo, contribuir al desarrollo local.

En 2004, Sectur implantó dos programas en este sentido, como el Convenio General de Colaboración Interinstitucional para el Desarrollo del Ecoturismo y el Turismo Rural. Sin embargo, el enfoque que le ha dado al turismo rural no es bajo los principios y objetivos de la tendencia mundial, ya que lo ha hecho vinculado a grupos de altos ingresos, cuyas utilidades no son un complemento para la población originaria de la localidad, tal es el caso del programa que promociona las haciendas.

Es fundamental retomar los principios básicos mundiales del denominado *turismo rural* y del ecoturismo para obtener las ventajas. Es decir, se debe retomar la idea de crear sinergias de desarrollo regional, donde el turismo rural represente una fuente extra de ingresos para los pobladores, lo que a su vez tendrá como consecuencia un mayor arraigo y, a través de su crecimiento y desarrollo, generación de empleos y sobre todo que sea un mecanismo de redistribución del ingreso.

El potencial que tiene México es de magnitudes inigualables; por ello, el Partido de la Revolución Democrática ha buscado impulsar

estos segmentos del turismo alternativo ya que son la fuente de un desarrollo regional para diversas localidades, donde los niveles de pobreza son alarmantes, y en los que, tanto el turismo rural como el ecoturismo, pueden ser una alternativa para complementar los ingresos de dichas comunidades.

Bibliohemerografía

- BRINGAS Rábago, Nora L.: *El ecoturismo, ¿una nueva modalidad del turismo de masas?*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana.
- CENTRO de Estudios Superiores en Turismo: *Estudio estratégico de viabilidad del segmento de ecoturismo en México*, 2001.
- HAUGHTON, Graham y Colin Hunter: *Sustainable Cities*, Jessica Kingsley Publishers, Londres, 1994, cap. 1.
- MUÑOZ de Escalona, Francisco: "La verdad del turismo rural", en *Contribuciones a la Economía*, marzo de 2005.
- RAMÍREZ Saiz, Juan Manuel: "Turismo y medio ambiente el caso de Acapulco", en Daniel Hiernaux Nicolas (comp.), *Teoría y praxis del espacio turístico*, UAM Xochimilco, México, 1989.
- SECTUR: *Agenda 21*.
- _____: *Boletín Cuatrimestral de Turismo*, mayo-agosto de 2004, núm. 11.
- EDWARDS, Stephen, William J. McLaughlin y Sam H. Ham: *Estudio comparativo de las políticas de ecoturismo en las Américas*, 1998.
- YUNIS, Eugenio: *Turismo, sostenibilidad y Agenda Local 21*, en taller "Turismo y Agenda Local 21 en México", febrero de 2003, OMT.
- OMT: *Declaratoria de Quebec sobre ecoturismo*, 2002.
- _____: *Turismo, desarrollo rural y sostenimiento*, octubre de 2002.

Fuente electrónica

www.world-tourism.org/sustainable

El turismo según el modelo Fonatur

*Heidy Hellín López Vargas**

El Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) fue creado en 1974 por un fideicomiso entregado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En éste se fusionaron el Fondo de Garantía y Fomento del Turismo y el Fondo de Promoción de Infraestructura Turística. Entró en vigor el 13 de febrero del mismo año.

Fonatur fue creado para que fuera el motor del desarrollo del turismo, para que pudiera ser competitivo, siendo su gran encomienda otorgar financiamiento a proyectos, acorde con la demanda, con lo cual se captarían divisas, además de que serviría para promover la imagen de nuestro país en el exterior. Aún hoy día, en la página web del Fondo destaca, como punto fundamental de su visión, buscar el desarrollo regional:

Visión. Palanca del desarrollo nacional sustentable, competitivo, adecuadamente financiado y proyectos acordes a las demandas dinámicas

* Maestra en Desarrollo Económico por la UNAM, asesora del GPPRD en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

del mercado; que capta divisas y promueve la imagen de México en el exterior; pero, fundamentalmente, con sentido social que propicia el desarrollo regional y genera empleos permanentes, además de bien remunerados.¹

En el presente artículo veremos que esta idea está muy lejos de alcanzarse.

Fonatur se concentra en tres aspectos fundamentales:

- Diseño, desarrollo y operación de los centros integralmente planeados
- Otorgamiento de crédito para apoyar la construcción, ampliación y remodelación de la infraestructura turística
- Inversión directa en aquellos proyectos que han sido fundamentales y prioritarios para detonar el desarrollo turístico de un determinado lugar

De igual forma, en la Ley Federal de Turismo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2000, se señala como una de las principales funciones de Fonatur crear y consolidar centros turísticos conforme a los planes maestros de desarrollo, preservando el equilibrio ecológico y garantizando la comercialización de los servicios turísticos, en congruencia con el desarrollo económico y social de la región. De hecho, el propio Fonatur define su misión como:

Ser la institución responsable de la planeación y desarrollo de proyectos turísticos sustentables de impacto nacional, el órgano de fomento a la inversión y la capacitación del sector, así como la entidad nacionalizada que aporte su experiencia a regiones, estados y municipios, y a la pequeña y mediana empresa.²

En los treinta años de funcionamiento del Fondo Nacional de Fomento al Turismo todos sus esfuerzos se han dirigido a los cinco centros integralmente planeados.

¹ <www.fonatur.gob.mx/indexmis.html>.

² <www.fonatur.gob.mx>.

Antecedentes de los cinco centros integralmente planeados por Fonatur

Cancún

En 1971 se inician los trabajos para la creación de este centro turístico, financiado con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo, enfocado a crear una infraestructura urbana para una población aproximada de 20 000 habitantes, que incluía la zona turística, con una oferta de 25 000 cuartos de hotel, aeropuerto internacional y demás servicios expresos para el turismo internacional, principalmente. Esta primera etapa concluyó en 1975.

Ixtapa

Fue el segundo centro integralmente planeado (CIP) en la actividad. El proyecto comenzó en 1971, pero sólo en su constitución jurídica, ya que la construcción de la infraestructura como tal comenzó hasta 1973, y sus operaciones se iniciaron en 1974. El objetivo de Ixtapa fue atraer al turismo estadounidense y aliviar la excesiva demanda estacional del puerto de Acapulco. Fue el primer proyecto financiado por el Banco Mundial.

Los Cabos

Los antecedentes de este CIP datan de 1969, cuando se concibió la península de Baja California en un plan general de desarrollo turístico. Se planeó que San José del Cabo y Cabo San Lucas fueran un corredor. Se inició como destino turístico en 1976. Al igual que los dos centros anteriores fue diseñado para el mercado estadounidense.

Loreto

Este centro se inicia en los años ochenta. Comprende el pueblo de Loreto, la zona turística de Nopolo y la marina de Puerto Escondido. En este CIP la política de Fonatur nuevamente se enfocó al mercado internacional, principalmente el estadounidense y el canadiense.

Huatulco

Es el centro integralmente planeado más reciente, sin embargo sus orígenes se remontan a 1969, cuando funcionarios comenzaron a situar las nueve bahías que comprende el proyecto; fue hasta 1982 y 1984

cuando se iniciaron los estudios del sitio para elaborar el plan maestro. En 1985 comenzaron las obras del proyecto

Problemática del turismo desde el enfoque de Fonatur

En este esquema, es claro que el crecimiento³ de la actividad turística fue diseñado y planeado con miras al mercado internacional, desde la expectativa de la generación de divisas y, por lo tanto, del incremento de viajeros internacionales que se introducen al país,⁴ dejando en segundo término al turismo nacional, el cual comprende más de 80 por ciento del total de la actividad en México.

Lo anterior no es el único problema en el desarrollo de la actividad turística desde su planeación. Estos centros turísticos fueron diseñados asumiendo que Fonatur realizaría la operación y mantenimiento de los mismos mientras se consolidaba su desarrollo y funcionamiento, y después dejaría esta tarea a los municipios correspondientes. Sin embargo, esto no sucedió así, ya que Fonatur ha continuado realizando los servicios de mantenimiento urbano de los centros integralmente planeados, aun cuando por su historia y desarrollo deberían ser autosuficientes. Esto es retomado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), cuando reporta que entre 2000 y 2002, el Fonatur destinó 603.7 millones de pesos para la conservación y mantenimiento de los CIP, lo que representó 32.6 por ciento de la inversión total en el programa, que ascendió a 1 853.4 millones de pesos. Muchas de estas funciones las realiza el Fondo a través de Baja Mantenimiento y Operación.⁵

³ Me refiero a crecimiento, porque un alto porcentaje de los beneficios que se generan en el turismo, son solamente estadísticos; debido justamente a la mala planeación de la actividad, no se han logrado crear los flujos económicos entre esta actividad y la población que vive en las localidades de los CIP.

⁴ Dos de las grandes virtudes del turismo, hecho que se ha destacado un sinnúmero de veces en los documentos oficiales, así como en las exposiciones de motivos de las reformas que ha tenido la Ley Federal de Turismo. Sin embargo, esto es únicamente la primera fase de lo que deben ser los beneficios del turismo.

⁵ ASF, *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002*, p. 545.

Baja Mantenimiento y Operación

En 1976 se creó Baja Mantenimiento y Operación como una empresa pública, a la cual delega Fonatur los aspectos de obra de mantenimiento y conservación, de los centros integralmente planeados. Baja Mantenimiento y Operación, S.A. de C.V., se constituyó como una sociedad anónima, siendo integrado el capital social por la serie "A" de acciones, de la cual 99.04 por ciento corresponde a Nacional Financiera, S.N.C., como fiduciaria del Fondo Nacional de Fomento al Turismo, en tanto que 0.06 por ciento corresponde a Nacional Hotelera de Baja California, S.A. de C.V.

Por otra parte, 100 por ciento de las acciones del capital variable corresponden a Nacional Financiera, S.N.C., como fiduciaria del Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

Los centros turísticos cuentan con planes maestros, herramientas de planeación urbana-turística; su programa anual de obras, a cargo de Fonatur, y su programa anual de mantenimiento, encargado a su filial Fonatur-Baja Mantenimiento y Operación (BMO).

Fonatur-BMO desarrolla labores de jardinería, barrido de vialidades, el riego en áreas verdes y el tratamiento de aguas residuales en sus centros integralmente planeados. Además, BMO se encarga en la actualidad de la operación de dos administraciones portuarias bajo concesiones otorgadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en Huatulco y Cabo San Lucas y del mantenimiento y operación de cuatro campos de golf que se encuentran en cuatro de los centros integralmente planeados. Básicamente las funciones que cubre BMO son:

- Conservación y mantenimiento de áreas públicas
- Conservación y mantenimiento de áreas verdes
- Operación y mantenimiento de plantas de tratamiento de aguas residuales
- Operación y mantenimiento de líneas de conducción de agua potable y alcantarillado
- Conservación y mantenimiento de red de alumbrado público
- Construcción y supervisión de obras
- Administración portuaria integral
- Operación de campos de golf

Fonatur ha realizado una inversión histórica en el desarrollo de los centros integralmente planeados de Cancún, Ixtapa, Los Cabos,

Loreto y Huatulco, por un monto de 17 823.1 millones de pesos, hasta 2002. Lo interesante es que 20 por ciento de dichos recursos se ha destinado a conservación y mantenimiento de los servicios urbanos que deben prestar los municipios, es decir, 3 595.5 millones de pesos.

Así pues, Fonatur, a más de 30 años de haber iniciado el programa de desarrollo de los cinco centros turísticos integralmente planeados, no ha concluido sus operaciones en ninguno de ellos y, por lo tanto, afirma no poder transferir el manejo y mantenimiento a los municipios. Según lo reportado hasta ahora, los avances en Cancún y Los Cabos los ubican en 86.2 por ciento y en Ixtapa, Loreto y Huatulco en escaso 35.2 por ciento.

Los plazos para el término de las funciones de Fonatur en los CIP son los siguientes:

CIP	Fecha de inicio	Fecha original del término (1996)	Fecha modificada (1999)
Cancún	1/1/1971	2010	2010
Ixtapa	1/1/1972	2000	2010
Loreto	1/1/1976	2000	2010
Los Cabos	1/1/1977	2000	2010
Huatulco	1/1/1984	2020	2020

Conforme a la primera fecha, tanto Ixtapa, como Los Cabos y Loreto, debieron concluir en 2000; sin embargo, tal como lo demuestran las estadísticas de la Secretaría de Turismo, son justamente estos centros integralmente planeados los que no sólo no han logrado alcanzar su madurez, sino que los especialistas del sector señalan que no han logrado despegar.

Ante esto, existe una doble problemática:

1. El Fonatur, tal como lo señala la ASF, no cuenta con las metas de los indicadores turísticos y de desarrollo regional que pretende alcanzar para concluir su participación en los CIP conforme a los planes maestros establecidos y, por lo tanto, sigue asumiendo a través de BMO el mantenimiento de los servicios urbanos.

2. Al no realizar la transferencia a los municipios y continuar asumiendo los costos del mantenimiento, Fonatur ha limitado otras

inversiones que se pudieran orientar a construir nuevos destinos en el país, y de esta forma retomar uno de los objetivos fundamentales por los que se formó este fondo.

Dicha problemática se refleja en lo que señala la ASF:

El Fonatur ha venido disminuyendo las obras de urbanización de las superficies desarrollables, aun cuando ha establecido que dichas acciones son las que determinan el desarrollo de los centros turísticos a su cargo; además de que tampoco contará con áreas urbanizadas para su comercialización.⁶

Con las inversiones en mantenimiento, el Fonatur hubiera construido por lo menos un CIP con una erogación similar a la de Ixtapa y dos con una similar a la de Los Cabos y Loreto en conjunto.

Además de esto, en los últimos años los pobladores han manifestado un gran descontento ya que BMO al administrar puertos ha marginado a los pescadores de la localidad, negándoles el acceso al mercado tanto de su actividad primaria como para el servicio al turista, rompiendo, de esta forma, un ciclo de desarrollo regional a partir de la actividad turística.

Actualmente, tal como se puede comprobar en la página web⁷ de BMO, ese organismo conserva la administración portuaria de diversos centros, por lo cual resulta importante darle seguimiento e investigar si las condiciones de costo y mal servicio que proporcionaba han variado, ya que una de las grandes virtudes económicas y sociales del turismo es que es un sector capaz de *drenar* los recursos a todos los sectores de la población, además de que representa un punto para el desarrollo regional.

Hoy lo que preocupa es el proceso de transferencia de los CIP por parte de Fonatur en los tiempos y las formas adecuados para evitar que se continúe realizando un gasto inadecuado de los recursos y, por tanto, no se estén impulsando nuevos proyectos turísticos en el país.

⁶ *Idem*, p. 569.

⁷ <<http://www.oficinaonline.com/bmo/serviciosbmo/>>.

Proyectos de Fonatur

Actualmente Fonatur tiene seis proyectos que se están trabajando:⁸

Mar de Cortés

La región del mar de Cortés se extiende a lo largo del golfo de California, desde la desembocadura del Río Colorado hasta el cabo Corrientes, y comprende, además del golfo, las aguas litorales de la costa del Océano Pacífico de la península de Baja California. Los estados que comprende son Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora. Fonatur está presentando este concepto como un desarrollo del turismo en un esquema de respeto al medio ambiente.

Barrancas del Cobre

Constituye el primer proyecto que sale de la tradición de playa y sol. Es el primer proyecto planificado de montaña, enclavado en la sierra Tarahumara, en el estado de Chihuahua. Se buscará promover el turismo de aventura, ecológico y de contacto con las culturas de la región.

Riviera Maya

Comprende la Riviera Maya, es decir, la costa norte de Quintana Roo, que comprende los municipios de: Isla Mujeres, Benito Juárez, Cozumel, Solidaridad (Zona Costa).

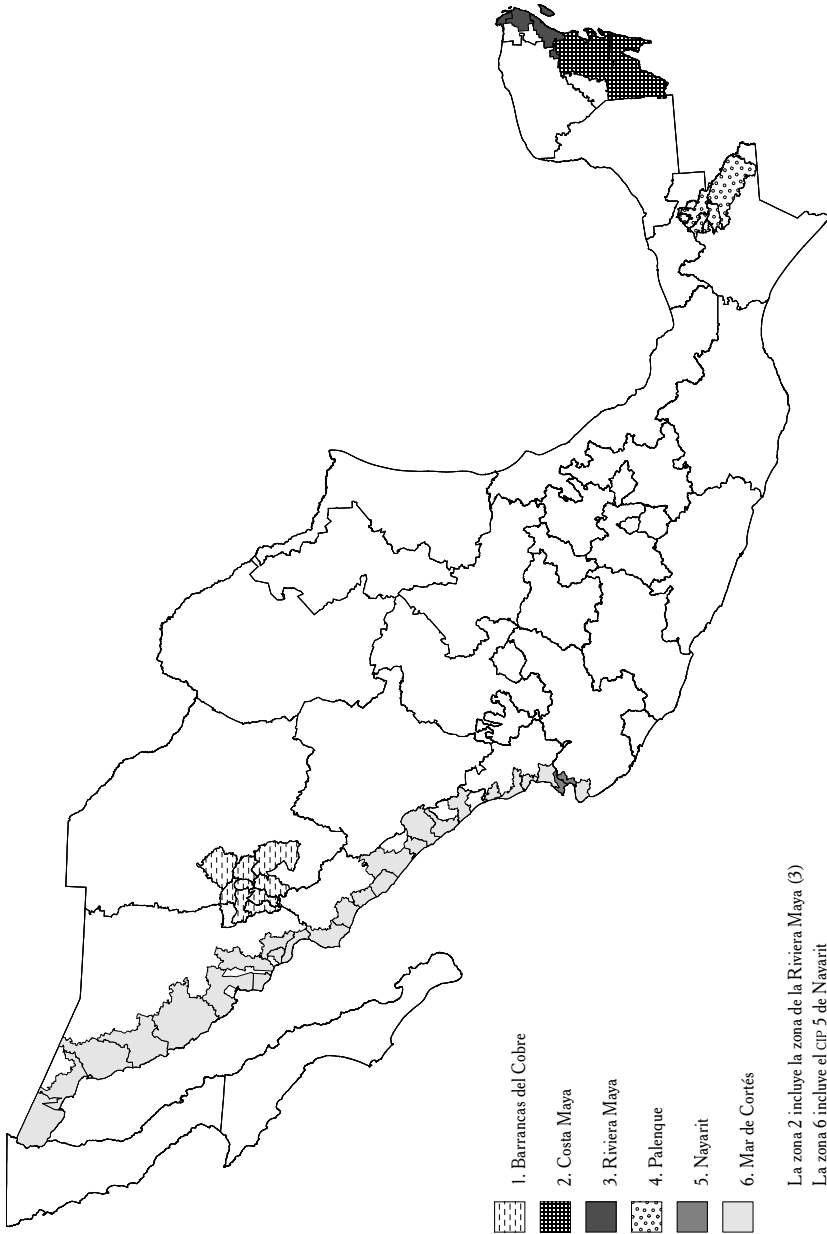
Costa Maya

Comprende el sur del estado de Quintana Roo, entre las localidades de Majahual y Pulticub. Se está pensando en un centro de baja densidad, integrado por cinco áreas naturales protegidas.

Palenque

Este centro se planea desarrollar en la región Palenque-Cascadas de Agua Azul, localizada al norte del estado de Chiapas; comprende una superficie de 58 490 ha, integra los municipios de Catatzajá, Chilón, Ocosingo, Salto del Agua, Tumbalá y Palenque.

⁸ En esta sección, me concretaré sólo a presentar los proyectos que está planteando Fonatur, sin reproducir los conceptos e ideas que realizará.



Nayarit

Comprende las diversas bahías que se encuentran en la zona denominada Nuevo Vallarta.⁹

A pesar de que son proyectos que ya han comenzado a aplicarse, en la página web de Fonatur no se presenta gran información acerca de ellos, con excepción del primero, donde hace una descripción más detallada de los recursos naturales, los turísticos, las escalas náuticas, la inversión privada, entre otras características.

Conclusiones

Fonatur fue un fideicomiso creado en 1974 con la finalidad de que contribuyera al crecimiento y desarrollo de la actividad turística. Una de sus principales funciones sería el financiamiento, lo cual, a través de la historia, ha realizado en forma muy irregular, con grandes altibajos, especialmente en años de crisis, como lo fueron 1982 y 1994; las caídas de la tasa de crecimiento del financiamiento fueron importantes en estos años.

Al estudiar el papel que ha desempeñado Fonatur a través del tiempo surgen varias preguntas dado el contraste entre lo que se ha planteado en los planes sectoriales y lo que en la realidad ha sucedido. Algunas de las contradicciones vienen desde el origen y el enfoque de las operaciones del fideicomiso, y otras de ellas debido a las condiciones económicas que ha vivido el país.

Desde el sexenio de López Portillo y hasta nuestros días, se ha afirmado que el turismo es una actividad prioritaria y que se debe impulsar dicho sector; sin embargo, el presupuesto que se le asigna ha disminuido año con año y, en consecuencia, el financiamiento que se le otorga a la actividad es menor.

⁹ Cabe destacar que, respecto a este proyecto, en la página web sólo se presenta el nombre del centro, en ninguna parte se detalla lo que comprende el proyecto, ni el mercado al que va enfocado; sin embargo, para quien haya tenido la oportunidad de visitar esta zona del país, es evidente que nuevamente es un proyecto encaminado al turismo internacional de alto poder adquisitivo.

No podemos dejar de mencionar que Fonatur no ha escapado al modelo neoliberal que se ha aplicado a la economía mexicana y, por lo tanto, ha pasado de ser un fideicomiso para impulsar la actividad turística desde el Estado a ser un intermediario entre los recursos y los grandes inversionistas, muchos de ellos extranjeros, a través de los denominados programas de coinversión.

Otro de los grandes problemas que se ha presentado alrededor de Fonatur es el hecho de que los centros integralmente planeados siguen dependiendo de este órgano, en funciones básicas de mantenimiento a través de Baja Mantenimiento y Operación, al grado de que en 1999 se pospusieron las fechas de entrega a los municipios, de las operaciones de mantenimiento en las localidades, por lo que los recursos que se han destinado a estas operaciones se han dejado de invertir en nuevos proyectos.

Por otra parte, Fonatur ha dejado de lado un compromiso de todos los gobiernos, ya que todas sus políticas han sido para impulsar el turismo de extranjeros, a partir de la idea de que este tipo de viajeros son los que gastan más y, por lo tanto, esto se debería traducir en entradas de divisas para el país, por lo que se ha desatendido al turismo nacional que representa más de 80 por ciento de la actividad.

Lo anterior ha significado en el largo plazo que, si bien el turismo internacional genera entrada de divisas, éstas en realidad no se quedan en el país, ya que un alto porcentaje de estos viajeros realizan viajes todo incluido, lo que se traduce en que altos porcentajes del gasto que realizan se queden en otros países: el avión lo contratan con líneas extranjeras, utilizan los hoteles de las grandes cadenas transnacionales, que a su vez operan en *tours* con agentes internacionales. Por lo tanto, la derrama real que dejan al país es mínima. Todo esto, al final, resulta en que el objetivo de la actividad turística de contribuir al desarrollo regional no se cumple, ya que no logra crear flujos económicos entre los turistas y la población local.

De todo lo anterior, concluimos que el turismo en el modelo o concepto de Fonatur, no cumple con las ventajas que la actividad debería generar y, por lo tanto, es necesario cambiar los paradigmas, las políticas de promoción y organización de los viajes. Se debe incluir a los micro, pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos en la cadena, se debe trabajar por incorporar en todos los proyectos

a la población local de los sitios turísticos. Mientras no se trabaje en este sentido, el turismo sólo será una actividad que maneje montos de divisas que se reflejarán en el crecimiento de los indicadores, pero que no significarán nada en cuanto a desarrollo regional y nacional.

Bibliografía

AUDITORÍA Superior de la Federación: Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002, p. 545.

FONATUR: *Estadísticas sobre turismo 2000-2003*, en <www.fonatur.gob.mx>.

LEY Federal de Turismo.

_____: exposición de motivos, 18 de diciembre de 1992.

LÓPEZ Vargas, Heidy H.: *El sector turismo como generador de divisas / México, 1976-1996*, tesis, Facultad de Economía de la UNAM, julio de 1998.

SECTUR: base de datos, en <www.sectur.gob.mx>.

Fuentes electrónicas

www.fonatur.gob.mx

www.fonatur.gob.mx/indexmis.html

www.oficinaonline.com/bmo/serviciosbmo/

El Servicio Postal Mexicano, actividad estratégica de la nación*

*José Luis Medina Lizalde***

El Servicio Postal Mexicano (Sepomex) es un órgano descentralizado de la administración pública federal, cuya importancia se establece en el artículo 28 de la Constitución mexicana, el cual dispone que tanto el correo como los telégrafos son áreas estratégicas para el Estado, los cuales deben garantizar que las comunicaciones privadas sean inviolables, conforme al artículo 16 de nuestra carta magna. En tal sentido, el objetivo de este artículo es presentar un esbozo sobre la evolución del correo en nuestro país, para sensibilizarnos sobre la importancia del papel que ha jugado a través de la historia y la necesidad de trabajar para fortalecer al Sepomex.

* Con la colaboración de la maestra Heidy Hellín López Vargas, asesora del GPPRD de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

** Diputado federal por el PRD. Integrante de la Comisión de Comunicaciones.

Antecedentes internacionales

El término *postal*, utilizado por todos los servicios de correos del mundo, tiene su origen en el uso generalizado del caballo como medio de transporte, dado que en el traslado de la correspondencia, de una ciudad a otra, se encontraban las postas (nombre de origen latino que significa: lugar o puesto donde están los caballos), sitios donde estaban a disposición de los jinetes y/o carruajes, cabalgaduras frescas para continuar la jornada. Esto ocurrió en Europa a fines del siglo xiv y principios del xv. Conforme la demanda del servicio fue incrementándose, aparecieron junto a las postas pequeños mesones u hosterías donde se podía pernoctar, los cuales con el tiempo se transformaron en lugares para el manejo de la correspondencia, y fue en ese momento cuando surgieron los títulos de “Correo Mayor de Hostes y Postas”, que posteriormente se utilizaron para referirse a las personas que ejercían la función del correo.

El servicio de correo nació como una empresa privada, destinada a satisfacer las demandas de comunicación de la nobleza, la iglesia, el ejército y más adelante de la clase adinerada de comerciantes. Como todos los servicios, con los años se fue extendiendo a todas las capas sociales hasta llegar a las clases populares, con lo cual se masificó la prestación del mismo.

El correo en México

Época prehispánica

Los inicios del correo se remontan a la época prehispánica. Los aztecas tenían un sistema de mensajeros, dependiendo del grupo social al que servían:

- a) Los *painanis* eran los representantes del dios Painal, *corredor veloz*, y transmitían información de tipo religioso y ceremonial; pregonaban el advenimiento de las guerras floridas.
- b) Los *yciucatitlantlis*, de gran importancia, ya que eran los encargados de llevar datos urgentes.
- c) Los *tequihuatitlantlis*, con jerarquía en el ejército, informaban sobre el desarrollo de la guerra y de las batallas, se ubicaban en

las fortalezas militares denominadas *techialoyan*, constituidas en las fronteras de guerra.

Época colonial

A la caída de Tenochtitlán, se perdió el sistema de mensajería de los aztecas. De 1521 a 1579, prácticamente no existió una institución de correo, todo se manejaba a través de mensajeros particulares. Existió un intento de reactivar el correo cuando Carlos I, el 14 de mayo de 1514, otorgó al Dr. Lorenzo Galíndez de Carvajal el oficio de “correo mayor de las Indias, Islas y Tierra Firme del Mar Océano descubiertas y por descubrir”.

A partir de 1579 –cuando Felipe II, por decreto del 31 de mayo, nombró “correo mayor de Hostas y Postas de Nueva España” a don Martín de Olivares–, se comenzó a desarrollar el correo novohispano, el cual fue concebido como una empresa privada y considerado un oficio vendible y renunciable; esta figura estuvo vigente durante 187 años. Con la instauración de las reformas borbónicas, se le otorga la función de prioritario al servicio de correos, el cual se entrega al Estado el 1º de julio de 1776.

Durante el periodo colonial, y con la creciente importancia de las ciudades, centros mineros, portuarios y zonas agrícolas, el sistema de correos se implantó en toda la Nueva España, estableciéndose las primeras rutas postales a la Nueva Galicia, al Nuevo Reino de León, a la provincia de Antequera, al real de Zacatecas, a la Nueva Vizcaya y a las Californias. Justamente en esta época se estableció el uso de los buzones, los cuales se ubicaron en las veredas de las diferentes rutas postales, y se consignó por primera vez en la historia del correo la figura del cartero, el cual jugaría un papel fundamental en el surgimiento de las grandes ciudades.

Es importante destacar el hecho de que toda correspondencia debía repartirse en un plazo de doce horas.

Las ordenanzas de 1762 señalaban como motivo de despido el retraso en el reparto y la modificación al precio marcado en la envoltura. Por lo demás, de acuerdo con lo dispuesto en las mismas, Lazcano obtenía, para él, un cuarto de real de sobreporte por cada carta entregada.¹

¹ Sepomex, *Breve historia del correo en México*, 2005.

De tal forma, los niveles de eficiencia una vez que la correspondencia se encontraba en América se podían considerar como de excelencia.

También, en este periodo se estableció el correo entre tres continentes: Europa, América y Asia, a través de la *Nao de China*, la cual comunicaba a Manila con el puerto fluvial de Sevilla –donde se asentaba la Casa de Contratación de Sevilla–, pasando por Acapulco, la ciudad de México y Veracruz. El 26 de enero de 1777, Carlos III expidió la Real Ordenanza del Correo Marítimo, el cual representó un sistema de correos que para su época era avanzado, ya que comprendía toda una normatividad, además de que el sistema de correos español contaba con su propia flota de bajeles cuya sede estaba en el puerto de La Coruña, de donde partían los viajes a La Habana, Veracruz, Cartagena de Indias, Mar del Plata y Valparaíso.

Fue un sistema en el que se consideraban aspectos operativos, administrativos y hasta un sistema de retiro y pensiones para los empleados del correo; de igual forma hacía serias recomendaciones para la navegación sobre el río de la Plata, entre Montevideo y Buenos Aires, debido a la aparición de bajos y bancos de arena durante los meses de diciembre y enero.

En 1794, las ordenanzas de Correos establecieron toda la normatividad del sistema de correos en el imperio español, y gran parte de estas disposiciones continuaron vigentes en el México independiente, hasta el 31 de diciembre de 1883, antes de publicarse el Primer Código Postal, de 1884.

Época independiente

Durante la guerra de independencia, la red postal tenía una extensión de casi 25 mil kilómetros cuadrados² y contaba con 401 oficinas atendidas por 901 trabajadores; en 1801 movió un millón cien mil piezas.

Tal era la fuerza comunicativa del correo que, en 1812, el virrey, don Félix María Calleja, ordenó abrir toda la correspondencia en los pueblos donde se sospechaba que enviaban los insurgentes, lo que motivó a los simpatizantes de la Independencia a desarrollar sus propios correos.³

² Sepomex, *El Correo en Números*, marzo de 2004.

³ Sepomex, *Breve historia del correo en México*, 2005.

Una vez consumada la Independencia, el 8 de noviembre de 1821 la Junta Provisional de la Regencia integró la Dirección General de Correos a la Secretaría de Estado y Despacho Universal de Relaciones Interiores y Exteriores, así como de Gobernación.

En el gobierno de Guadalupe Victoria, el 8 de diciembre de 1824 la “Renta de Correos” pasó a depender de la Secretaría de Hacienda, hasta 1891, cuando pasó a la recién creada Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Por ello, por casi 67 años el correo proveyó de una importante renta al Estado, y es justamente por lo que pasó a ser parte de los servicios públicos. En 1901, el organismo adquirió el rango de Dirección General. Dadas las luchas internas por el poder y las distintas guerras de intervención de que fue objeto el país, el correo mexicano sufrió los altibajos del siglo XIX.

En este ámbito, la Dirección General de Correos se convirtió en la Administración General de Correos, mediante la firma de un decreto o un comunicado; así el correo cambiaba de estructura y nombre según los cambios políticos y de gobierno que sufría el país, o por los golpes de Estado; sin embargo, nunca interrumpió su función. De hecho el correo representaba una forma de mantenerse comunicado, sólo así se lograba que zonas del país se encontraran informadas de la situación y de quién gobernaba el país. Durante todo este periodo, el correo mexicano creció y se enlazó a la red postal mundial, al ritmo del desarrollo de la naciente revolución industrial que planteó nuevos retos a todas las administraciones postales existentes e hizo necesario actualizar de manera permanente los sistemas administrativos, operativos, así como ampliar y mejorar las rutas.

En el gobierno de Ignacio Comonfort, el 21 de febrero de 1856, se estableció por decreto la impresión de las primeras estampillas postales, las cuales tenían la efigie de don Miguel Hidalgo y Costilla.

La estampilla original fue impresa en hojas de sesenta ejemplares, cada una en diez hileras de a seis, para recortar a mano con tijera. El busto de Hidalgo se enmarca en un óvalo orlado; en la parte superior tiene la leyenda “Correos Méjico” y al calce su valor facial: medio, uno, dos, cuatro y ocho reales. En su impresión se utilizaron tintas azules, naranja, verde, rojo y lila, respectivamente para diferenciar el precio. Los términos *timbre*, *sello* y *estampilla* se utilizan indistintamente para denominar a este pequeño trozo de papel que, adherido a la carta, valida el pago y

hace llegar a todo el mundo un mensaje de buena voluntad y amistad del país que lo emite.⁴

En cuanto al marco legislativo, en 1857, al promulgarse la primera Constitución liberal de México, se reafirma que el servicio de correos es una atribución del Estado y se comenzaron a establecer convenios internacionales bilaterales, que facilitaron el libre tránsito de la correspondencia hacia otros países.

El crecimiento del servicio en el mundo, llevó a que en 1868 se consolidaran las bases para un proyecto de unión postal entre las naciones civilizadas, cuyo resultado fue la Conferencia de Plenipotenciarios, la que, por invitación del gobierno suizo, se reunió en Berna el 15 de septiembre de 1874 con la asistencia de 22 países, firmando el primer convenio colectivo que reglamentaba el servicio postal internacional y la fundación de la Unión General de Correos. La entrada en vigor de este convenio fue fijada para el primero de julio de 1875. Tres años más tarde, ante las numerosas adhesiones producidas en torno al mismo, la Unión General de Correos tomó la denominación de Unión Postal Universal (UPU), a la cual el Correo Mexicano se adhirió el primero de abril de 1879. Dicho convenio estableció reglas básicas⁵ para el funcionamiento del servicio postal internacional.

La regulación que hasta ese momento existía sobre el servicio de correos en nuestro país se puede considerar muy limitada; de hecho

⁴ *Idem.*

⁵ Reglas básicas:

1. Formar un solo territorio postal entre todos los países miembros para el intercambio recíproco de envíos de correspondencia.

2. Garantizar, dentro del territorio de la Unión, la libertad de tránsito.

3. Uniformar las tasas que cobra cada país por los envíos de correspondencia destinados al conjunto del territorio de la Unión; sin embargo, debe constatarse que este principio ya no se aplica con el mismo rigor de antes, debido a la facultad que tuvieron las administraciones de aumentar en gran medida o de reducir las tasas básicas, ya que dichas tasas pasaron a ser indicativas a partir de la entrada en vigor de las actas del Congreso de Washington en 1989.

4. En lo que respecta a los envíos de correspondencia, suprimir la partición de las tasas entre el país expedidor y el país destinatario, conservando cada administración, por completo, las tasas que cobra para retribuir, según las normas establecidas, a las administraciones intermediarias que aseguran el tránsito de sus envíos.

fue en 1884 cuando se publicó el primer Reglamento y Manual de Organización de la Administración General de Correos, mismo que se reformó y actualizó en 1901, al ser erigido el organismo a la categoría de dirección general.

El año de 1900, el servicio de correos en nuestro país reportó un movimiento de 134.6 millones de piezas postales y contaba con 1 972 oficinas, 9 784 empleados y un presupuesto de \$2'178 593.88. La extensión del servicio se ubicó en 91 068 kilómetros y se clasificaba en terrestre, fluvial y marítimo. Los medios de transporte eran determinantes en la clasificación, ya que las rutas postales se subdividían en: rutas postales de a pie, de a caballo, en carruaje, en tranvía y en ferrocarril, siendo las de mayor extensión e importancia por su cobertura las rutas postales de a caballo, con 29 043 kilómetros. Las rutas postales en ferrocarril, tenían una extensión de 12 213 kilómetros.⁶

Es justamente en esta época cuando el servicio de correo realizó una gran aportación a la historia de nuestro país, ya que el 1º de julio de 1901 la denominada Dirección General de Correos mandó imprimir en Chicago, Estados Unidos, las cartas postales que incluían toda la información relativa a las diferentes rutas, su extensión, ciudades, pueblos y rancherías, así como la ubicación de las administraciones, de las sucursales y agencias.⁷ El correo postal llegó a manejar tal volumen de correspondencia que, en 1907, Porfirio Díaz

Desde el Congreso de Tokio en 1969, la UPU admitió, sin embargo, que las administraciones de destino pueden exigir a las administraciones expendedoras una remuneración a título de compensación por el correo recibido en mayor cantidad que el correo enviado.

5. Crear un procedimiento de arbitraje para solucionar los conflictos entre administraciones.

6. Crear con el nombre de Oficina Internacional, una oficina central, cuyos gastos corren por cuenta de todos los países contratantes.

7. Reunir periódicamente un congreso de plenipotenciarios de los países miembros para revisar las actas básicas de la Unión y debatir los problemas comunes. El 24 de agosto de 1999 se llevó a cabo el Congreso Mundial Postal de Beijing, en acatamiento a este punto.

⁶ Sepomex, *El Correo en Números*, marzo de 2004.

⁷ La importancia de estas cartas postales va más allá del Servicio Postal Mexicano, representan una joya en la cartografía del país. De hecho se consideran el inicio en los estudios serios de cartografía en México y representan los antecedentes inmediatos de los mapas de carreteras y ferrocarriles que más tarde aparecieron.

inauguró lo que fue la Quinta Casa de Correos, conocida hasta ahora como el Palacio Postal, sede del correo.

Época posrevolucionaria

Para esta época se hizo patente la necesidad de un organismo continental regular y normativo, de tal forma que, en 1921, se celebró en Buenos Aires, Argentina, la Unión Postal Panamericana, a la cual se integró México. Dicha unión cambió su denominación en 1931 por la de Unión Postal de las Américas y España, en el congreso que se realizó en Madrid, España.⁸

En la organización interna del país, en febrero de 1933, se decretó la creación de la Dirección General de Correos y Telégrafos, que concentró tanto el servicio de correos como de telégrafos, y misma que por decreto del Ejecutivo Federal el 7 de marzo de 1942 se dividiría estableciéndose, por una parte, la Dirección General de Telecomunicación y, por otra, la Dirección General de Correos. Esta última se restructuró a partir de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 24 de diciembre de 1958, que creó la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la de Obras Públicas, y es desde entonces que el servicio de correo quedó como parte de la primera.

En el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz se estableció el Programa Nacional de Correos, el cual constaba de un análisis de mercado y operación, así como de la administración postal general. A partir de esto se estableció una diferenciación de actividades en el organismo, creándose la oficina de mecanización postal y la de emisiones postales.

En 1977 se realizó la primera gran restructuración de la época moderna de la Dirección General de Correos. Y en 1979, por acuerdo secretarial, se inició la desconcentración administrativa de algunas funciones, lo que dio origen a la creación de nueve gerencias postales regionales.

La segunda gran restructuración se dio en 1980, de tipo orgánico, la cual se mantuvo hasta el 7 de septiembre de 1983, año en el que se publicó en el *Diario Oficial* un nuevo acuerdo de modificación de la estructura orgánica de la Dirección General de Correos.

⁸ Dicha Unión volvió a cambiar en 1990 su denominación a Unión Postal de las Américas, España y Portugal con el ingreso de este último país.

Sepomex

El siguiente gran cambio vino en 1986, cuando, por decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial* el 20 de agosto del mismo año, se creó el organismo descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano (Sepomex). En la exposición de motivos se destacó la necesidad de modernizar las prácticas operativas y administrativas en la prestación del servicio. Con dicho decreto se le otorgó personalidad jurídica y patrimonio propio y pasó a formar parte de la administración pública paraestatal.

Entre los cambios que se dieron podemos mencionar: sustitución de las nueve gerencias postales regionales por 31 gerencias postales estatales; creación de la Dirección Comercial, que absorbió las funciones de la Dirección de Planeación y Sistemas, la cual desaparecería más adelante; creación de la Dirección de Mexpost, las coordinaciones Metropolitana y de Gerencias Sepomex.

Aun cuando hoy en día Sepomex destaca que tiene una cobertura de casi cien por ciento, con más de 30 000 puntos de servicio y 22 355 empleados; 1 879 oficinas propias; 23 193 buzones; 310 629 cajas de apartados postales; 268 200 kilómetros de rutas y circuitos postales, además de un manejo de 1 200 millones de piezas postales al año,⁹ la problemática que vive el órgano es muy compleja.

Situación de la directiva de Sepomex

Contrario a lo que se estableció en el decreto de conformación del organismo y de lo que afirma nuestra carta magna, el crecimiento de las mensajerías concesionadas y privadas ha ido en aumento. El actual director general no ha sido capaz de reestructurar y eficientar el organismo en los 17 años que tiene ocupando dicho cargo, por lo que durante su gestión en diversos momentos se han escuchado voces de desacuerdo por el mal funcionamiento, administración y operación del organismo.

Desde 1999, el director general ha otorgado permisos a empresas privadas postales que no cumplen con los requisitos que marca la ley, como es el peso y las medidas de la correspondencia de manejo

⁹ <www.sepomex.gob.mx>.

exclusivo de Sepomex, esto a través de artimañas como meter la correspondencia en sobres de plástico de tamaño superior a los marcados por la ley.

Las diversas franquicias que la ley ha otorgado tanto a los partidos políticos, como al Poder Judicial, generan pérdidas económicas millonarias para el organismo. Simplemente en 2003, dejó de recaudar más de 500 millones de pesos por esta causa.¹⁰

De igual forma, durante 2002 se reportaba que Sepomex tenía que enfrentar diversos problemas económicos, no sólo por la falta de inversión, sino por la competencia desleal que enfrenta ante unas cuatro mil empresas ilegales de servicios de correo.¹¹ En este mismo año tuvo que enfrentar el robo de alrededor de 12 000 cheques emitidos por la Oficina de Seguridad Social de Estados Unidos, enviados vía Sepomex, cuya cantidad oscilaba entre los 400 y 600 dólares cada uno.¹²

Aun cuando alrededor del país se realizan millones de envíos, Sepomex se ha vuelto deficitario debido a la pérdida de clientes y operaciones, tal como lo reporta la Auditoría Superior de la Federación. De 1999 a 2003 esta entidad ha realizado 62 observaciones de diferente índole a Sepomex; 72.58 por ciento de éstas han sido acciones preventivas, las cuales, con excepción de la revisión realizada a la Cuenta Pública 2003, han sido solventadas. En cuanto a las 17 acciones correctivas, todas han sido solventadas con excepción de las tres que se emitieron con respecto a la Cuenta Pública de 2003.

El mercado de Sepomex

No obstante que en los últimos años Sepomex ha puesto en marcha un programa de restructuración, las cifras que reporta INEGI muestran una importante pérdida de mercado,¹³ como muestran los siguientes datos:

¹⁰ *El Universal*, 13 de noviembre de 2002.

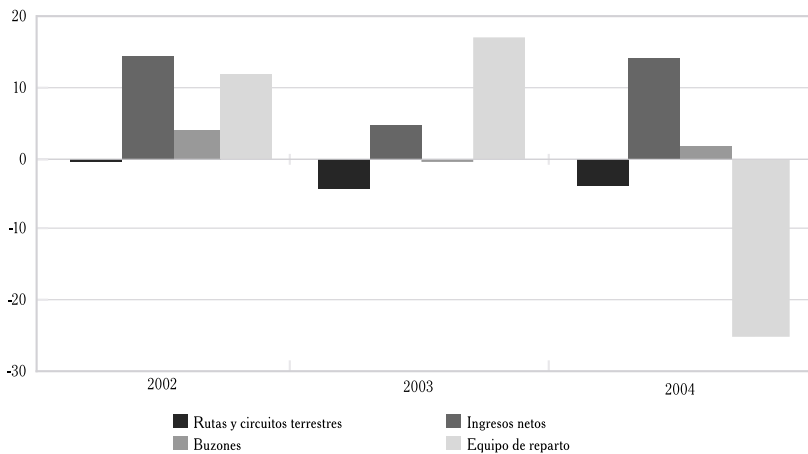
¹¹ *El Independiente*, 6 de noviembre de 2003.

¹² Hecho que el Grupo Parlamentario del PRD denunció en la tribuna de la Cámara de Diputados.

¹³ Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Anuario Estadístico*, 2004.

- Rutas postales: 223 menos con respecto a 2001
- Poblaciones atendidas: 17 185 menos, bajo el argumento de que se promueve un programa de racionalización de la infraestructura y para evitar duplicar funciones con Telecom
- Personal empleado operativo del Servicio Postal Mexicano (auxiliares postales, personal de confianza, administrativos, de Mexpost, conductores postales): se despidió a 2 244 personas, lo que representa 11.33 por ciento de su planta en 2005¹⁴

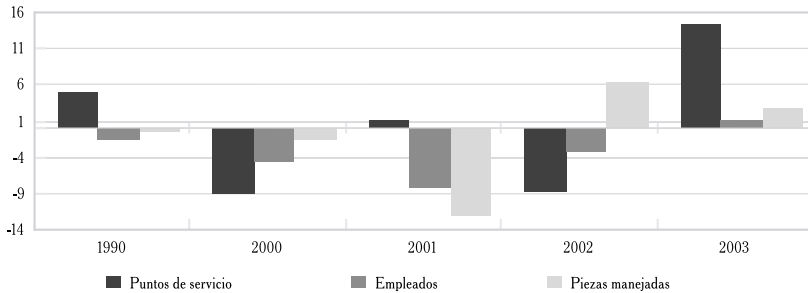
Variación anual Sepomex 2000-2004 (%)



- En consecuencia, también disminuyó el movimiento de correspondencia, tanto nacional como internacional; los más afectados fueron los productos postales, la mensajería y paquetería, el servicio internacional y las franquicias¹⁵

¹⁴ Cifra al mes de marzo de 2005.

¹⁵ Cifra comparada con 2004, para que la comparación se realizara con una temporalidad anual.

Crecimiento anual en Sepomex 1990-2004 (%)

Es evidente que la disminución que ha sufrido el mercado de Sepomex va más allá de la justificación del programa de modernización y racionalización de la infraestructura. La caída de las poblaciones servidas es casi de 47 por ciento, aun cuando entre los objetivos del Programa Sectorial de Comunicaciones 2000-2006 se destaca exactamente lo contrario, es decir, incrementar el número de poblaciones servidas.

Problemática salarial

Durante 2004, el Grupo Parlamentario del PRD denunció las altas remuneraciones que se perciben en Sepomex, por ejemplo: el director general, 163 638.99 pesos mensuales; un director general adjunto, 135 952.97 pesos; y, en contraste, un cartero especializado de base sólo percibe 3 270.23 pesos mensuales, siendo que dicho puesto forma parte fundamental del funcionamiento de este organismo.

Con respecto a este punto, la Auditoría Superior de la Federación informó que realizó una verificación sobre los pagos al personal y al final llegó a la conclusión de que se apegaron a los montos establecidos en los tabuladores autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004 y el Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal.¹⁶ Si bien es

¹⁶ Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003.

cierto que estos salarios fueron autorizados por la SHCP y que por lo tanto se encuentran legalmente establecidos, también es cierto que la polarización en los salarios existe, por lo que es una demanda vigente que se aplique el acuerdo firmado el 24 de mayo de 2004 entre la Federación de Sindicatos de Trabajadores del Estado y la SHCP, para que se realice la homologación del salario mínimo burocrático, y con efecto retroactivo.

El voto de los mexicanos en el extranjero

Hoy día, Sepomex enfrenta uno de los mayores retos en su historia moderna, como es el voto de los mexicanos en el extranjero. La modalidad del voto postal¹⁷ implica que Sepomex enfrente limitaciones tanto financieras como administrativas. Debe garantizar que el voto que emitan los migrantes llegue antes del 2 de julio de 2006 a manos del Instituto Federal Electoral, debe garantizar la secrecía del voto y dejar atrás los problemas deficitarios.

Con esta modalidad, Sepomex necesitará recursos adicionales por un monto de 691 millones de pesos respecto al presupuesto que

¹⁷ El proceso del voto postal:

- El IFE pondrá a disposición de los ciudadanos residentes en el exterior los formatos de solicitud para que aquellos que cuenten con credencial con fotografía y que quieran votar soliciten su participación al IFE, acompañándola con copia fotostática de su credencial de elector y un documento en el que conste el domicilio en el que residen en el extranjero.
- El IFE deberá trabajar conjuntamente con la Secretaría de Relaciones Exteriores a fin de que los formatos señalados estén a disposición del público interesado en las sedes diplomáticas y consulares de todo el mundo.
- Sólo aquellas solicitudes recibidas hasta el 15 de febrero de 2006 serán tramitadas.
- El IFE estaría obligado a generar un listado nominal de los ciudadanos que residen en el extranjero, los cuales se darán de baja temporalmente del Padrón Electoral para evitar que voten en territorio nacional. Toda vez que el plazo para enviar las solicitudes es el 15 de enero del año de la elección, el proyecto prevé que se dé un mes completo a fin de que las solicitudes lleguen al IFE.
- La autoridad electoral enviará al domicilio señalado por el ciudadano la boleta electoral –exclusivamente para presidente de la república– por correo certificado y con acuse de recibo, con las medidas de seguridad necesarias para proteger el secreto del voto, además de un instructivo detallado para la emisión del mismo.

se le ha asignado en 2005. Para fortalecer la participación del órgano, el diputado Tomás Cruz, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó el 15 de junio de 2005 en la Comisión Permanente una iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo segundo al numeral 1 del artículo 74 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que señala:

Artículo 74

1 ...

En tanto la modalidad para que los mexicanos que residen en el extranjero puedan sufragar en la elección federal para presidente de la república, sea la de correo certificado, el director del Servicio Postal Mexicano participará con voz pero sin voto, en las sesiones que celebre este órgano, para la preparación y hasta la conclusión del proceso electoral ordinario.¹⁸

2 a 8 ...

-
- El envío de la documentación respectiva concluirá a más tardar el 20 de mayo de 2006. Para tal efecto, el IFE tendrá que determinar el mecanismo idóneo para hacer llegar con oportunidad los sobres a los destinatarios.
 - Una vez recibido en México el voto de los ciudadanos residentes en el extranjero, se seguirá un procedimiento similar al que se realiza ordinariamente en territorio nacional, que consiste en instalar mesas de escrutinio con ciudadanos insaculados, capacitados y con representantes de partido.
 - Las mesas de escrutinio y cómputo se instalarán a las 17 horas del día de la jornada electoral y a las 18 horas iniciará el escrutinio y cómputo de los votos.
 - El procedimiento para el escrutinio consiste en abrir el sobre, mismo que no contendrá el nombre del ciudadano sino sólo la clave de elector (se sugiere un código de barras), extraer la boleta e introducirla (doblada) en una urna, separándola del sobre. Con ello se asegura el secreto del voto, ya que una vez en las urnas, es imposible relacionar a un elector particular con una boleta.
 - La suma de los resultados de los votos de residentes en el extranjero por partido se remitirá a los distritos electorales en los que se expidió la credencial para votar con fotografía, para cumplir con lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución, en el sentido de que el cómputo de la elección presidencial se realizará por distrito electoral.

¹⁸ Iniciativa presentada el 15 junio de 2005.

El trabajo que realice Sepomex estará en la mira no sólo de los mexicanos en territorio nacional, sino de todos los migrantes a los que se les ha reconocido su derecho a decidir quién gobernará su país.

Conclusión

El servicio de correspondencia en México data de la época prehispánica, ha vivido y sobrevivido a periodos de guerra y desorden social nacional; sin embargo, las actuales autoridades han mermado el organismo ignorando la importancia de este servicio en la historia de nuestro país.

La Dirección General de Correos estuvo presente en la historia de México, jugando papeles de gran importancia, como fue ser el principio de los estudios de cartografía del país, es decir, parte fundamental en la construcción de la historia. No se puede dejar de mencionar el relevante papel que jugó en la guerra de independencia, donde el correo era casi el único medio de comunicación accesible a los insurgentes.

En épocas de grandes movimientos y transformaciones nacionales, como fue en la época de la revolución, el correo representaba el único medio accesible a la población para saber quién gobernaba, qué moneda circulaba y, en general, qué situación reinaba en el país.

Desde los años setenta se ha aplicado una serie de reestructuraciones, con el afán de modernizar y dar respuesta a las nuevas demandas de una población creciente y, por lo tanto, al manejo de mayores volúmenes de correspondencia.

Sin embargo, al igual que todas las instituciones y funciones que el gobierno manejaba, el servicio de correo fue víctima del cambio de modelo económico; el neoliberalismo, bajo la concepción de que la función del Estado se debe disminuir al mínimo posible, ha llevado a que se impulse la privatización de un servicio estratégico para el país.

No es gratuito que financieramente Sepomex sea deficitario. Su situación se debe a las políticas de impulso de las concesiones privadas de mensajería y paquetería, además de que se ha permitido que estos privados a través de artimañas evadan la Ley del Servicio

Postal Mexicano y presten servicios que son considerados como exclusivos del órgano.

Hoy día el Servicio Postal Mexicano tiene una gran responsabilidad, como es el voto de los mexicanos en el extranjero, tiene que dejar atrás la historia de los últimos años de ineficiencia y pérdida de la correspondencia, tiene que estar a la altura de los momentos históricos que se vivirán en las elecciones de 2006. En este tenor, y para fortalecer la participación del órgano, el diputado Tomás Cruz, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presentó el pasado 15 de junio en la Comisión Permanente una iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo segundo al numeral 1 del artículo 74 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que fortalece el papel del director general de Sepomex, ya que se le permite formar parte del Consejo General del IFE sin derecho a voto, pero con voz.

Es necesaria una reforma legislativa que fortalezca a Sepomex y le permita alcanzar altos niveles de eficiencia y optimización de los recursos. Pero toda reforma que se lleve a cabo tiene que realizarse desde la perspectiva de que el envío de correspondencia representa un sector estratégico y que se debe garantizar en todo momento la secrecía y su inviolabilidad.

Bibliografía

AUDITORÍA Superior de la Federación: Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003.

CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos.

EL UNIVERSAL: 13 de noviembre de 2002.

EL INDEPENDIENTE: 6 de noviembre de 2003.

IFE: *Principales actividades de la modalidad de voto postal*, en <www.ife.org.mx>.

INEGI: *Estadísticas económicas*, en <www.inegi.gob.mx>.

_____: *Anuario Estadístico, Comunicaciones 2003*.

“La filatelia mexicana”: en *Artes de México*, núm. 96, año XIV, 1967.

LEY del Servicio Postal Mexicano

SEPOMEX: *El Correo en Números*, marzo de 2004.

_____: *El Correo en Números*, julio de 2005.

_____: “Breve historia del correo en México”, en *Cultura Postal*, julio de 2005.

SHCP: Presupuesto de Egresos de la Federación 2004.

_____: Presupuesto de Egresos de la Federación 2005.

Fuente electrónica

www.sepomex.gob.mx

Contexto actual del transporte de mercancías y logística competitiva de los ferrocarriles en México

*Gelacio Montiel Fuentes**

Introducción

El auge económico y social de muchas naciones hoy consideradas como parte del mundo desarrollado, fue sustentado en gran medida en el uso del ferrocarril como medio fundamental de transporte, tanto de personas y mercancías entre regiones, como de elementos culturales y asistenciales, que permitieron el crecimiento integral de y entre las diversas zonas geográficas que las componen. En nuestro país, el desarrollo del ferrocarril recibió su mayor impulso a fines del siglo XIX y hasta poco más allá de la segunda mitad del XX, sin embargo, posteriormente, no sólo se dejó de invertir en su expansión, sino que se dejó de hacerlo también en su mantenimiento, lo que gradualmente lo deterioró hasta llevarlo a niveles lamentables en la calidad de sus servicios, dejando con ello de ser un factor de impulso para

* Diputado federal por el PRD. Secretario de la Comisión de Transportes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LIX Legislatura. En la administración pública ha ocupado distintos cargos, como son: secretario de Gobierno y subsecretario de Gobernación y Desarrollo Político de Tlaxcala, entre otros.

el país, para convertirse en un lastre económico y en un instrumento político del antiguo régimen.

La precaria situación a la que llegó nuestro sistema ferroviario en los últimos años del siglo recién concluido, lo ubicó como uno de los activos de la nación sujeto de ser traspasado a la inversión privada, merced a los criterios neoliberales imperantes; esto podría quizá no ser considerado un hecho tan lamentable si este bien público hubiese recaído en manos de inversionistas total o al menos mayoritariamente nacionales, que fuesen capaces de asegurar su control sobre el ferrocarril. Sin embargo, la empresa ferrocarrilera que sustentó en buena parte el crecimiento industrial y comercial del país, durante la etapa del modelo de desarrollo estabilizador, siguió la misma suerte que otras empresas públicas fundamentales para nuestra economía: el abandono intencional del gobierno federal que tarde o temprano lo llevaría a su desincorporación del patrimonio nacional. Así, se efectuó la virtual privatización del sistema ferroviario nacional, mediante la figura jurídica de la concesión; y, como resultado de este proceso, a la desaparición de la paraestatal Ferrocarriles Nacionales de México (FNM), se crearon diversas empresas privadas nacionales en asociación con otras empresas ferroviarias de capital extranjero.

Contexto actual

Las concesiones fueron otorgadas entre diciembre de 1996 y agosto de 1999, durante la administración del presidente Ernesto Zedillo, quien por esta vía consolidó la política privatizadora iniciada por sus dos antecesores inmediatos; así mismo, en junio de 2001, el presidente Vicente Fox, continuando con dicha política, emitió y publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se extingue Ferrocarriles Nacionales de México y se abroga su ley orgánica, con lo que se consumó la desaparición de FNM, y se pasó a su proceso de liquidación, cuyas bases fueron emitidas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

En las bases, se cuenta la facultad otorgada a la propia SCT para designar al liquidador de FNM, el cual sustituye al director general de la empresa, nombramiento que recayó en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), quien será el encargado de ejecutar

dicho proceso e informar de ello a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), así como a las de la Contraloría y Desarrollo Administrativo –hoy de la Función Pública– y a la propia SCT, y de igual forma al Congreso de la Unión.

A raíz de la concesión, la red ferroviaria nacional se segmentó, resultando beneficiadas siete empresas; sin embargo, tres de ellas operan 80 por ciento de la red, y dos de esas tres se ubican fundamentalmente en las vías que sirven de traslado entre la frontera con los Estados Unidos y el norte, y el centro del país, donde se halla la mayor concentración de nuestra infraestructura industrial. Esto inevitablemente llevará a una dependencia de estas zonas hacia el servicio que prestan dichas empresas, lo que, con independencia de su lógica económica, tiene un aspecto que en el mediano y largo plazos puede resultar comprometedor para el país, ya que dichas empresas están siendo poco a poco controladas accionariamente por sus socios estadounidenses.

Al panorama anterior se suman dos hechos que merecen la atención del Congreso de la Unión; uno es el litigio que interpuso y ganó una de las empresas concesionarias –Transportadora Ferroviaria Mexicana (TFM)– en contra de la SHCP –cuando el gobierno mexicano aún era su socio en el ferrocarril–, por la devolución del impuesto al valor agregado (IVA), involucrado en la operación de la compra-venta, lo que obliga a la SHCP a devolver unos mil cuatrocientos millones de dólares, y haría que la venta hecha a dicha empresa se ubique en niveles ínfimos.

Aunado a lo anterior, se encuentra el hecho de que dicha empresa ha sido prácticamente adquirida por el socio estadounidense de TFM, quien vendió 51 por ciento de sus acciones a The Kansas City Southern Industries (KCS), lo que llevaría a que posiblemente los recursos de la devolución fuesen a parar a la KCS, ya que entre esta empresa y TFM quedó pendiente de resolver el destino de dichos recursos, promovidos antes de que KCS adquiriera el control de la concesión, lo que, de consumarse a favor de KCS, haría que la compra que hizo a TFM le salga prácticamente regalada, acción que podría repetirse en otros casos de privatización en el país, en perjuicio de los intereses de la nación.

Debido a la operación entre KCS y TFM, esta última, aunque sería una empresa establecida que opere en México, no sería una empresa

mexicana, ya que, al adquirir los estadounidenses el control accionario de la empresa, los mexicanos pasarían a ser sólo socios minoritarios y la empresa en sí, una simple extensión o ramal de las empresas estadounidenses.

Cabe señalar a manera de paréntesis que como director interino de TFM se nombró al señor Vicente Cota Fernández, quien fue presidente de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) y previamente había sido secretario ejecutivo del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB), así como en un tiempo funcionario de la SHCP.

El segundo aspecto que debe observarse es que de forma posterior a la publicación de la NOM-076, hecha por la SCT, en 2004, realizada con el concurso de más de una veintena de participantes procedentes de los concesionarios de ferrocarril, asociaciones nacionales de transporte, cámaras de comercio, manufactureras y la propia SCT, para fijar reglas en la actividad ferroviaria, la misma empresa TFM interpuso un amparo en contra de la norma, que le fue concedido, lo que la hace inaplicable, y en consecuencia produce incertidumbre en dicha actividad, al facilitar el libre arbitrio de las empresas concesionarias, cuyos intereses económicos están vinculados mayoritariamente a sus socios estadounidenses, además de la generación de conflictos entre las empresas concesionarias.

El contexto anterior deja en claro que el sistema ferroviario del país, a la par de que se encuentra en vías de privatizarse mediante la figura de concesiones, se halla cada vez más acotado y vinculado a los intereses y las políticas de las empresas ferroviarias estadounidenses –cada vez más dueñas de las concesiones– y, por tanto, a los intereses de la política de transporte del gobierno de los Estados Unidos, país en el que existen dos asociaciones que agrupan y representan los intereses de las empresas ferrocarrileras, divididas en dos categorías: grandes empresas (clase I) y consorcios pequeños (clases II y III), estando en la clase I aquellas empresas que tienen inversiones –asociadas con mexicanos– en nuestro país dentro de las concesiones otorgadas por el gobierno federal mexicano, lo que apunta a dejar fuera de toda posibilidad el intento de instaurar dentro de nuestro propio territorio una política ferroviaria nacional –de por sí muy endeble o casi inexistente.

Contexto deseable en el futuro

En el V Foro Nacional del Transporte de Mercancías, señalamos la necesidad de alcanzar acuerdos para mejorar las condiciones de competencia, así como una adecuada normatividad, que dé certeza y confianza en dicho sector, a fin de lograr tanto niveles de competitividad altos, como la atracción de inversiones que fortalezcan nuestra economía, pero que respeten nuestra soberanía, a fin de que el producto de sus inversiones no sólo le otorgue dividendos a los financiadores trasnacionales, sino que reporte dividendos económicos y sociales a nuestro país, para que la concesión de algunos rubros de la actividad económica nacional no se convierta en un remate o barata de los activos propiedad del pueblo de México.

Cierto es que los índices de competitividad difundidos por el Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO), ubican a nuestro país en niveles bajos dentro del contexto internacional –lugar 31 de 45–, pero también es cierto que la competitividad no se logra otorgando concesiones desventajosas, sino estableciendo condiciones que den a nuestro país ventajas competitivas en cuanto a calidad de servicios e infraestructura, así como calidad de mano de obra y de productos.

Para lo anterior, requerimos construir y constituir una política económica transexenal que tenga dos características básicas: la primera, representar la voluntad y el sentir de todos los sectores de nuestro entramado social, y la segunda, garantizar su aplicación más allá de los cambios gubernamentales y vaivenes de los partidos políticos. Una política que nos permita aprovechar nuestra posición geográfica en una situación más equitativa con nuestros socios comerciales del extranjero.

En ello, el sector del transporte representa uno de los ejes troncales de la actividad económica y, dentro de él, el transporte ferroviario se vuelve fundamental para el comercio y la industria, por su capacidad de manejo de volumen. En cuanto al traslado de mercancías, su importancia estratégica hace impostergable la definición de reglas claras para potenciar los servicios interlineales en lo que respecta a los derechos de paso y arrastre –como en el caso de la NOM-076–, así como para resolver los conflictos entre concesionarios, que repercuten en la calidad de los servicios e impactan los costos de transporte

de carga, rubro en el que se señala existen aproximadamente treinta mil millones de dólares en mercancías que tienen vocación ferroviaria, mismas que actualmente se mueven en autotransporte con costos más elevados para los usuarios.

Este panorama vuelve asunto estratégico la modernización física y reglamentaria del sistema ferroviario, para superar los rezagos en los que lo sumió el descuido gubernamental que se padeció por años, así como contemplar el diseño de una oferta integrada multimodal de transporte, que permita, más que una competencia entre sistemas de transporte, una complementación de éstos a favor del esquema económico nacional. Para ello, se hace necesaria la creación de un organismo regulador del transporte ferroviario y de sus concesionarios, así como de la relación de este sistema con otros que son utilizados para el traslado de mercancías, para que de esta manera el usuario de los mecanismos de transporte de mercancías tenga acceso a toda la información que requiera para decidir el medio o la combinación de medios más conveniente para el transporte de sus productos.

Conclusiones

Es necesaria y urgente la definición de reglas claras en el sector ferroviario mexicano por medio de un marco jurídico que estimule tanto su competitividad como su utilización, así como la solución y eliminación de conflictos entre concesionarios, y en ello es impostergable la revisión de la situación jurídica en que se ubica la aplicación de la NOM-076, para poder utilizarla como mecanismo reglamentario de la actividad ferroviaria, a través de alternativas al estado de sujeción en que la ubicó el amparo promovido por uno de los concesionarios, así como establecer un órgano de arbitraje encargado de dirimir controversias entre concesionarios, y entre éstos y las autoridades.

Es pertinente establecer un organismo integrador de los sistemas de transporte de mercancías en el país, para cambiar el estado de competencia entre sistemas a otro de complementación entre ellos con el fin de mejorar la competitividad del país en este rubro.

El sistema de transporte ferroviario de mercancías debe incluir la atención y desarrollo del mercado interno de productos y no sólo

perfilarse al mercado externo, como se diseñó en el siglo xx, lo que obliga a estimular la inversión privada en la construcción de escapes particulares y espuelas, para la movilización de mercancías, así como promover la inversión en renta o adquisición de carros de ferrocarril, que permitan abatir los costos de transporte, al tener los usuarios sus propias unidades de transporte ferroviario. Igualmente importante es esclarecer y delimitar responsabilidades en el caso de las demandas contra la SHCP, por la devolución del IVA, en perjuicio no sólo del proceso de concesión, sino del patrimonio nacional.

La situación actual de la industria aérea en México

*Heriberto López Ortiz**

Introducción

La industria aérea mexicana experimenta un proceso de transformación, pero de bajo crecimiento y, posiblemente, no de mejoramiento. Está en marcha un proceso de privatización de las principales aerolíneas mexicanas; aerolíneas extranjeras se interesan por ellas; están creándose nuevas aerolíneas nacionales de “bajo costo” en asociación con inversionistas extranjeros; y acuerdos trinacionales con los Estados Unidos y Canadá determinan las políticas mexicanas en materia aérea del futuro. Como casi todo sector estratégico nacional, el aéreo tiende a ser privatizado y extranjerizado.

* Asesor del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Contexto internacional

El año 2004 fue para la industria aérea internacional el cuarto año consecutivo de pérdidas financieras, las que alcanzaron desde el 11 de septiembre de 2001 un monto aproximado de 36 mil millones de dólares (mmd).¹ En particular en 2004, la pérdida fue de 4.8 mmd y su principal causa fue el gasto en combustibles por 61 mmd, 17 mmd más que un año antes. Si en 2004 se hubiera mantenido el precio del barril del año 2002 (25 dólares por barril de petróleo Brent), la industria aérea internacional habría obtenido ganancias.

Pero los resultados son diferenciados. En tanto que las aerolíneas estadounidenses han incrementado sus pérdidas, las asiáticas y las europeas empiezan a mostrar ganancias. Además, de acuerdo con las aerolíneas, la mano de obra es el principal y más alto costo en la operación de la industria, por lo que las empresas se quejan de baja productividad y elevados salarios de la mano de obra.

Frente a tales condiciones, la desregulación juega un papel importante.

La aviación en México²

En tales condiciones, la industria aeronáutica nacional pierde terreno frente a las empresas aéreas extranjeras.

En 1989 las empresas nacionales transportaron un total de 13.7 millones de pasajeros en los servicios nacional e internacional en operación regular y de fletamento, en tanto que las aerolíneas extranjeras transportaron a 4.8 millones de pasajeros, lo que suma 18.6 millones de pasajeros; de manera que en dicho año las empresas nacionales obtuvieron 73.9 por ciento del mercado, y las extranjeras, el restante 26.1 por ciento. Para 2004, las empresas nacionales transportaron a 26.4 millones de pasajeros y las extranjeras transportaron a 17.1 millones de pasajeros, haciendo un total de 43.5 millones de

¹ International Air Transport Association, *Annual Report 2005*.

² Fuente: SCT, Dirección General de Aeronáutica Civil, *La aviación mexicana en cifras / 1989-2004*.

pasajeros; con estos números, la participación de las empresas nacionales en el mercado cayó a 60.7 por ciento y la de las extranjeras se elevó a 39.3 por ciento. Lo anterior significa que el crecimiento promedio anual de la transportación de pasajeros por parte de las empresas nacionales ha sido, en el periodo referido, de 4.5 por ciento, frente al crecimiento de las extranjeras de 8.8 por ciento, en un mercado que ha venido creciendo 5.8 por ciento.

De continuar esta tendencia, y con las políticas oficiales actuales, no parece haber factores que la puedan modificar. En algunos años las empresas extranjeras igualarán a las nacionales en el volumen de pasajeros transportados, con alta probabilidad de superarlas y eventualmente desplazarlas después.

Lo mismo sucede en el caso del transporte total de carga en servicios nacional e internacional en operación regular y de fletamento, aún de manera más acelerada. En tanto que en 1989 las empresas nacionales movían 80.2 mil toneladas de carga, las extranjeras transportaban 78.5 mil toneladas de carga, haciendo un total de 158.7 mil toneladas de carga. Para 2004, las nacionales transportaron 232.7 mil toneladas de carga y las extranjeras 328.7 mil toneladas de carga, de manera que en un mercado que creció en promedio anual 8.8 por ciento, las extranjeras crecieron diez por ciento y las nacionales lo hicieron a una tasa de sólo 7.4 por ciento. Como resultado, las empresas nacionales ya han sido superadas. En 1989 las nacionales controlaban 50.5 por ciento del mercado y las extranjeras 49.5 por ciento, es decir, ambas se repartían el mercado por partes iguales. En 2004 las nacionales ya sólo transportan 41.5 por ciento de la carga y las extranjeras el 58.5 por ciento restante. La tendencia es igual que en el caso de pasajeros pero más acelerada; de continuar como hasta hoy, en poco tiempo las aerolíneas nacionales serán desplazadas del transporte de carga.

Simultáneamente con lo anterior, la capacidad de transporte de las aerolíneas nacionales ha crecido. El parque aeronáutico nacional comercial creció de 595 aeronaves en 1989 a 1 398 aeronaves en 2004. En esos años, el parque aeronáutico privado pasó de 4 282 a 5 281 aeronaves.

Por lo que hace al número de asientos ofrecidos por las líneas aéreas nacionales, éstas se han más que duplicado en el lapso referido tanto en las líneas troncales como en las regionales. En las primeras pasó de 13 173 a 27 100 asientos; en las segundas lo hizo de 1 037

a 3 373 asientos. Aeroméxico pasó de 4 877 a 9 986 asientos, Mexicana de Aviación lo hizo de 7 956 a 9 435 asientos, Aviacsa cuenta con 4 373 asientos actualmente y Aerocalifornia con 2 233 asientos.

Entre 1989 y 2004 la infraestructura aeroportuaria nacional prácticamente no ha crecido aunque se ha transformado. Entre tales años el número de aeropuertos (incluye a los nacionales e internacionales) pasó de 83 a 85, sólo aumentó en dos aeropuertos; el número de los nacionales descendió de 45 a 29, en tanto que el de los internacionales se elevó de 38 a 56, al tiempo que el número de aeródromos cayó de 1 982 a 1 209. De manera que el número total de aeropuertos y aeródromos descendió de 2 065 a 1 294 en el periodo de estudio.

Dadas las condiciones descritas de pérdidas financieras de la industria aeronáutica en todo el mundo, así como las de pérdida de mercados por parte de las aerolíneas nacionales, resulta un tanto extraño que en 2004 las empresas de Cintra (Aeroméxico y Mexicana de Aviación principalmente) hubieran podido obtener ganancias, lo que permitiría iniciar el proceso de su venta, cuando, por otra parte, la Comisión Federal de Competencia había denegado la posibilidad de vender Cintra.

El caso Cintra³

El 8 de febrero de 2005 el Consejo de Administración de Cintra, S.A. de C.V. (Controladora Internacional de Transportadores Aéreos) aprobó y dio a conocer su nueva “Estrategia de transformación y venta de Cintra”, la cual consiste en crear cuatro grupos que serían vendidos por separado y son los siguientes:

- a) Mexicana de Aviación, con una filial nueva de bajo costo.
- b) Aeroméxico, con una filial que resulte del fortalecimiento de la aerolínea regional Aerolitoral.
- c) Servicios de Apoyo en Tierra (Seat), como unidad de negocio independiente.

³ Información de Cintra, “Estrategia de transformación y venta de Cintra”, 8 de febrero de 2005, e información hemerográfica.

- d) Aeromexpress, Alas de América, y lo relativo a la participación accionaria en ITR y Sabre como parte de los dos primeros grupos o en forma independiente.

Esta nueva estrategia de venta es una modificación del esquema original planteado por Cintra.

En octubre de 2004 Cintra, que es la controladora financiera de Aerovías de México (Aeroméxico), de la Compañía Mexicana de Aviación (Mexicana), de Aerocaribe, Aerolitoral, Aeromexpress, Seat, Alas de América, Sabre e ITR, realizó una consulta a la Comisión Federal de Competencia (CFC) acerca de la restructuración y posible enajenación de sus aerolíneas. El esquema que sugirió entonces era restructurar las aerolíneas en dos nuevas empresas. La primera nueva empresa, integrada por las aerolíneas Aerolitoral y Aerocaribe; y la segunda, por Aeroméxico y Mexicana.

Esta consulta fue contestada por la CFC el día 21 de octubre y notificada posteriormente. La CFC determinó en aquel momento que:

...la restructuración corporativa orientada a conformar un nuevo agente económico integrado por Aeroméxico y Mexicana, y otro nuevo agente económico integrado por Aerolitoral y Aerocaribe, podría ser procedente en tanto que:

- a) Su finalidad sea la venta de cada nuevo agente económico a inversionistas independientes competidores entre sí y
- b) Con anterioridad al inicio de la promoción de venta a terceros, Cintra y sus subsidiarias obtengan la aprobación de esta Comisión Federal de Competencia al conjunto de medidas que adoptarán para que Aerolitoral y Aerocaribe incrementen efectiva, oportuna y significativamente su oferta de servicios en las distintas rutas o pares de ciudades (origen-destino) dentro del territorio nacional...

Adicionalmente, “se reitera que en el caso de otras empresas de servicios distintas a las aerolíneas y que tengan participación de Aeroméxico y Mexicana, estarían sujetas a la condición de dar trato no discriminatorio a terceros”. Finalmente, los promoventes “deberán tomar en consideración para los efectos conducentes que la venta de activos o capital social de Cintra o sus subsidiarias y filiales a terceros es una concentración que previamente a su realización deberá ser notificada a esta Comisión Federal de Competencia...”.

Como puede observarse, en el esquema original Cintra planteaba vender, por un lado, Aeroméxico y Mexicana juntas, y, por otro, Aerolitoral y Aerocaribe. Esta separación que formalmente creaba dos grupos competidores era una falacia pues el grupo conformado por Aerolitoral y Aerocaribe no puede ser en realidad, por su tamaño y capacidad económica, un competidor para el grupo constituido por Aeroméxico y Mexicana, por lo que dicho esquema encubría un monopolio.

La nueva estrategia sería “mejor” que la previa –suponiendo que la venta sea la acción más correcta para la industria aérea nacional y para las finanzas públicas–, dado que separa en grupos diferentes a Aeroméxico y Mexicana, las cuales sí podrían ser competidoras entre sí.

El proceso de privatización de Cintra ha iniciado pero enfrenta problemas: la controladora presentó pérdidas por 296 millones de pesos durante el segundo trimestre de 2005; y una aerolínea extranjera interesada en comprar las aerolíneas mexicanas pretende adquirir 100 por ciento de las acciones y no sólo una parte de ellas.

Competencia en la aviación nacional⁴

Recientemente Aerolíneas ABC-Interjet, línea aérea de “bajo costo” que preside Miguel Alemán Magnani, anunció la compra de diez aviones tipo A320 plus de la empresa francesa Airbus, con una inversión de 600 millones de dólares, y la opción de compra de otros diez más por el mismo valor. Comenzará a operar en diciembre de 2005.

Otras líneas aéreas de “bajo costo” que estarían por iniciar operaciones son Click, de Mexicana; Vuela, propiedad de la empresa Protego, dirigida por Pedro Aspe Armella y con socios como Emilio Azcárraga Jean y Carlos Slim, que operaría en el primer semestre de 2006; Aerolíneas Mesoamericanas, de Guillermo Heredia; y A Volar, de Jorge Nehme. Excepto Click, las demás aerolíneas de bajo costo operarían desde el aeropuerto de Toluca.

Así, la competencia en la industria aérea nacional está abierta. Sólo que, como era de esperarse, los nuevos actores son políticos

⁴ Fuente: notas periodísticas.

mexicanos de abolengo, exfuncionarios públicos de alta jerarquía y los hombres más ricos del país.

Los subsidios en algunos tramos de la industria en el mundo⁵

Actualmente existe un enfrentamiento comercial entre los Estados Unidos y la Unión Europea por los subsidios que ambos otorgan a sus respectivas armadoras de aviones: Boeing y Airbus.

Boeing recibe apoyos a través de algunos programas de desarrollo tecnológico del Departamento de la Defensa en su sección de aviación militar; los resultados de tales desarrollos sirven a la armadora para incorporarlos en sus aeronaves comerciales, lo que implica un tipo de subsidios diferente pero menos evidente.

Por su parte, Airbus concede subsidios de salida a sus modelos nuevos con el propósito de proteger su mercado; son adelantos reembolsables con intereses cuando las aeronaves empiezan a ser vendidas redituablemente, lo que significa que son créditos en condiciones ventajosamente favorables.

De ahí que en los países más desarrollados –Estados Unidos y los de la Unión Europea– se continúa subsidiando fuertemente algunas fases de la industria de la aviación comercial en su competencia internacional para mantener el duopolio en la construcción de aeronaves.

Igualmente, a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 el gobierno estadounidense entregó subsidios a las aerolíneas comerciales de dicho país, aunque éstos se han venido retirando, razón por la cual algunas líneas aéreas comerciales están a punto de quebrar o se han acogido a la ley de quiebras de ese país.

Factores externos

Un hecho importante desconocido hasta ahora en nuestro país es la posibilidad de que pequeños aeropuertos rurales mexicanos sean controlados por las autoridades estadounidenses.

⁵ Fuente: notas periodísticas.

En 2003 y en 2005, con información de la Administración Federal de Aviación (Federal Aviation Administration) de los Estados Unidos, el Servicio Interno de Recaudación (Internal Revenue Service) muestra en su página web el cuadro de “Impuestos federales 2003-aeropuertos rurales” (2003 Federal Excise Tax-Rural Airports) y lo repite para 2005.

Este cuadro es una lista de aeropuertos rurales de los Estados Unidos ordenados por estado, comunidad, y alfabéticamente; identificados además con códigos de la Administración Federal de Aviación y de la Asociación Internacional del Transporte Aéreo (IATA: International Air Transport Association). Lo sobresaliente de este cuadro es que incluye 31 aeropuertos rurales de Canadá, y siete de México, que son los siguientes: Bahía Ángeles, Ciudad Victoria, Guaymas, Hermosillo, Piedras Negras, San Quintín y San Felipe.⁶

Igualmente, el Plan Nacional de Sistemas de Aeropuertos Integrados 2005-2009 de los Estados Unidos (National Plan of Integrated Airport Systems: NPIAS) en su mapa general confirma la información del cuadro referido. ¿Por qué ese plan estadounidense estaría incluyendo aeropuertos mexicanos?

Otro factor es la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), dada a conocer el 23 de marzo de 2005 mediante la Declaración Conjunta México-Canadá-Estados Unidos.⁷ De acuerdo con el documento final,⁸ a finales de 2006 México y los Estados Unidos desarrollarán un Acuerdo Bilateral de Seguridad en la Aviación (BASA). Los Estados Unidos apoyarán a nuestro país para:

...el fortalecimiento de la supervisión de compañías mexicanas que producen partes y componentes para la industria aeroespacial. Con este propósito, una vez que haya suficiente producción para ser inspeccionada, México y los Estados Unidos firmarán un memorando de cooperación para apoyar la supervisión de esta producción. Este memorando

⁶ Fuente: Federal Aviation Administration, US Department of Transportation.

⁷ Presidencia de la República, boletín: Declaración Conjunta México-Canadá-Estados Unidos, 2 de marzo de 2005, Waco, Texas.

⁸ *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte / Reporte a los Mandatarios, junio 2005*, publicado por la Secretaría de Economía, México.

será el primer paso concreto hacia la eventual conclusión del BASA, bajo el cual determinadas partes y productos aeronáuticos mexicanos serían elegibles para exportarse a los Estados Unidos, lo que beneficiará a la industria mexicana.

Conclusiones

La industria aérea mundial enfrenta una situación financiera difícil, a la que no escapa la nacional. Nuestra industria aérea se está transformando, aunque crece mínimamente, pero esta transformación es más una respuesta y captación a factores externos que debida a impulsos internos.

La transformación en marcha es sinónimo de privatización y posiblemente de extranjerización, con la cual la industria podría quedar, lo mismo que otros sectores estratégicos, mayoritariamente en manos de inversionistas extranjeros.

En tanto que otros países y bloques económicos tales como los Estados Unidos y la Unión Europea subsidian a diversos segmentos de sus respectivas industrias aeronáuticas, aunque de manera indirecta o velada (provocando así fricciones comerciales entre ellos), pues implícitamente consideran a esta industria como estratégica, el gobierno mexicano pretende vender las aerolíneas nacionales que fueron adquiridas con recursos fiscales.

En aquellos países, teniendo empresas aéreas privadas las subsidian; en el nuestro, las empresas aéreas públicas deberían ser conservadas como públicas con participación accionaria minoritaria mediante la venta de acciones en la Bolsa de Valores, evitando en el futuro volver a caer en el círculo vicioso de la quiebra-rescate-reprivatización como se ha hecho hasta ahora.

Por lo demás, nuestro país podría llegar a ser un maquilador de “determinadas partes y productos aeronáuticos mexicanos [que] serían elegibles para exportarse a los Estados Unidos”.

Cuentas pendientes del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2005 / El programa carretero*

*Lauro Baltierra Cabrera***

El análisis del proceso presupuestario del ejercicio fiscal de 2005 y de la formulación del correspondiente al año 2006 tiene una importancia relevante en el contexto actual. En principio porque, por primera vez, en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005 (PEF 2005) la Cámara de Diputados ejerció su facultad constitucional de modificar el Proyecto que presentó el Ejecutivo Federal y, a su vez, porque ello le significó asumir un papel determinante para guiar los destinos de la nación con el propósito de activar el desarrollo económico y atender los graves rezagos sociales.

En segundo término, por la respuesta del Ejecutivo Federal que no sólo presentó una controversia constitucional en contra de diversas disposiciones contenidas en el PEF 2005 sino que, también, emitió acuerdos y reglas de operación que constituyen verdaderas trabas al ejercicio presupuestario, restan transparencia y someten la aplicación

* Con la colaboración de la licenciada Sandra Tinoco Carrillo.

** Secretario técnico del Área de Desarrollo Económico del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LIX Legislatura.

de los recursos a complicadas negociaciones sujetas a las directrices discrecionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

En tercer lugar, porque el Ejecutivo Federal quebrantó la resolución de la corte suprema de la nación respecto a su determinación de que:

...el Decreto de Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados con fecha 15 de noviembre de 2004, ha tenido siempre con relación a las mismas pleno vigor y surtió todos sus efectos jurídicos, administrativos y de responsabilidad de ejercicio respecto de dichas partidas presupuestarias, como mandato dirigido al Ejecutivo Federal, desde el 1º de enero de 2005.

En este ámbito, se ubica el Programa de Inversión 2005 de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT),¹ comprometido al 15 de julio de 2005, el cual modificó las condiciones originales del PEF 2005, aplicando recortes al gasto asignado al Programa Carretero que resultan ajenos a aquellos a los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación procedió a dictar suspensión, hecho que en su oportunidad deberá ser materia de análisis cuando la Cámara de Diputados revise la correspondiente cuenta pública.

Por ello, y en este ambiente de disputa entre poderes, el Ejecutivo Federal toma sus precauciones al publicar disposiciones que se dirigen a controlar la actuación de los servidores públicos de las dependencias y entidades federales respecto a la relación que se establecerá con la Cámara de Diputados para la formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006 (PEF 2006), dado que aquéllos:

...sólo podrán asistir a reuniones de trabajo que se celebren con legisladores o con cualquier servidor público del Congreso de la Unión para analizar la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y las iniciativas de reformas a las leyes fiscales o de cualesquiera otras que tengan algún impacto pre-

¹ Documentos presentados ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, junio de 2005.

supuestario, con la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la que en todo momento corresponderá la representación y coordinación de la administración pública federal en materia presupuestaria, de financiamiento del gasto público y de política tributaria.²

Cabe señalar que, ante el no acatamiento de esta disposición, la SHCP y la de Gobernación procederán inmediatamente a hacerlo del conocimiento de la Secretaría de la Función Pública.

Lo anterior resulta ser, además de un agravio al Poder Legislativo, una forma de violentar lo que dispone el artículo 93 constitucional, que indica que:

Cualquiera de las cámaras podrá citar a los secretarios de Estado, al procurador general de la república, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

En este contexto, se presenta un análisis de los programas y recursos aprobados al ramo 09 (Comunicaciones y Transportes) en el PEF 2005, haciendo énfasis en el Programa Carretero.

PEF 2005 / Comunicaciones y Transportes

El 20 de diciembre del 2004, el Ejecutivo Federal publicó el Decreto de PEF 2005, donde se determina que la SHCP deberá publicar en su página electrónica el Presupuesto, sus tomos y anexos para el ejercicio fiscal 2005, los cuales conjuntamente con los analíticos que a

² Artículo sexto del Acuerdo que tiene por objeto establecer los lineamientos a que deberán sujetarse las dependencias y entidades de la administración pública federal para la elaboración de sus anteproyectos de presupuesto de egresos, así como las bases para la coordinación de acciones entre las secretarías de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público, a efecto de brindar el apoyo necesario al Congreso de la Unión para la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. *Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 2005, p. 16.

detalle de partidas proporcionó la SHCP a la Cámara de Diputados son las fuentes de información del presente análisis que considera los siguientes aspectos:

1. En el PEF 2005 se asignó a la SCT un gasto neto total de 36 694.4 millones de pesos (mdp), de los cuales 6 830.1 mdp corresponden al concepto de gasto corriente y 29 864.3 mdp al de gasto de capital. Estos montos se derivan de los contenidos en el proyecto presentado por el Ejecutivo Federal y de las reasignaciones aprobadas por la Cámara de Diputados, las cuales consideran ampliaciones hasta por 17 120 mdp y reducciones por 428.7 mdp (véase cuadro 1).

*Cuadro 1. Clasificación económica /
Ramo 09 (Comunicaciones y Transportes)*

Concepto	Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005		
	Proyecto	Aprobado	Reasignaciones
	(millones de pesos)		
Presupuesto total	20 003.1	36 694.4	16 691.3
Gasto directo	16 977.9	33 464.3	16 486.4
Gasto corriente	4 573.4	4 281.8	-291.6
Servicios personales	3 376.8	3 345.1	-31.7
Materiales y suministros	201.6	152.0	-49.6
Servicios generales	984.8	776.5	-208.3
Otras erogaciones	10.2	8.2	-2.0
Gasto de capital	12 404.5	29 182.5	16 778.0
Bienes muebles e inmuebles	321.1	327.3	6.2
Obra pública	12 083.4	28 855.2	16 771.8
Subsidios y transferencias	3 025.2	3 230.1	204.9
Corrientes	2 685.4	2 548.3	-137.1
Capital	339.8	681.8	342.0
Total reducciones			-428.7
Total ampliaciones			17 120.0
Total			16 691.3

Fuentes: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, y Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, página de internet de la Subsecretaría de Egresos, SHCP.

Las ampliaciones aprobadas se aplican en 100 por ciento a gasto de capital, en tanto que las reducciones afectan los capítulos de gasto corriente.

2. Al desagregar la información, la reducción presupuestaria, por 428.7 mdp, afectó los capítulos de gasto como sigue: 7.4 por ciento de servicios personales, 11.5 por ciento de materiales y suministros, 48.6 por ciento de servicios generales, 32.0 por ciento de subsidios y transferencias y 0.5 por ciento de otros gastos corrientes.

Las partidas presupuestarias representativas que disminuyen recursos son: 1319 (Remuneraciones por horas extraordinarias) con 7.4 por ciento, 3300 (Servicios de asesoría, consultaría, informáticos, estudios e investigaciones) con 12.7 por ciento, 3400 (Servicios comercial, bancario, financiero, subcontratación de servicios con terceros y gastos inherentes) con 19.2 por ciento, 3500 (Servicios de mantenimiento y conservación) con 8.9 por ciento y 4303 (Transferencias para contratación de servicios) con 25.1 por ciento, las que en conjunto alcanzan 73.3 por ciento del total de las reducciones.

Por su parte, en gasto de capital se destinaron los 17 200 mdp que constituyen el monto de las ampliaciones, concentrándose 99.96 por ciento en el renglón de obra pública y el resto en bienes muebles e inmuebles.

3. Por unidad responsable de gasto, 68.0 por ciento de las reducciones se consignan en el sector central, 11.3 por ciento en los organismos administrativos desconcentrados y 20.7 por ciento en las entidades apoyadas. Las reducciones significativas, con relación al total de 428.7 mdp, muestran las siguientes implicaciones:

a) Sector central

- Coordinación General del Sistema Nacional e-México, con 7.0 por ciento del total, que corresponde a recursos destinados a los servicios de asesoría, consultoría, informáticos, estudios e investigaciones, hasta por 30 mdp; sin embargo, esta reducción representó un decremento de 57.7 por ciento con relación al monto contenido en el Proyecto de PEF 2005.
- Dirección General de Carreteras Federales, con 4.3 por ciento, aplicados, principalmente, en el Programa 05 (Ampliar la cobertura de la infraestructura básica a través de la construcción y ampliación de los corredores carreteros y de la red primaria), específicamente en la partida 3500 (Servicios de mantenimiento y conservación).

- Dirección General de Recursos Materiales, con 7.0 por ciento, que se relacionan con la partida 3400 (Servicios comercial, bancario, financiero, subcontratación de servicios con terceros y gastos inherentes).
- Unidad de Informática, con 14.3 por ciento, que afecta las partidas 3300 (Servicios de asesoría, consultoría, informáticos, estudios e investigaciones) y 3400 (Servicios comercial, bancario, financiero, subcontratación de servicios con terceros y gastos inherentes).
- Coordinación General de Planeación y Centros SCT, con 20.1 por ciento, que se distribuye en tres unidades administrativas normativas y las 31 oficinas de las entidades federativas.

b) Órganos administrativos desconcentrados

- Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano, con 6.5 por ciento de reducción respecto al total, que afectaron transferencias de las partidas 4301 (Servicios personales), 4302 (Adquisición de materiales y suministros) y 4303 (Contratación de servicios), las que forman parte de la actividad prioritaria 016 (Servicios de control de tránsito aéreo, comunicaciones y meteorología aeronáutica).
- Servicio Postal Mexicano (Sepomex), con 11.0 por ciento de las reducciones, las que en general afectaron a la entidad con 8.1 por ciento con relación al Proyecto de PEF 2005. Con ello se disminuye el total de las partidas que conforman el gasto corriente en 10.0 por ciento, principalmente de aquellas que se relacionan con la recepción, clasificación, distribución y entrega de la correspondencia.

Tal situación pasaría inadvertida si Sepomex contara con una situación administrativa y financiera favorable, sin embargo, las condiciones por las que atraviesa la entidad son sumamente preocupantes al existir fuertes rezagos de inversión y condiciones laborales precarias, que no guardan relación con las existentes en otras entidades de la administración pública federal. Lo anterior contraviene lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución, que dispone que el servicio de correos constituye un área estratégica para el desarrollo nacional, y actúa en contra de los puntos de acuerdo presentados en

la LIX Legislatura por el PRD, donde se ha exhortado al titular de la SCT a resolver la problemática existente en Sepomex relacionada con el rezago salarial de los trabajadores de base y para avanzar en su programa de modernización, requerimientos que se estiman son mayores a los 300 mdp.

Además, resulta de suma importancia fortalecer a este organismo debido a la aprobación del derecho de los mexicanos en el extranjero para emitir su voto, vía postal, a partir de las próximas elecciones de 2006.

Todo esto determina una tarea para que el Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados analice y promueva la asignación de mayores recursos para Sepomex en el PEF 2006.

4. En el Proyecto de PEF 2005, el Ejecutivo Federal propuso una asignación global de 11 368.5 mdp para el Programa Carretero de la SCT, que se aplicarían en la construcción y modernización de carreteras (6 166.7 mdp), conservación de carreteras (3 050.0 mdp), caminos rurales y carreteras alimentadoras (971.8 mdp) y en el Programa de Empleo Temporal (1 180.0 mdp).

Por su parte, la Cámara de Diputados aprobó para el Programa Carretero recursos adicionales por 17 120 mdp, con lo cual el total asignado alcanzó los 28 488.5 mdp, cifra que contempla recursos para la realización de proyectos de construcción y modernización de carreteras, con 14 223.0 mdp, y para el desarrollo de infraestructura portuaria y ferroviaria, con 502.0 y 575.0 mdp, respectivamente, dando un total de 15 300.0 mdp para estos conceptos. Pero, además, dentro del monto global de 28 488.5 mdp la Cámara de Diputados consideró procedente:

- Relacionar las obras destinadas a la conservación de carreteras, identificando los proyectos específicos por entidad federativa y montos por erogar, hasta por 5 774.1 mdp
- Establecer un monto de 6 179.4 mdp para caminos rurales y carreteras alimentadoras, que se desglosa por estado, proyecto y monto
- Asignar 1 235.0 mdp para vincular el Programa de Empleo Temporal con la conservación y reconstrucción de caminos, así como con la realización de otras obras, algunas de estas últimas de aplicación inmediata para alentar la generación de jornales en diversas zonas del país (véase cuadro 2)

*Cuadro 2. Ramo 09: Comunicaciones y Transportes
(millones de pesos)*

Concepto	Proyecto de Presupuesto de Egresos 2005	Ampliaciones aprobadas por la Cámara de Diputados	Presupuesto de Egresos 2005
Construcción y modernización de carreteras, infraestructura portuaria e infraestructura ferroviaria			
Total	6 166.70	9 133.30	15 300.00
Construcción y modernización de carreteras	6 166.70	8 056.30	14 223.00
Infraestructura portuaria	0.00	502.00	502.00
Infraestructura ferroviaria	0.00	575.00	575.00
Conservación de carreteras			
Total	3 050.00	2 724.10	5 774.10
Caminos rurales y carreteras alimentadoras			
Total	971.80	5 207.60	6 179.40
Programa de empleo temporal			
Total	1 180.00	55.00	1 235.00
Asignación total			
Total	11 368.50	17 120.00	28 488.50

5. El 31 de diciembre de 2004, la SHCP publicó el Acuerdo por el que se expide el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, en el cual se señala que los titulares de las dependencias serán responsables de solicitar el registro en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión, así como de, una vez aprobados éstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, solicitar el registro en la Cartera de aquellos que no se hayan registrado previamente.

La Cartera,³ en comparación con el PEF 2005 aprobado, muestra lo siguiente:

- a) En el anexo de la estructura programática, las ampliaciones aprobadas se integran en la actividad institucional con clave 000, en la subfunciones de carreteras, puertos y ferrocarriles y en el renglón del gasto de inversión.

³ Subsecretaría de Egresos, PEF 2005, tomos y anexos, página electrónica de la SHCP.

- b) En el anexo que contiene las metas e indicadores de resultados sólo se programan recursos financieros y metas e indicadores para las actividades institucionales que proceden del Proyecto de PEF 2005, por lo cual los proyectos carreteros, portuarios y ferroviarios que se derivan de las ampliaciones, aprobadas por la Cámara de Diputados, se clasifican como Actividades Institucionales no Asociadas a Metas.

En esta perspectiva resulta que la SHCP contradice los argumentos contenidos en el capítulo tercero, apartado A, de la controversia constitucional que el Ejecutivo Federal presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación con relación al PEF 2005, en el sentido de que:

En términos generales, el Presupuesto por Programas vincula los aspectos financieros con los programas de trabajo a cargo de los diversos poderes de la Unión, según su respectivo ámbito de competencia, y se desarrolla en atención a objetivos y metas claramente definidos, clasificando los gastos conforme a programas aprobados y mostrando las tareas necesarias para su realización. Es decir, a diferencia de un presupuesto tradicional, el Presupuesto por Programas muestra lo que el gobierno “hace con el gasto público”.

6. La Cámara de Diputados aprobó recursos presupuestarios de 166 proyectos para la construcción y modernización de carreteras, seis para infraestructura portuaria y dos para la ferroviaria.

No obstante, la SHCP hizo del conocimiento el PEF 2005 autorizado al ramo 09 (Comunicaciones y Transportes); y en el anexo que considera los programas y proyectos de inversión sólo se identifican las obras relacionadas con la propuesta inicial del Ejecutivo, esto es, los 77 proyectos de construcción y modernización de carreteras que había planteado en el Proyecto de PEF 2005, adicionando, además, una cartera de programas y proyectos de inversión registrados sin asignación de recursos en 2005, pero que no tienen relación con los adicionalmente aprobados por la Cámara de Diputados.

Es de observar que legisladores de las comisiones de la Cámara llevaron a cabo varias reuniones con el secretario de Comunicaciones y Transportes, donde expresaron, entre otros asuntos, la petición de registrar los proyectos de inversión, que resultan de las ampliaciones

aprobadas en el PEF 2005, en el Analítico de Programas y Proyectos de Inversión y precisar los motivos por los que en su lugar se relaciona una cartera de programas y proyectos de inversión sin asignación de recursos en 2005, pero que no tienen relación con los adicionalmente aprobados por la Cámara de Diputados. Esto es, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para hacer factible las nuevas obras, determinadas por el Legislativo, debe incorporarlas en el anexo de programas y proyectos de inversión correspondiente al PEF 2005, como lo indica el acuerdo que expide el manual de normas presupuestarias referido. Además, la SCT debe fijar las metas específicas e indicadores de gestión para cada proyecto carretero, portuario o ferroviario, lo cual es fundamental no sólo para medir la eficiencia y eficacia de la gestión de la dependencia, sino para que, en ejercicio de sus facultades, la Auditoría Superior de la Federación tenga la mejor referencia cuando proceda a realizar las auditorías que se le encomienden.

7. En materia de infraestructura portuaria, los montos que corresponden a Ampliaciones de la Cámara de Diputados y las contempladas en los registros de la SHCP sólo coinciden en las administraciones portuarias integrales de Progreso, Yucatán, y Puerto Vallarta, Jalisco.

En el caso del estado de Tabasco, la ampliación comprende los puertos de Dos Bocas con 50 mdp, Frontera con 135 mdp y El Ceibo con 60 mdp, acumulando un total de 245 mdp, en tanto que la SHCP sólo considera la API Dos Bocas, con 185 mdp, es decir que, además, existe una diferencia de 60 mdp.

Adicionalmente, la SHCP no incluye los 100 mdp aprobados por la Cámara de Diputados para el dragado del puerto de la isla del Carmen, en Campeche, mismos que se asignan, conjuntamente con la diferencia comentada, en la Dirección General de Puertos con 160 millones de pesos.

8. Referente a infraestructura ferroviaria, las ampliaciones se dirigen a la realización de estudios de prefactibilidad y factibilidad del metro del Estado de México y la realización del metro de Monterrey; sin embargo, en ambos casos, la actividad prioritaria asignada resulta ser la R003 (Supervisión, regulación, inspección y verificación).

Conviene señalar que en las observaciones que realiza el Ejecutivo Federal al PEF 2005 se indica que “para el caso de los estudios de la línea troncal Buenavista-Cuautitlán y la línea secundaria San Rafael-Tacuba, que suman 10 millones de pesos, se encuentran ya

previstos en el Proyecto del Tren Suburbano, por lo que no sería necesario incluirlos en el presupuesto nuevamente”.

Efectivamente, después de la cancelación del primer concurso de licitación, el día 24 de agosto de 2005, la SCT determinó concesionar la obra del Tren Suburbano Cuautitlán-Buenavista al denominado Grupo CAF por haber propuesto la mejor tarifa (\$9.49, sin IVA), con una inversión de 6 700 mdp. Esto, sin lugar a dudas, beneficia a un amplio sector de la población del Estado de México y del Distrito Federal, pero surge la interrogante sobre el origen de los recursos, en virtud de que al ser éstos federales deben ser aprobados por la Cámara de Diputados; sin embargo, los recursos seguramente han sido transferidos a fideicomisos en anteriores ejercicios fiscales por lo que deben ser objeto de una estricta regulación dado que se observa una falta absoluta de transparencia.

9. En este tema y respecto a la controversia constitucional que el Ejecutivo Federal presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta que el 22 de diciembre de 2004 los ministros determinaron la suspensión temporal de las obras, servicios y transferencias específicas de recursos a estados y municipios, que la Cámara incluyó en el Presupuesto, por un monto de 4 195 mdp, en el cual se incluyen 2 709 mdp que se destinarían a la construcción y modernización de 31 tramos carreteros, el metro de Monterrey y la realización de los estudios de prefactibilidad y factibilidad del metro del Estado de México.

En la resolución a dicha controversia constitucional, el máximo tribunal resolvió, el 17 de mayo de 2005, que los “conceptos y cantidades” aplicados a las partidas ejercidas y no suspendidas “no son susceptibles de modificación”, por lo que es obligado concluir que: todas y cada una de las disposiciones presupuestarias que no fueron objeto de suspensión en la parte en que las mismas ya han sido afectadas por el ejercicio presupuestario, debieron por ende ser ejercidas por el Ejecutivo Federal, conforme al Decreto de PEF aprobado el 15 de noviembre de 2004 por la Cámara de Diputados.⁴

⁴ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, número 1785-II, martes 28 de junio de 2005. Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con Proyecto de Decreto en Cumplimiento de la Sentencia Dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 109/2004, relativa al Decreto de PEF 2005

En contraste, en junio de 2005 la SCT hizo del conocimiento de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados información sobre las modificaciones y avances del PEF 2005, en la que se puede observar la afectación presupuestaria que se deriva de la resolución de la Corte de suspender un monto de 2 694 mdp, así como un recorte aplicado el 31 de mayo por 4 900 mdp, con lo que el presupuesto asignado al ramo 09 (Comunicaciones) se reduce de 36 694.4 mdp a 29 100.4 mdp (véase cuadro 3).

*Cuadro 3. Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Presupuesto autorizado 2005 (millones de pesos)*

Área / concepto	Autorizado Cámara de Diputados	Monto suspendido	Presupuesto disponible	Recorte presupuestario 31 de mayo de 2005	Presupuesto asignado
	(A)	(B)	(C = A - B)	(D)	(E = C - D)
Gasto corriente	4 281.7	-	4 281.7	-	4 281.7
Gasto de inversión	29 182.6	2 694.0	26 488.6	4 900.0	21 588.6
Construcción y modernización	14 112.2	2 134.0	11 978.2	1 519.1	10 459.1
Conservación	5 774.1	-	5,774.1	-	5 774.1
Caminos rurales	6 179.4	-	6 179.4	3 183.4	2 996.0
Programa de Empleo Temporal	1 235.0	-	1 235.0	-	1 235.0
Servicios técnicos y autopistas de cuota	110.7	-	110.7	-	110.7
Total infraestructura	27 411.4	2 134.0	25 277.4	4 702.5	20 574.9
Resto SCT	1 771.2	560.0	1 211.2	197.5	1 013.7
Subsidios	22.8	-	22.8	-	22.8
Transferencias a entidades coordinadas	3 207.3	-	3 207.3	-	3 207.3
Total	36 694.4	2 694.0	34 000.4	4 900.0	29 100.4

10. Otro aspecto relevante que comentar es la normatividad que se genera de las Reglas de Operación y que afecta el ejercicio presupuestario, como es el caso del Programa de Empleo Temporal (PET).⁵

⁵ Fuente: Página electrónica del Centro de Información del Programa de Empleo Temporal. Acuerdo por el que los integrantes del Comité Técnico del Programa de Empleo Temporal, emiten y publican las Reglas de Operación del PET para el ejercicio fiscal 2003 y sus modificaciones del 16 de abril, 29 de julio y 10 de octubre de 2003.

Conforme a dichas reglas de operación, el PET se dirige a la realización de obras y acciones con uso intensivo de mano de obra, en rehabilitación y mejoramiento de infraestructura de zonas marginadas del medio rural ubicadas en municipios incluidos en las microrregiones y otros municipios que se relacionan en las Reglas. A su vez, las Reglas disponen que del total de recursos asignados al PET las dependencias podrán concentrar una reserva inmediata de hasta 20 por ciento para la atención a zonas rurales que exclusivamente demanden la prioritaria aplicación de recursos.

Sobre este asunto, se tiene el antecedente de la petición al secretario del ramo para que se liberaran los recursos del PET que, conforme al PEF 2005, se asignaron para el camino Yaonáhuac-Hueyapan en el estado de Puebla, misma que atendió el director general de Carreteras Federales y Unidad de Infraestructura Carretera para el Desarrollo Regional, manifestando que “la aprobación de recursos del PET etiquetados a nivel obra, es contrario a las Reglas de Operación del programa y no permiten el cumplimiento de los objetivos del mismo, por lo cual la SHCP autorizó la redistribución de esa inversión”.⁶ Así, para las autoridades de la SCT las Reglas de Operación tienen un valor jurídico superior al del propio PEF.

11. El Ejecutivo Federal ha mostrado la total falta de disposición para cumplir, en todos sus términos, con las disposiciones del PEF 2005, no sólo por la controversia constitucional sino por la serie de normas dictadas para limitar el ejercicio presupuestario. Esto es, para la dotación de recursos se deben superar toda una serie de filtros como acuerdos y reglas de operación que se publican hasta nueve meses después de dar inicio el ejercicio y que deben ser avaladas por la Comisión de Mejora Regulatoria, entidad que de hecho mantiene suspendida la aplicación de los recursos; así como la sujeción a criterios discrecionales de recortes que impiden la programación adecuada de los proyectos, todo ello bajo la rectoría de la SHCP. Pero esto es aún más complicado para los gobiernos estatales y municipales, los cuales deben suscribir, con las dependencias y entidades federales,

⁶ Oficio número 612.304.0250.05 del 23 de mayo de 2005, emitido por el Ing. Cedric Iván Escalante Sauri, director general de Carreteras Federales y encargado de la Unidad de Infraestructura Carretera, y dirigido a la diputada Jazmín E. Zepeda Burgos.

convenios que se guían por las Reglas de Operación dictadas con la visión de la administración pública federal.

En congruencia con estas directrices, el titular de la SHCP declaró que:

...el Proyecto de Presupuesto de Egresos para 2006 se manejará dentro de los límites financieros prudentes para el país “y, si eso se hace, como dice el Evangelio, lo demás se nos va a dar por añadidura” y agregó que un presupuesto responsable es garantía de que las variables económicas fundamentales como tipo de cambio, inflación o tasas de interés no se nos vayan a descoyuntar, y que la economía seguirá la senda de estabilidad, esencial para el crecimiento.⁷

Por lo cual, la receta es la misma que la aplicada en 2005: restringir la acción del Estado en la actividad económica para favorecer la estabilidad de los indicadores macroeconómicos, en un país con una débil generación de empleos, con más de 50 por ciento de la población en condiciones de pobreza y con una fuerte descapitalización de sus empresas públicas.

En este contexto, en el proceso de examen y discusión del PEF 2006 la Cámara de Diputados debe mantener vigente la reforma constitucional que le otorga la facultad de modificar el proyecto del Ejecutivo Federal y actuar con mayor precisión para limitar los caminos sinuosos que tienen que recorrer las dependencias y organismos federales, estatales y municipales para hacer valer el derecho de la población al desarrollo económico y el bienestar social.

⁷ *El Financiero*, 24 de agosto de 2005, p. 4.

Desarrollo rural y regional

Desarrollo regional y autonomía indígena

*Javier Manzano Salazar**

Nuestra posición como legisladores tiene que ser distinta a la intencionalidad del funcionario. Como actores de una política de alternativa, buscamos unos fines distintos a los del actual modelo económico, con bases sociales más amplias, un compromiso social con los sectores más desprotegidos y combatir realmente con acciones la pobreza y la marginación de millones de compatriotas. Constitucionalmente responsables de analizar y aprobar el presupuesto, no podemos eludir el reclamo de los indígenas y campesinos que se encuentran en una situación de franca desesperación por la falta de recursos destinados a la productividad.

A más de dos décadas de planear deliberadamente el desarrollo nacional, ¿cuál es la situación que guardan las regiones, sobre todo en las que se asientan los pueblos y comunidades indígenas?, ¿las políticas públicas dirigidas a los pueblos y comunidades indígenas, realmente resolvieron su ancestral marginación y pobreza?

* Diputado federal por el PRD. Presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LIX Legislatura.

Respondiendo a estas preguntas, estaremos en posibilidad de evaluar los alcances y límites del desarrollo regional, destacando sobre todo sus efectos en la población indígena y los nuevos fenómenos sociales observados.

1. Cuando en diciembre de 1982 el gobierno promueve la introducción de un capítulo económico a la Constitución general de la república para institucionalizar el proceso de planeación puesto en boga por la tecnocracia reinante en la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, se pone de moda la cuestión del desarrollo regional como un componente de la planeación nacional. Desde unos años antes, el régimen tenía preocupación por los niveles de pobreza en algunas regiones, siempre las mismas, por las repercusiones en la estabilidad política, que en esos años se traducían en movimientos sociales de gran envergadura, en estados como Guerrero, Oaxaca, Hidalgo, Puebla, Chiapas, Chihuahua y Veracruz.

Como resultado de las luchas de los movimientos indígenas en la década de los setenta, el Estado va redefiniendo las políticas públicas hacia los pueblos indígenas, a los que se agrega los cambios en las normas internacionales, destacando sobre todo el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Tuvieron que pasar siete años entre la institucionalización de la planeación y la adopción de dicho ordenamiento a la estructura jurídica del Estado. La importancia de adecuación jurídica estriba en que el Estado mexicano reconoce el derecho al desarrollo de los pueblos tal como se establece en el artículo 7º del Convenio. Dicho precepto contiene diversas definiciones sustantivas en beneficio de los pueblos indígenas, entre otros, el derecho de decidir sus prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan, y de controlar su propio desarrollo económico, social y cultural. La otra definición sustantiva es que dicho convenio garantiza que los pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarlos directamente. El siguiente paso del Estado fue incorporar (en 1992) al artículo 4º de la carta fundamental el reconocimiento de la composición pluricultural de la nación mexicana.

La paradoja neoliberal es que, por una parte, se adoptan convenios internacionales en defensa de los pueblos y comunidades indígenas y, por la otra, se reforma y adiciona la Constitución general de la república en sentido inverso. Si en diciembre de 1982 con el capítulo económico se buscaba delimitar las áreas estratégicas y áreas prioritarias del desarrollo nacional, en el gobierno de Salinas de Gortari se viola la Constitución al vender a los mercados las empresas públicas estratégicas y dismantelar el andamiaje de atención a los sectores socialmente desprotegidos. La otra decisión política contrarrevolucionaria fue la reforma y adición al artículo 27 constitucional promovida por el régimen en 1992, que dejó en la indefensión a los pueblos y comunidades indígenas, igual que sucedió en la época del porfiriato cuando se legalizó el despojo por parte de las compañías deslindadoras de los territorios donde se asentaban los pueblos originarios, situación que más tarde detonaría la revolución de 1910.

Durante la vigencia del modelo neoliberal, aun cuando la tecnocracia adopta la categoría de una planeación deliberada, los resultados muestran una cruda realidad en las regiones de la república. Recordemos cómo en la época de Salinas se diseñaron programas regionales, sobre todo en las regiones indígenas, pero no lograron cambiar la situación de pobreza, antes bien la acentuaron al desmembrar las instituciones de carácter social y dejar al libre mercado la prestación de dichos servicios, siendo ilustrativos del caso la comercialización de productos de primera necesidad y el apoyo a los cafecultores. Posteriormente, la firma y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte colocó en desventaja a los indígenas y a los campesinos. Es decir, todas las regiones entran a un proceso de empobrecimiento, por lo que el desarrollo regional resulta un fracaso.

Ahora bien, dicho concepto de desarrollo es modificado conforme avanza la implantación del neoliberalismo; sus ideólogos hoy lo denominan *desarrollo humano*, y sus indicadores son la salud, la educación y, en cierta medida, la productividad. Es plenamente reconocida, incluso por los organismos internacionales financiados por el neoliberalismo, la profunda desigualdad en las regiones de México, lo que vuelve frágil la estabilidad política, aun cuando se pregona que atravesamos la consolidación de la democracia.

2. Partimos entonces de aceptar el empobrecimiento y desarticulación de las regiones, y al relacionar este hecho con la cuestión indígena observamos que los pueblos y comunidades indígenas se encuentran asentados mayoritariamente en dichas regiones. Como vertiente de reflexión y propuesta señalamos que el desarrollo regional desequilibrado se traduce en pobreza en las regiones indígenas. En este sentido, nos debemos preguntar cuál es su situación y sus perspectivas en estrecha relación con el debate sobre la autonomía indígena.

Señalamos los avances plasmados en la legislación, pero también es justo reconocer la contribución de los indígenas chiapanecos a la adopción de una conciencia nacional sobre la cuestión indígena. Entre 1992 y 2001 se avanzó muy poco en la cuestión legislativa, ante el temor de algunas fuerzas políticas de incorporar a nuestra carta magna derechos históricos de nuestros pueblos originarios. Si bien en las normas internacionales existen avances, se mantienen también inercias e intereses mundiales, hecho que condicionó la aplicación de las acciones plasmadas en la Declaración Internacional de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Ésta es una situación que considerar en toda lucha política en cualquier país con presencia de pueblos y comunidades indígenas.

El tema de la autonomía indígena es el que produce mayor polémica y cuando hablamos de autonomía necesariamente debemos ubicarnos en las regiones. Ya los tratadistas han planteado concienzudamente teorías sobre desarrollo regional; en el caso de México en los próximos años el debate y la propuesta girarán alrededor de armonizar y fortalecer el desarrollo regional y al mismo tiempo reconocer la autonomía indígena. En las actuales condiciones políticas no existe voluntad de aplicar un modelo de autonomía, que respete las especificidades del régimen mexicano, aunque sí se reconozcan la pluralidad y la diversidad de nuestros pueblos originarios.

Finalizo con una reflexión: además de que la mayoría de pueblos, comunidades y organizaciones indígenas rechazan el artículo 2º de la Constitución Política al considerar la no incorporación de lo pactado en los Acuerdos de San Andrés, el régimen omite también la observancia de algunas definiciones esenciales como son aceptar que sean los pueblos y las comunidades indígenas los que definan y dirijan a la institución responsable de aplicar las políticas públicas

y armonizar las normas internacionales con nuestra legislación. Hoy existe un abismo entre los avances internacionales y el sistema constitucional mexicano. No podemos seguir eludiendo los temas de debate, ni tampoco aparentar que el Estado atiende a sus pueblos y comunidades indígenas, cuando en realidad menosprecia su capacidad política y su sentido de patriotismo para definir el rumbo de la nación.

El programa de infraestructura hidroagrícola de agua potable, alcantarillado y saneamiento dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 / El caso del estado de Guerrero*

*Beatriz Mojica Morga***

El presente artículo tiene el objeto de analizar los alcances del Programa de Infraestructura Hidroagrícola de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, tomando como referencia las disposiciones generales aplicables y como caso concreto las asignaciones otorgadas al estado de Guerrero.

Para ello, el documento se divide en seis apartados: el primero contiene disposiciones del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación respecto al Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, el segundo menciona aspectos de la controversia constitucional que el Ejecutivo Federal presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el tercero se refiere a las reglas de operación del programa señalado y el cuarto trata sobre los índices de marginación

* En la elaboración del presente documento conté con la colaboración del licenciado Lauro Baltierra Cabrera, secretario técnico del Área de Desarrollo Económico del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, LIX Legislatura.

** Diputada federal por el PRD. Integrante de la Comisión de Recursos Hidráulicos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LIX Legislatura.

reportados para el estado de Guerrero. En el quinto apartado se plantean alternativas que se formularon para concretar la aplicación de los recursos disponibles para obras de agua potable, alcantarillado y saneamiento, dado que los recursos asignados rebasaron la capacidad económica del Gobierno del Estado y de los municipios, situación que puede existir en otros estados de la república, y en el sexto se comentan los avances en las negociaciones entre la Comisión Nacional del Agua (CNA) y el Gobierno del Estado de Guerrero

***Programas y proyectos de inversión para infraestructura
hidroagrícola, agua potable, alcantarillado y saneamiento
contenidos en el Decreto de Presupuesto de Egresos
de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005***

El artículo 46 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 (PEF 2005) determina que los programas y proyectos de inversión, cuando sean nuevos o se destinen al desarrollo de la infraestructura de hidrocarburos, eléctrica y de transporte, incluidas carreteras, cuyo monto total de inversión sea mayor a 100 millones de pesos y, en el caso de infraestructura hidráulica, mayor a 50 millones de pesos, deberán contar con el dictamen favorable sobre el análisis de factibilidad técnica, económica y ambiental y, en su caso, sobre el proyecto ejecutivo de obra pública.

Por su parte, el artículo 68 dispone que las reglas de operación de los programas de Infraestructura Hidroagrícola y de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, a cargo de la Comisión Nacional del Agua, deberán contener disposiciones que sujeten el otorgamiento de los subsidios a los municipios y organismos operadores de agua potable y alcantarillado a que éstos hayan formalizado su adhesión a un acuerdo de coordinación celebrado entre los gobiernos federal y estatal.

En dicho acuerdo se pactará el compromiso jurídico sancionado por sus ayuntamientos o, en su caso, por las legislaturas locales, para implantar un programa de corto y mediano plazo, definido en coordinación con la Comisión Nacional del Agua, que incluya metas cuantitativas intermedias y contemple un incremento gradual de la eficiencia física, comercial y financiera, procurando especialmente

establecer tarifas que reflejen el verdadero costo de ofrecer los servicios, con objeto de alcanzar la autosuficiencia de recursos en dichos organismos, así como asegurar la calidad y permanencia de la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento a la población.

Se determina, además, que en los programas de infraestructura hidroagrícola, tendrán prioridad las obras de pequeña y mediana irrigación que mejoren la eficiencia en el uso del agua en regiones pobres, destinando un monto no menor a 10 por ciento del presupuesto total asignado a estas necesidades.

Controversia constitucional del Ejecutivo Federal por el PEF 2005

Con fecha 30 de noviembre de 2004, el Ejecutivo Federal presentó ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, dentro de las cuales se consideran las asignaciones otorgadas al Programa de Infraestructura Hidroagrícola, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento.

En principio, el Ejecutivo Federal procede a indicar, en el apartado *B* de las Observaciones Específicas, numeral 39, referentes a los anexos 19 y 19 *B* del PEF 2005, la distribución relativa al ramo administrativo 16 (Medio Ambiente y Recursos Naturales), donde se reasignó un gasto por 8 319.1 millones de pesos (mdp), de los cuales 5 200.0 mdp se destinan para la Comisión Nacional del Agua y el resto a otros conceptos.

Además, se consigna que, en la reasignación de los citados 5 200.0 mdp, éstos se desagregan por entidad federativa y se distribuyen así: para el Programa Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU), 3 713.9 mdp; para el Programa de Sostenibilidad de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (Prossapys), 486.9 mdp; Frontera Norte, 164.1 mdp; Programa de Agua Potable y Protección a Centros de Población (PCP), 815.4 mdp; y Agua Limpia, 19.7 mdp.

En forma adicional, el Ejecutivo Federal indica que en el anexo 19 *B*, se asignan proyectos de inversión para agua potable en zonas rurales y urbanas, drenaje y saneamiento por entidad federativa por

un total de 7 922.8 mdp y para Proyectos de Infraestructura Hidro-agrícola la cantidad de 2 991.8 mdp.

En este ámbito, el Ejecutivo Federal observa, entre otros aspectos, los siguientes:

- En la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, la Cámara de Diputados no puede soslayar el sistema de planeación nacional de desarrollo establecido en el artículo 26 constitucional y en la Ley de Planeación.
- Es inaceptable que el Legislativo designe el tipo de proyectos de inversión, su localización y, más grave aún, la asignación de recursos, porque la autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien la ejerce directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua, de conformidad con el artículo 4 de la Ley de Aguas Nacionales.
- El artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal señala que el Ejecutivo Federal determinará la forma en que deberán invertirse los subsidios que otorgue a los estados, municipios, instituciones o particulares.
- La distribución de recursos para el tipo de proyectos enlistados en el nivel de entidades federativas es imprecisa, ya que se indica para agua limpia una distribución por entidad federativa por un total de 19.7 mdp; sin embargo, se le asigna a cada una de las entidades federativas cero pesos.
- Existen imprecisiones en el caso de “pozos”; no se identifica si corresponden a perforación, equipamiento o rehabilitación, por lo que la ejecución es imposible. En otros casos, el proyecto sólo se identifica con el nombre de la localidad, sin que se indique el tipo de acciones por realizar.
- Los proyectos enlistados en el anexo 19 B, por sus características, son de competencia municipal o estatal, a través de los organismos operadores de agua; y la Federación participa mediante mezcla financiera para la realización de las obras enlistadas, excluyendo las que son competencia de los municipios o del Distrito Federal, en su caso.
- Son imprecisas las descripciones de los proyectos, ya que, por ejemplo, en **Guerrero** y Michoacán se asignan recursos

para construcción de pozos, sin indicar si va a ser perforación, equipamiento o ambas, y si además tiene viabilidad para un proyecto productivo.

Con ello y como es del conocimiento público, la Cámara de Diputados no aceptó las Observaciones del Ejecutivo Federal al PEF 2005, por lo que este último presentó una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual tiene una amplia relación con el documento de observaciones.

Acto seguido, con fecha 22 de diciembre de 2004, la Suprema Corte de Justicia de la Nación acordó conceder la suspensión de la aplicación del gasto público en algunos rubros del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, por un monto de 4 195 mdp, solicitada por el Ejecutivo Federal, entre los cuales no se contemplan los programas de Infraestructura Hidroagrícola. Esto es, el anexo 19 *B* del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2005 se encuentra impugnado en la controversia constitucional; sin embargo, no fue objeto de suspensión por parte de la Corte. El 17 de mayo de 2005 la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió como procedente y fundada la controversia constitucional sobre el PEF 2005:

...declara la nulidad de dicho Presupuesto únicamente en la parte que fue objeto de observaciones, para el efecto de que la Cámara de Diputados demandada, en ejercicio de sus facultades exclusivas, se haga cargo de las indicadas observaciones, como en derecho corresponda.

De igual forma, la Corte señaló que la resolución de suspensión únicamente aplica en un monto de 4 195 mdp, por lo que para aquellas partidas

...que no fueron suspendidas y que se ejerzan hasta la fecha en que la Cámara de Diputados emita su determinación, deberá tomarse en consideración que los conceptos y cantidades aplicadas a ellos, no son susceptibles de modificación, en tanto que la presente resolución no produce efectos retroactivos.

En consecuencia y a ocho meses de inicio del ejercicio presupuestario, se tiene que el Ejecutivo Federal ha ejercido el presupuesto de

manera discrecional, sin acatar las disposiciones del Decreto de Presupuesto de Egresos 2005, y aplicando mecanismos de restricción como son las Reglas de Operación de los programas que vienen a constituir candados para el ejercicio pleno del presupuesto.

Esto último se presenta en los programas de Infraestructura Hidroagrícola, donde legisladores, conjuntamente con el Gobierno del Estado de Guerrero, hemos realizado gestiones varias ante la Comisión Nacional del Agua, para obtener el beneficio comunitario que significaría ejercer el total de los recursos públicos que la Cámara de Diputados tuvo a bien aprobar para dichos programas, a pesar de que hemos encontrado siempre diversos obstáculos por parte de las autoridades federales.

Reglas de Operación para el Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento

La Comisión Nacional del Agua, órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, tiene bajo su responsabilidad la aplicación de las reglas de operación para los programas de Infraestructura Hidroagrícola y de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, las cuales se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de abril de 2001, y que, con sus modificaciones del 19 de marzo de 2002 y 7 abril y 1º de septiembre de 2003, se encuentran vigentes. Dichos programas se llevan a cabo a través de dos modalidades:

- a) los que ejecutan los usuarios y gobiernos estatales con recursos transferidos por la CNA y que incluyen cuatro programas hidroagrícolas y tres de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, y
- b) los que ejecuta en forma directa la CNA.

En dichas reglas se especifica, en el numeral II (Del objeto y aplicación de los programas), que:

- el monto máximo de apoyo federal no podrá ser mayor a 50 por ciento del costo total del proyecto; sólo en el caso de beneficiarios identificados como de bajos ingresos que residan en localidades de alta y muy alta marginación, de acuerdo a los índices municipales de marginalidad

1995 elaborados por el Conapo, el **apoyo federal podrá ser de hasta 90 por ciento.**

Para los efectos del ejercicio de los recursos de los programas, las Reglas indican que:

...las iniciativas de inversión identificadas, o constituidas, según el caso, por las solicitudes de los productores agrícolas, organismos operadores, o los planteamientos de los gobiernos estatales y municipales, así como los que deriven de otras instancias colegiadas del sector hidráulico, son sujetas de un análisis sobre su elegibilidad para ser incluidas en la cartera de proyectos del programa respectivo. Este análisis se realiza aplicando los criterios de elegibilidad de cada programa que se enuncia en las Reglas de Operación. En esta etapa de preinversión, todos los proyectos se justifican en primera instancia considerando su viabilidad técnica, socioeconómica y financiera que asegure su sostenibilidad.

Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento

En el anexo 19 B del PEF 2005 se relacionan los proyectos y montos considerados como ampliaciones para el Programa de Agua Potable en Zonas Urbanas y Rurales, Drenaje y Saneamiento, en particular se asigna al estado de Guerrero un monto de 425.9 mdp. Conforme a la Reglas de Operación este programa se integra por tres componentes que atienden los siguientes aspectos:

1. Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas

Tiene por objetivo coadyuvar con los estados y municipios al mejoramiento de los sistemas ligados con estos servicios, en localidades con población mayor a 2 500 habitantes.

La participación federal respecto al costo total de los proyectos para mejoramiento de la eficiencia será de 45 por ciento en poblaciones de entre 2 500 y 100 mil habitantes y hasta de 40 por ciento en localidades con mayor población, y en el mismo orden de 40 y 35 por ciento para agua potable. Para saneamiento, en el caso de toda población con más de 2 500 habitantes la aportación será de 42 por ciento.

Como casos de excepción, en agua potable y saneamiento la CNA podrá aportar hasta 75 por ciento cuando se observe que la falta de estos servicios pone en grave riesgo la salud, el medio ambiente y la economía de la región.

2. Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales

Se dirige al desarrollo y fortalecimiento de las instancias estatales y municipales, prestadoras de los servicios de agua y saneamiento a comunidades rurales menores de 2 500 habitantes, preferentemente con índices de muy alta y alta marginalidad, según los índices publicados para 1995 por el Conapo.

El gobierno federal podrá otorgar apoyos de hasta 42 por ciento de la inversión convenida, a excepción de las localidades de alta y muy alta marginación o de aquellas que presentan problemas de tracoma o que determine la CNA que presentan problemas asociados a contenidos altos de arsénico, sales, metales pesados o dureza, en las que el apoyo federal podrá ser de hasta 50 por ciento.

3. Agua Limpia

El universo de atención son las localidades que cuentan con sistemas de abastecimiento de agua y las que se abastecen a través de fuentes naturales, dando atención prioritaria a las poblaciones marginadas y grupos indígenas que se ubican en zonas con problemas de morbilidad y mortalidad relacionados con el consumo de agua contaminada.

El apoyo económico que la CNA podrá aportar será: instalación y reposición de equipos de desinfección, preferentemente en localidades de alta y muy alta marginación, hasta por 50 por ciento del monto; suministro de hipoclorito y el monitoreo de cloro residual libre, apoyo que podrá ser hasta por 30 por ciento; ejecutar operativos preventivos contra enfermedades diarreicas, hasta por 30 por ciento; protección física de fuentes de abastecimiento, estarán sujetas a la realización de servicios específicos vinculados a la protección de obras de captación y saneamiento, que no podrá rebasar 40 por ciento; y para acciones de cultura del agua, en las que el apoyo federal podrá ser de hasta 50 por ciento.

Cabe señalar, que los recursos federales que otorga la CNA podrán ser de hasta por el monto definido en el PEF para el ejercicio fiscal correspondiente y las acciones se realizarán mediante una mezcla financiera de recursos federales, estatales, municipales y de aportación directa del organismo operador.

Los recursos de la CNA para estos programas son considerados subsidios y se ejercen de forma descentralizada con los gobiernos de los estados, mediante la formalización de acuerdos de coordinación y sus anexos de ejecución y técnicos. Estos recursos se ejercerán conjuntamente con la aportación financiera que corresponda a los gobiernos estatales, municipales y organismos operadores de agua potable, alcantarillado y saneamiento de acuerdo con lo establecido en las reglas, tomando en cuenta los índices municipales de marginación 1995 elaborados por el Conapo.

Índices municipales de marginación 1995 elaborados por el Conapo

Considerando los índices municipales de marginación 1995 elaborados por el Conapo, se observa que en el estado de Guerrero se registra un índice de 1.91, que lo clasifica con un grado de marginación muy alto, siendo que en la materia que nos ocupa 43.7 por ciento del total de ocupantes de vivienda no cuenta con drenaje, 35.2 por ciento de las viviendas no tienen agua entubada y 75.9 por ciento de la población ocupada gana hasta dos salarios mínimos.

Con ello, el estado de Guerrero se ubicaba en el quinto lugar de entidades de la república con mayor grado de marginación, observándose que del total de la población, 44.5 por ciento se clasifica en los niveles de alta y muy alta marginación.

Grado de marginación de localidades del estado de Guerrero, 1995

	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy alto	Total
Número de localidades	27	81	255	693	4 332	5 388
%	0.5	1.5	4.7	12.9	80.4	

Ahora bien, resulta alarmante que, en 1995, de 100 localidades con grado de marginación muy alto en el país, 48 de ellas se ubicaron en el estado de Guerrero, siendo éstas habitadas por población mayoritariamente indígena. Se observa, además, que de un total de 76 municipios, 66 por ciento, 50 jurisdicciones, registran niveles de alta y muy alta marginación.

***Alternativas propuestas a la Comisión Nacional del Agua
para el ejercicio pleno de los recursos considerados
en el PEF 2005 para los programas hidroagrícolas***

Se han celebrado varias reuniones con la CNA, donde la postura de las autoridades y legisladores del estado de Guerrero se ha orientado a obtener el beneficio total de los recursos asignados para los programas de Infraestructura Hidroagrícola contemplados en el PEF 2005.

Para ello, se plantearon las siguientes alternativas, mismas que se describen en orden de prioridad:

1. El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, presentado por el Ejecutivo Federal, establecía un monto de 11 745.6 millones de pesos para la Comisión Nacional del Agua, cifra que la Cámara de Diputados consideró insuficiente para atender las demandas de la población en las materias que esta dependencia atiende, por lo que asignó una ampliación por 7 565.4 millones de pesos para otorgar subsidios a la inversión y respaldar transferencias a los estados para la realización de obras públicas.

En este sentido y en el caso concreto del estado de Guerrero, las asignaciones adicionales otorgadas por la Cámara de Diputados resultan superiores a la capacidad financiera de los gobiernos de la entidad y de sus municipios pero, al mismo tiempo, resultan limitados para atender los enormes rezagos que en materia de agua potable, alcantarillado y saneamiento existen y que se evidencian en los niveles de marginación que reporta el Consejo Nacional de Población, los que resultan ser de los más altos del país.

Por ello, los recursos adicionales aprobados por la Cámara de Diputados se deben asignar sin considerar aportación alguna de los niveles de gobierno del estado de Guerrero, esto es, que la Comisión Nacional del Agua aporte 100 por ciento de los recursos, sujetándose

a las consideraciones contenidas en el resto de las Reglas de Operación, con objeto de lograr el mejor beneficio comunitario y la mayor eficiencia y eficacia de los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

2. En las Reglas de Operación se indica que los apoyos se otorgarán considerando los niveles de alta y muy alta marginación, determinándose en primer lugar que la aportación podrá ser de hasta 90 por ciento del costo del proyecto, situación que se cumple en la mayoría de los municipios del estado de Guerrero y que al aplicar este porcentaje se puede garantizar la realización de las obras contenidas en el anexo 19 B del PEF 2005.

3. De manera contradictoria con lo anterior, para cada programa se determinan diferentes porcentajes de participación del gobierno federal para la realización de los proyectos, por lo que considerando la existencia de niveles de alta y muy alta marginalidad se deben aplicar los niveles máximos de participación de la Comisión Nacional del Agua.

4. Para garantizar la realización de los proyectos señalados, procede promover que la aportación del Gobierno del Estado de Guerrero y los municipios se realice en especie, situación que permite superar la evidente carencia de recursos públicos.

Avances en las negociaciones entre la CNA y el Gobierno del Estado de Guerrero

Existe un proyecto de convenio por suscribir entre la CNA y el Gobierno del Estado de Guerrero, con la participación de los municipios, en el octavo mes del ejercicio, donde la Federación contempla las participaciones y la respectiva contribución por parte de los gobiernos estatal y municipal que se describen en el cuadro de la página siguiente.

Este panorama resulta sumamente limitado respecto a la aprobación de los recursos para el estado de Guerrero, en el PEF 2005, dado que el total aprobado por la Cámara de Diputados para el Programa Agua Potable en Zonas Urbanas y Rurales, Drenaje y Saneamiento ascendió a 425.9 mdp, en tanto que en la propuesta la Federación (CNA) sólo participa con 143.6 mdp, esto es, sólo 33 por ciento del mandato de los legisladores federales.

Programa Operativo Anual 2005
Resumen general (miles de pesos)

Programa	Monto de inversión			
	Suma	Federación	Gobierno del Estado	Municipios
Programa para la Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (Prossapys)	80 785.9	39 392.4	38 650.0	2 743.5
Pueblos y Comunidades Indígenas CDI-EDO	20 500.5	10 500.5	10 000.0	0.0
Programa Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU)	114 918.9	47 832.6	67 086.4	0.0
Agua Limpia	2 661.3	1 000.0	1 500.0	161.3
FISE	6 400.0	0.0	6 400.0	0.0
Subtotal	225 266.6	98 725.5	123 636.4	2 904.8
Programa Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento Municipal (Apazumpal)	117 542.7	44 833.3	0.0	72 709.4
Gran total	342 809.3	143 558.8	123 636.4	75 614.2

La situación es aún más preocupante en razón de que del total de las participaciones federales se incluyen 10.5 mdp para la atención de pueblos y comunidades indígenas siendo que estos recursos corresponden a la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y no a la CNA, por lo que deben ser deducidos. Si tomamos en cuenta sólo la asignación para el Programa Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU), 47.8 mdp, resulta que la participación federal se reduce hasta 11.2 por ciento del total aprobado por la Cámara de Diputados.

Ante todo lo expuesto, la Cámara de Diputados cuenta ahora con la tarea de fijar mecanismos que den seguimiento sistemático a la aplicación del presupuesto aprobado, a fin de poner énfasis en la disminución de los subejercicios contrarios al interés general de los y las mexicanas.

Es necesario trabajar en torno al establecimiento de reglas de operación que sean flexibles y otorguen las debidas facilidades para que el ejercicio presupuestario sea posible, porque en el caso en que hemos abundado, y seguramente en otros, la relación entre lo aprobado y lo que se ejercerá resulta alarmante, en virtud de que en aras

de otro tipo de intereses se condena a dar continuidad al enorme rezago que tiene la mayoría de la población mexicana.

Es urgente reforzar, también, las capacidades técnicas y financieras de los estados, sobre todo los que cuentan con menores recursos, a fin de que puedan aprovechar de mejor manera el presupuesto federal. Sobre todo, es indispensable el trabajo coordinado del Ejecutivo Federal, los estados y municipios, y la Cámara de Diputados, a fin de concretar presupuestos no sólo encaminados a elevar la calidad de vida de nuestra población sino también que sean aplicables 100 por ciento, porque, si no trabajamos de esta manera, estaremos enredados en un círculo vicioso que no nos permitirá remontar el rezago permanente.

Retos y perspectivas de la cafecultura mexicana

*Marcelo Herrera Herbert**

En el mundo existen alrededor de 51 países involucrados en la actividad cafetalera, 34 de ellos son productores y 17, consumidores del grano. Los productores, en su mayoría, están enfrentando dificultades considerables debido al declive drástico en el precio internacional del café, que ha caído a sus niveles más bajos en los últimos 30 años, lo anterior como resultado de la sobreoferta mundial que actualmente existe, excepto por lo ocurrido en el ciclo 2004-2005. El efecto desestabilizador del precio ha motivado que estos países sufran fracasos bancarios, manifestaciones sociales y pérdida de sus ingresos por la exportación.

La difícil situación del sector cafetalero mundial ha exacerbado la inmigración de ilegales hacia países desarrollados y ha incentivado el crecimiento de los cultivos ilícitos en algunas partes del mundo, poniendo en riesgo la seguridad nacional de muchos países.

* Diputado federal por el PRD. Secretario de la Comisión Especial del Café de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LIX Legislatura.

Entre 17 y 20 millones de personas en el mundo están directamente vinculadas a la producción del café; la mayor parte de ellos son minifundistas con menos de una hectárea (y en algunos casos hasta dos). La importancia de esta actividad, como única fuente de ingresos de muchas familias, se hace notar aún más por las penalidades y miseria en que viven la mayor parte de ellas.

En los últimos años se ha demostrado que los productores están vendiendo su grano por debajo de los costos de cosecha y transporte, estimándose una pérdida de alrededor de 4 500 millones de dólares estadounidenses anualmente. Estas pérdidas pueden medirse más profundamente en las áreas rurales de los países productores, donde el ingreso por el café significa sólo cubrir las necesidades básicas, como el vestido, la salud y la alimentación, y, a falta de ello, significa endeudarse o deshacerse de sus parcelas, generando una inestabilidad social reflejada en desempleo, desintegración familiar, desertión de las escuelas, migración, etcétera.

La mayor parte del café del mundo es producido en América Latina. Brasil es el país que ha dominado la producción mundial, es el mayor productor y vendedor mundial de café, además de ser el único país que consume hasta 50 por ciento de lo que produce.

Para el ciclo 2004-2005, la producción mundial se estima en 117.7 millones de sacos, 10 por ciento o 10.8 millones de sacos arriba del año anterior. La mayor parte del incremento se atribuye a la recuperación del nivel de la producción brasileña 2004-2005. La producción brasileña de café para este mismo ciclo se estima en 42.4 millones de sacos, arriba del periodo 2003-2004.

En el mundo ha aumentado fuertemente la producción y el consumo de cafés robusta y de arábigos no lavados (naturales), que son producidos a costos muy bajos y su calidad es inferior, comparados con los cafés arábigos lavados; la mayor demanda de éstos se da principalmente por ser baratos. Las compañías solubilizadoras incorporan un mayor porcentaje de estos tipos de café en sus mezclas.

Después de la ruptura del sistema de cuotas de la Organización Internacional del Café (OIC), los precios internacionales del café han tenido fuertes fluctuaciones, con caídas muy amplias ligadas a los periodos en que aumentan los inventarios en los países importadores.

La Organización Internacional del Café reporta para 2003 un consumo interno *per capita* de 870 g, cuando el consumo *per capita* en

Brasil en el mismo año sería de 4.7 kg; en Colombia, de 1.9 kg; Costa Rica, 3.29 kg; Honduras, 1.77 kg; y Guatemala, 1.5 kg. En el caso de los países importadores, destaca el consumo *per capita*, en los Estados Unidos, de 4.3 kg para el ciclo 2003, así como Alemania, con 5.5 kg, y Francia, con la misma cantidad.

El bajo consumo interno en México se debe en buena medida a la desconfianza del consumidor sobre la calidad del café que se le ofrece. El mayor problema en nuestro país es la existencia de un fuerte mercado de cafés dañados, granos fermentados, granos verdes o pasados de maduros y contaminados, etcétera.

La mayor parte del café que se vende en México es de la calidad *prima lavado*, la de menor calidad, siendo que la mayoría de las plantaciones producen café que puede dar la calidad de altura. La baja calidad del café mexicano, se deriva principalmente de la excesiva mezcla de cafés de diferentes alturas y diferentes grados de maduración, así como de problemas derivados de la fermentación en el beneficio húmedo.

Para el caso de Brasil, no menos de 95 por ciento de la oferta al consumidor es de café tostado y molido, y la mínima parte es de café soluble. En el caso de México alrededor de 65 por ciento del consumo nacional es de café soluble, por lo que pareciera existir una correspondencia entre el bajo consumo y mayor porcentaje de café soluble.

Es indispensable contar con una política que obligue a los industrializadores a manejar estándares mínimos de calidad de los cafés de exportación, y a la no utilización para consumo humano de los cafés que no cumplan estos estándares. Además, se debe contemplar la destrucción de parte de los cafés de menor calidad en determinados ciclos de cosechas muy altas.

En los últimos años, las políticas públicas para la cafeticultura mexicana se han orientado principalmente a otorgar subsidios a los productores para compensar parcialmente las pérdidas por los precios bajos. No ha habido interés en impulsar medidas de ordenamiento del mercado, que sin duda hubieran sido menos costosas. El Estado debe expedir la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público, como lo establece la fracción XX del artículo 27 constitucional.

Actualmente se está promoviendo en la cámara federal de diputados la Iniciativa de Ley Integral y Sustentable para la Cafeticultura, cuyos orígenes están sustentados en los intereses propios del sector. Esta ley ha sido consensuada y enriquecida con todos y cada uno de los agentes que intervienen en la rama del café.

En nuestro país se deben instrumentar medidas para mejorar la calidad global del café mexicano, estableciendo un esquema obligatorio de pagos diferenciados de acuerdo con la calidad, de tal manera que el café verde se exporte a precios competitivos. No olvidemos que de la cafeticultura mexicana viven 3.5 millones de familias, 500 mil productores, además de jornaleros, comercializadores, inversionistas e intermediarios de la bolsa de verde, transportistas, fabricantes de costales, distribuidores y detallistas, en suma no menos de cinco millones de mexicanos, de los cuales, 66 por ciento son indígenas.

Asimismo, se debe premiar a los productores de café que realizan innovaciones productivas para mejorar su producción y calidad. Por otro lado, es necesario conjuntar los programas de apoyo a la capacitación para mejoramiento de la infraestructura de comercialización, fomentar el acceso a los mercados especiales que pagan mayores precios y de capital de trabajo para el acopio y comercialización.

Los efectos sociales en la crisis han golpeado a todos los productores; el Banco Mundial, en referencia a Centroamérica, define la crisis cafetalera como un silencioso huracán *Mitch*. La cafeticultura absorbe 28 por ciento de la mano de obra rural centroamericana. La actividad cafetalera no sólo es importante en el continente americano, un ejemplo claro se observa en Camerún, cuyo censo es de 15 millones de habitantes, de los cuales, dos millones dependen del café. En Costa de Marfil, la mitad de los 17 millones de personas que conforman su población dependen también de esta actividad. Para el caso de Brasil, vale la pena señalar que más de 70 por ciento de sus 300 mil productores se han clasificado como pequeños y medianos; asimismo, 3.5 millones de personas viven de esta actividad.

La actividad cafetalera no sólo se relaciona con el sector social, también tiene un gran impacto en el ambiente, ya que puede desarrollarse bajo la sombra de bosques de maderas finas y con cultivos necesarios para la seguridad alimentaria; aun más, se relaciona con prácticas de limpieza biológica, destacando que sus buenas prácticas de manejo y producción son consideradas como protectoras del

medio ambiente, asegurando la sostenibilidad de los cultivos asociados con este grano.

El 18 de septiembre de 2003, los representantes de los parlamentos de Colombia y Brasil se reunieron en Cartagena en el marco de la octogésima novena sesión del Consejo Internacional del Café y de la celebración de los 40 años de la Organización Internacional del Café. En este escenario se acordó crear el Frente Parlamentario Internacional para la Defensa del Cafeticultor, a fin de fortalecer la cooperación y concertación sobre la problemática cafetalera; propiciar el trabajo en conjunto, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, en la defensa del ingreso de los productores; e impulsar iniciativas concertadas que redunden en beneficio de la actividad en cuestión.

Se tiene una invitación abierta para ampliar este frente parlamentario internacional, incluyendo a todas las instituciones legislativas de los países productores, involucrando también a los parlamentos de los países consumidores, para que participen en la discusión global sobre los alcances, consecuencias y causas de la crisis cafetalera, propiciando así la adopción de medidas y acciones legislativas en dichas naciones, que defiendan los intereses de los productores y los consumidores finales.

La creación de espacios adicionales de concertación y cooperación, particularmente entre países productores, es una herramienta necesaria y complementaria para impulsar iniciativas y estrategias en beneficio de los productores.

En este contexto, el 14 de febrero de 2005, en Brasilia, Brasil, se creó el Frente Parlamentario Latinoamericano y del Caribe del Café, integrado por miembros de los países productores de este continente, y cuya principal finalidad es la de articular acciones políticas integradas y convergentes para resguardar a los cafeticultores de nuestro continente. Asimismo, contempla:

- Promover medidas de equilibrio entre los agentes relacionados con la producción, comercialización y consumo
- Proponer e instruir medidas legislativas que propicien la creación de mecanismos de financiamiento de los productores
- Defender los precios internacionales del café
- Facilitar y propiciar acuerdos regionales y multilaterales, principalmente con la Unión Europea, Mercosur, ALCA y países asiáticos

- El uso de insumos modernos y asistencia técnica
- Coordinar y desarrollar estudios para crear un “centro de inteligencia” latinoamericano, de forma que los productores puedan disponer de información importante sobre mercado, tecnologías, innovaciones y oportunidades de nuevos negocios

Esta actividad es técnicamente factible y económicamente rentable, por lo que es social y moralmente necesario coadyuvar en el rescate y fortalecimiento de la cafeticultura como medio de preservación del equilibrio ecológico y de la biodiversidad en nuestro país y en el mundo.

El Padrón Cafetalero Nacional señala, al 17 de junio de 2004, que existen alrededor de 483 066 productores de este grano, con un total de 668 462.10 hectáreas. Cabe subrayar que, de éstos, 75 por ciento de los productores son indígenas de 25 grupos étnicos diferentes. El impulso de la actividad cafetalera evitaría o disminuiría el flujo migratorio que se está dando hacia los Estados Unidos.

Los retos para consolidar la actividad cafetalera en nuestro país son:

- Contar con una ley integral y sustentable que regule la actividad cafetalera de nuestro país
- Fortalecer acciones de ordenamiento y atención puntual a irregularidades en los programas federales y estatales de apoyo al sector cafetalero
- Fortalecer el Programa de Retiro de Café de Calidades Inferiores
- Cerrar el mercado de los cafés dañados y tener un esquema de compras de café que pague precios diferenciados de acuerdo con la calidad
- Actualizar de manera permanente el Padrón Nacional Cafetalero
- Fortalecer los programas de capacitación y calidad para mejorar el precio
- Impulsar una campaña de promoción, para consolidar el incremento del consumo interno y mejorar la imagen en el mundo del café de México
- Implementar una política de servicios ambientales, para incluir a los productores en programas adicionales de beneficios económicos y sociales

- Implementar una política que permita dar cumplimiento puntual a las reglas de operación establecidas para cada uno de los programas enunciados en el PEF

En el ámbito internacional, los retos que tenemos están encaminados a:

- La consolidación del Frente Parlamentario Latinoamericano y del Caribe del Café, que permita:
 - Articular acciones políticas integradas y convergentes para resguardar a los cafeticultores
 - Defender los precios internacionales del café
 - Propiciar acuerdos regionales y multilaterales, principalmente con la Unión Europea, Mercosur, ALCA y países asiáticos
- Desarrollar estudios para crear un “centro de inteligencia” latinoamericano de forma que los productores puedan disponer de información importante sobre mercado, tecnologías, innovaciones y oportunidades de nuevos negocios

Los pendientes de la *ley cañera**

*Emiliano V. Ramos Hernández***

La agroindustria de la caña de azúcar representa:

- 13.5 por ciento del valor de la producción agrícola nacional
- 3.5 por ciento del valor de la rama de alimentos y tabaco
- 0.5 por ciento del PIB
- Uno por ciento de la planta manufacturera nacional, distribuida en 58 ingenios
- 2.5 millones de mexicanos que dependen de manera directa de este sector en 15 estados y 227 municipios habitados por 2 millones de personas
- Producción promedio de 44 millones de toneladas de caña por ciclo y 5 millones de toneladas de azúcar
- Séptimo lugar mundial en producción
- Octavo lugar en consumo
- Tercer lugar en rendimiento de toneladas de caña/ha

* Con la colaboración de Iceberg Nahum Patiño A.

** Diputado federal por el prd. Secretario de la Comisión Especial para Analizar los Problemas de la Agroindustria Mexicana de la Caña de Azúcar.

- Cuarto lugar en rendimiento de toneladas de azúcar/ha

A partir de estos datos, es sencillo percatarse de la relevancia del sector. La rebanada del pastel económico que representa amerita una ley específica, consenso generalizado entre los actores productivos, independientemente de su *cuño* político. Es una añeja demanda de los productores y ha demostrado su pertinencia en los años recientes, ante la quiebra de numerosos ingenios y el próximo cumplimiento del plazo de la apertura comercial (2008) en el marco del TLCAN. Por ello, la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar con 312 votos a favor y 136 en contra –estos últimos del PAN, por cierto.

Esta *ley cañera* tiene una larga historia y es un ejemplo paradigmático de un proyecto legislativo de largo alcance. Se inició en noviembre de 2000, cuando el diputado Francisco Castro González, del PRI, presentó su iniciativa de Ley de la Agroindustria de la Caña de Azúcar, seguida por la homónima presentada por el diputado Arturo Hervís (PRD) y luego se añadiría otra denominada de la misma forma a cargo de Bernardo Pastrana, del PAN.

El dictamen que aglutinaba a estas iniciativas se aprobó el 17 de marzo de este año en la Cámara de Diputados, y en su forma de minuta fue revisada por el Senado y luego enviada a la asamblea de origen. De nuevo en la Cámara de Diputados, el 21 de junio de 2005 se aprobó con la votación ya señalada. Este proceso implicó dos legislaturas, el signo de tres partidos políticos y las manos de cinco comisiones.

Después de un álgido trasiego, la ley fue publicada el 22 de agosto de 2005. El presidente Fox amenazó con vetar la ley; lo que provocó fuertes protestas de las organizaciones controladoras de la producción cañera. Aunque los argumentos del presidente son parcialmente ciertos (prácticas antidemocráticas en las entidades políticas involucradas, que representan ahogo financiero para los productores, vicios respaldados por la ley, etcétera), lo cierto es que, en el fondo, el presidente sólo pretende favorecer a las empresas refresqueras, sector económico del que proviene, como se verá más adelante.

En el ínterin, el 14 de enero de 2005, el presidente Fox derogó el *decreto cañero*, como se le conoce a dos decretos promulgados por el presidente Carlos Salinas el 31 de mayo de 1991 y en julio de 1993.

La importancia de este *decreto* reside en que declaraba de interés público todo el ciclo productivo del azúcar, establecía mecanismos para fijar el precio de garantía de la caña (equivalente a 56 por ciento del valor final del azúcar), para dirimir conflictos entre productores e industriales y previsiones diversas en casos de contingencia económica.

La abrogación tomó por sorpresa a los productores y generó una zozobra considerable entre ellos, pese a que la Sagarpa anunció hace casi dos años su intención al respecto. Aunque el decreto entró en vigor plenamente el 30 de septiembre, la respuesta política creó efervescencia desde inicios de año, y aceleró el dictamen que ya comentamos.

Fue la respuesta del gobierno federal a la aplicación del IEPS (impuesto especial sobre producción y servicios) a las bebidas que usan jarabe de alta fructosa en vez de azúcar, léase Coca-cola y similares. La imposición de esta contribución, lograda en la Cámara de Diputados, respondió a su vez a la situación –de suyo complicada– de la industria azucarera, a lo cual se añade el uso del jarabe, edulcorante más dulce y barato que el azúcar.

Un aluvión de amparos en contra del impuesto, así como una demanda ante la OMC presentada por los Estados Unidos, dejó sin efecto real el impuesto, que a la fecha no ha generado los recursos que prometía. La demanda no fue contestada en términos enérgicos por el gobierno mexicano. De hecho, técnicamente hablando, sólo presentó “observaciones”, que no equivalen a una contestación en forma. Es clara la intención de no confrontarse con el gobierno estadounidense, principal proveedor del jarabe.

En el otro lado de la moneda, la situación de los productores no es nada prometedora. Pese a la importante derrama económica que genera, los productores reciben alrededor de 20 por ciento de ganancia sobre los ingresos que su parcela genera. Como señalaba líneas arriba, el ingreso de los productores depende del precio de garantía que alcance el azúcar. En el pago de la caña, se acostumbra “preliquidar”, es decir, dar un anticipo del pago total.

La preliquidación se ha convertido con el paso del tiempo en la mina de oro de las organizaciones que controlan a los cortadores de caña y la relación con los ingenios, pues, de las preliquidaciones, se paga directamente la “cuota” de las organizaciones. No existe ningún tipo de control al respecto, por lo que la actividad económica de los

campesinos cañeros queda constreñida a las prácticas de las organizaciones, de fuerte *cuño* priista y maneras corporativistas, que difícilmente cambiarán en un futuro próximo. Una encuesta¹ reveló que 88 por ciento de los productores está en franco desacuerdo con la ley y que el gobierno debería vetarla. Ello se explica dados los medios de control de las organizaciones.

La minuta del Senado contenía cambios considerables respecto a la minuta de la Cámara de Diputados. Fueron modificados o reubicados 128 artículos de los 156 de los que constaba la minuta de los representantes de la población, la mayor parte de ellos sin mayor trascendencia que una mejora formal y estructural.

Sin embargo, hay un artículo que vale la pena analizar con detalle: el 5º, que es con mucho el eje real de la ley. El artículo 5º coloca el cultivo de la caña en la órbita del libre comercio. Analicemos su contenido:

Artículo 5. El producto azúcar de caña, por ser necesario para la economía nacional y el consumo popular, queda sujeto a las disposiciones contenidas en el **artículo 7º de la Ley Federal de Competencia Económica.***

Las disposiciones del artículo 7º de la Ley Federal de Competencia Económica se transcriben a continuación:

Artículo 7º. Para la imposición de precios máximos a los productos y servicios que sean necesarios para la economía nacional o el consumo popular, se estará a lo siguiente:

I. Corresponde en exclusiva al Ejecutivo Federal determinar mediante decreto cuáles bienes y servicios podrán sujetarse a precios máximos; y

II. La Secretaría [de Economía], sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias, determinará, mediante acuerdo debidamente fundado y motivado, los precios máximos que correspondan a los bienes y servicios determinados conforme a la fracción anterior, con base en criterios que eviten la insuficiencia en el abasto.

¹ *La Crónica*, Nacionales, 1º de agosto de 2005.

* Las negritas son del autor.

La Secretaría podrá concertar y coordinar con los productores o distribuidores las acciones que sean necesarias en esta materia, sin que ello se entienda violatorio de lo dispuesto por esta ley, **procurando minimizar los efectos sobre la competencia y la libre concurrencia...***

El verdadero significado de la frase en negritas de este último artículo es la lógica del mercado. Si bien el artículo matiza esta intención, es clara al pretender no afectar la competencia, que en términos prácticos excluye toda acción de fomento consistente y permite al Ejecutivo disponer los criterios que señalen la afectación. Estos criterios pueden ser (y con frecuencia son) los índices y metas macroeconómicos, ajenos a las necesidades de la economía nacional y los conflictos de sus áreas más débiles. Como es bien conocido, el agro es con mucho el flanco más desprotegido de nuestro aparato productivo.

Esta modificación, realizada por el Senado, anula con mucho el sentido de la ley que pretende proteger al sector. Antes, el precio se determinaba por la concurrencia de los actores, lo que significa que emanaba de una negociación, que, muy aparte de sus métodos, era benéfica para el productor. Ahora, determinado por el Ejecutivo, se corre el riesgo de que el sector se vea abandonado con la fijación de un precio demasiado bajo que provoque pérdidas a los productores (eslabón debilísimo de la cadena) y los obligue a cambiar sus cultivos. Esta política de precio es previsible, dada la bien conocida tendencia libre-cambista del gobierno actual, que hace prevalecer la “competitividad” por encima del interés económico de nuestros connacionales.

En el marco del mercado azucarero internacional (máxime frente a la inminente apertura económica ante el principal consumidor de azúcar y exportador de jarabe: los Estados Unidos), nuestra industria está muy lejos de tener el mejor rendimiento posible. Tecnológicamente no está diversificada y carece de proyección a largo plazo.² Todo lo mencionado requiere de un cuidado especial, con el objetivo

* Las negritas son del autor.

² Como veremos adelante, la ley obliga a la creación del Programa Nacional de la Agroindustria de la Caña (que los panistas pretendían denominar Programa Azucarero Nacional, PAN), como marco regulador de la actividad.

mínimo de sostener la mera existencia de esta importante actividad, que requiere impulso, no liberalización, la cual, en el mejor de los casos, dejará a un reducido grupo de industriales en condiciones de competir, a despecho de miles de productores que deberán vender su caña a un precio irrisorio. También los productores se reducirán, pues sólo grandes propietarios podrán sobrevivir con los precios reducidos.

La redacción original del artículo 4º señalaba:

Artículo 4º ...

Para consolidar estas líneas de política, y en virtud del ciclo productivo de la gramínea, de la participación de los abastecedores de caña en los precios de exportación de los excedentes de azúcar, del carácter estacional e inelástico de la demanda de azúcar de caña y de la necesidad de elevar la competitividad y la productividad, y con el propósito de evitar un daño grave a la economía de la agroindustria de la caña de azúcar, quedan exceptuados de lo dispuesto en la Ley Federal de Competencia Económica los acuerdos de concertación que permitan preservar el interés público de esta agroindustria.

Los puristas de la política económica oficial considerarán sin duda que esta redacción derivaría en una distorsión del mercado. Sin embargo, si realmente este cultivo es de interés público, no puede ser sometido a los dictados de la tecnocracia que privilegiarán acuerdos con el exterior en detrimento de los productores.

Así, el Proyecto de Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar pretendió revivir los decretos favorables al sector y dejar sin materia la abrogación del *decreto cañero*.

Sin embargo, la introducción de criterios discretamente neoliberales –pero neoliberales al fin– pone en riesgo a la industria, a los productores y va en contra del trabajo legislativo. A ello se añaden fenómenos como la persistencia de los esquemas clientelares en la organización cañera, que se democratiza a paso de tortuga, la nula innovación tecnológica y el conflicto permanente del campo, que ya no es negocio ni progreso, sino mera subsistencia.

En su momento, el autor reservó el artículo analizado, pero la reserva no fructificó. A la par, el diputado Miguel Luna reservó otros dos artículos, en un esfuerzo por impulsar los valores democráticos dentro de la organización cañera, esfuerzo infructuoso también.

Así, la *ley cañera* será un avance, pero también representa retrocesos y peligrosas continuidades que, sin demeritar la ley, deben ser corregidos, en pro de la supervivencia de la agroindustria de la caña de azúcar. Su progreso y despegue es otra cuestión.

Las *chinampas*, una forma renovada
de agricultura ecológica milenaria

Angélica Díaz del Campo*

Una de mis principales preocupaciones como legisladora ha sido el problema ecológico; se trata de un tema particularmente difícil por la multitud de variables que se deben abordar y por su carácter interdisciplinario. Este artículo pretende ser una incursión en dicha materia, tomando como eje rector el gran desafío ambiental que representa el crecimiento de las grandes ciudades en América Latina.

La cuenca de México ubicada entre las montañas del Eje Volcánico Central ha sido, y es a la fecha, el centro cultural, político, económico y social de la nación mexicana. También es la sede del mayor complejo urbano del mundo, uno de los ejemplos más notorios de la concentración urbana en los países en vías de desarrollo. El viejo Tenochtitlan, la colonial ciudad de los palacios que maravilló a Alejandro de Humboldt, es hoy el prototipo del desastre urbano que representan las megalópolis de los países dependientes. Uno de los ejemplos más palpables y que ha sido afectado por la mancha urbana es el sistema de cultivo conocido como *chinampa*, el cual ha sido una técnica utilizada por nuestros antepasados.

* Diputada federal por el PRD.

Historia del desarrollo del sistema de cultivo denominado chinampa

La agricultura fue la base económica que sustentó al imperio azteca. La larga tradición agrícola hizo que en el postclásico tardío casi todos los sistemas de cultivo mesoamericanos se combinaran en la cuenca: tumba y quema en las zonas medias y altas de las montañas, agricultura de secano en las laderas bajas, y sistemas de riego mediante canales, inundaciones y chinampas en los fondos de los valles, cuyas cosechas fueron complementadas por los productos obtenidos de la caza y de la pesca en los lagos.¹

Sin duda el sistema de mayor éxito fue el de chinampa o jardines flotantes, que consistía en rescatar zonas de cultivo en las partes bajas de los lagos construyendo un almacén de postes y troncos cuyo interior se rellenaba con tierra fértil hasta que se alcanzaba un nivel superior al de las aguas. De este modo, el campo de cultivo estaba permanentemente irrigado y contaba con tierra de alta capacidad de nutrientes, que se podía reponer con la tierra obtenida en la continua limpieza de los canales. Cada chinampa tuvo unas dimensiones aproximadas de 10 por 100 metros y se planificó en un patrón de parrilla; para tener acceso a ellas se trazó una red de canales por donde circulaban las cosechas y otros productos procedentes de los campos cultivados. Con este sistema se alcanzaron altísimos niveles de productividad, obteniéndose varias cosechas anuales y permitiendo el abastecimiento a ciudades muy nucleadas, en particular a Tenochtitlan. Hacia 1265 d. C. y ante la terrible escasez de alimentos, Acatonalli (primer señor xochimilca, 1256-1279) propone al consejo de ancianos (autoridad máxima) sobreponer en el lago unas varas y cieno o limo, y entonces nace oficialmente la *chinampa* en la zona lacustre de la cuenca, se comienza a producir maíz, frijol, chile, calabaza. Con esto nace también el comercio entre Xochimilco y pueblos circunvecinos.

¹ Patricia Rieff Anawalt, "Los sacrificios humanos entre los aztecas", en *Mundo Científico (La Recherche)*, núm. 58, 1986, pp. 564-573.

Problemática en Xochimilco

La chinampa es una alternativa tecnológica para la producción de alimentos con el menor deterioro ecológico. Para la producción, estas áreas se proveen de su propio fertilizante natural mediante la acción de microorganismos en los canales y en el humus del suelo y la vegetación que crece profundamente tanto en el agua como en el suelo. Actualmente la zona se ha reducido a una superficie de un poco menos de 35 000 hectáreas, y, con ello, su producción (véanse cuadros 1, 2 y 3 al final del artículo para conocer dicha producción).

La reducción de la producción tiene como causas inmediatas la pérdida de terreno por el aumento de la mancha urbana y los problemas de comercialización, ya que estos productos compiten con los que llegan de diferentes estados de la república y aun con los de importación.

Por increíble que parezca, aún existe actividad rural, agrícola y forestal en siete delegaciones políticas (demarcaciones territoriales) del Distrito Federal. Ésta se desarrolla en el llamado “suelo de conservación”, ecosistemas naturales que juegan un papel determinante para mantener el equilibrio ambiental de la zona.

Distribución del suelo de conservación (s.c.) por delegación en el Distrito Federal

Delegación	Superficie total (ha)	Superficie de s.c. (ha)	Porcentaje del s.c. por delegación	Porcentaje total del s.c. del Distrito Federal
Cuajimalpa	8 101	6 593	81.4	7.5
Álvaro Obregón	8 850	2 735	30.9	3.1
Magdalena Contreras	6 609	5 199	78.7	5.9
Tlalpan	30 871	26 042	84.4	29.4
Xochimilco	12 837	10 548	82.2	11.9
Milpa Alta	28 464	28 464	100.0	32.2
Tláhuac	8 321	6 405	77.0	7.2
Iztapalapa	11 605	1 218	10.5	1.4
Gustavo A. Madero	8 729	1 238	14.2	1.4
Total	124 387	88 442	-	100.0

Fuente: Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural, Secretaría del Medio Ambiente, Gobierno del Distrito Federal, 2002.

La región de Xochimilco está conformada actualmente por tres microrregiones:

La primera es la más cercana al Distrito Federal y también la más débil ecológicamente hablando, ya que a ella llegan muchos de los desechos de la gran ciudad (basura y agua contaminada), así como una gran cantidad de habitantes que asientan sus casas en lugares de poca seguridad. En esta región se encuentra la zona turística y las chinampas que están dedicadas primordialmente a la producción de plantas de vivero o de ornato.

Otra de las pequeñas regiones es la que se ubica en la zona de los pequeños cerros, en la que se asientan las poblaciones más antiguas. Esta zona está dedicada principalmente al cultivo de haba, maíz, frijol y forraje.

La tercera zona está conformada por pequeños pueblos ribereños que se extienden sobre las chinampas y que se dedican al cultivo de flores (San Gregorio Atlapulco), hortalizas (San Luis Tlaxialtemalco) y amaranto (Santiago Tulyehualco).

Aunque a partir de 1989 ha sido declarada como Patrimonio Histórico y Cultural de la Humanidad por la UNESCO, la región no ha sido protegida adecuadamente, cada año se invaden terrenos para la construcción de viviendas y, con ello, la calidad del agua del lago ha empeorado. Miles de casas habitación vierten diariamente sus drenajes directamente al lago sin ningún tratamiento previo. Para mantener el nivel mínimo de agua en los canales, cierta cantidad de agua proveniente del Distrito Federal, deficientemente tratada, llega a los canales, sin beneficiar ecológicamente el sistema.

Por otra parte, miles de sus habitantes nativos han salido hacia otros lugares para obtener empleo y medios de subsistencia, con lo cual han quedado abandonadas o subutilizadas áreas antes muy productivas. Los nuevos habitantes desconocen casi todo lo que rodeaba a esta zona y no tienen mayor aprecio por su conservación. Sólo la decisión de algunos grupos de pobladores nativos puede oponerse a la tendencia destructiva de la zona. Algunos de ellos, organizados, están adaptando nuevas tecnologías para rescatar los viejos sistemas de producción chinampera, tratando de lograr un desarrollo al que llaman sustentable, que permita a las familias obtener un sustento digno sin deteriorar su medio ambiente.

El parque ecológico de Xochimilco

A partir de 1991, se decide iniciar un plan de rescate ecológico en la zona, con la propuesta de cinco proyectos: rescate hidráulico (limpieza de los canales), rescate arqueológico (conservación de vestigios), rescate cultural (promoción y conservación de la cultura xochimilca) y rescate agrícola (recuperación de los cultivos ancestrales). Para estos proyectos se destinan 254 hectáreas en las que hay seis cuerpos de agua. El terreno está dividido en varias zonas que incluyen un área recreativa, un museo arqueológico de sitio, un jardín botánico, un invernadero y algunas chinampas.

La mancha urbana se extiende ahogando las chinampas, para cuya protección la Comisión de Recursos Naturales (Corena) debió emitir desde 1992 el programa de manejo de zona sujeta a conservación ecológica, lo que no ha ocurrido. Y nadie hasta ahora ha sido sancionado por lo que marca el nuevo código penal: multa o prisión a quien deteriore las áreas naturales protegidas, contamine o invada zonas ecológicas. Es más, ahí, entre esas construcciones, aún hay anuncios que todavía comercian con la “zona prioritaria” de conservación ecológica.

En cambio, hasta el momento no se conoce que la delegación Xochimilco, la Comisión de Recursos Naturales (Corena, instancia responsable de la protección de áreas verdes en el nivel capitalino), o la Dirección de Regularización de la Tenencia de la Tierra hayan presentado denuncia alguna con el fin de recuperar el área de conservación ecológica.²

Los retos

Es indiscutible el patrimonio histórico cultural que significan los bienes inmuebles existentes en Xochimilco, de los cuales, algunos datan del siglo xvi; templos, edificios civiles y otros elementos cuentan con un gran potencial de atracción turística. Más allá de la posibilidad de generar recursos a partir de su atractivo, es imperativo su buen mantenimiento y garantizar su existencia para las futuras generaciones.

² Karina García, *La Crónica de Hoy*, 21 de marzo de 2002, pp.18 y 25.

La chinampa y sus canales actualmente se encuentran en peligro de desaparecer por la contaminación y debido a que la población rellena los canales, los cubre y, por consiguiente, desaparecen. La necesidad de mantenerlos tiene principalmente el sentido de conservar esta zona patrimonial prehispánica y símbolo de la demarcación territorial, de gran valor cultural.

El desarrollo sostenible debe conciliar la producción alimentaria, la conservación de los recursos no renovables y la protección del entorno natural, de modo que puedan satisfacerse las necesidades de la población actual sin comprometer la capacidad de autoabastecimiento de las generaciones futuras. A fin de conseguir dicho objetivo, es preciso que los productores reflexionen sobre la incidencia de sus actividades en el futuro desarrollo de la agricultura, así como sobre la forma en que los sistemas que aplican configuran el entorno. En este contexto, los agricultores, consumidores e instancias políticas deben mostrar un mayor interés por el fenómeno de la agricultura ecológica.

La zona chinampera de Xochimilco, considerada zona prioritaria de conservación del equilibrio, se pierde inexorablemente y, junto con ella, los espacios que se habían reservado para conservar las tradiciones centenarias de este sitio.

Espero que el presente artículo motive a prestar más atención a ciertas áreas que por años no han sido consideradas, para que se logre una legislación efectiva y, sobre todo, para que la población conozca un rubro más de nuestra amplia historia.

Bibliografía

- ÁLVAREZ, José Rogelio (coord.): *Imagen de la Gran Capital*, Enciclopedia de México, México, 1985.
- ANAWALT, Patricia Rieff: "Los sacrificios humanos entre los aztecas", *Mundo Científico (La Recherche)*, núm. 58, 1986, pp. 564-573.
- BAZDRESCH, C.: "Los subsidios y la concentración en la Ciudad de México", en B. Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, México, 1986, pp. 205-218.
- DEPARTAMENTO del Distrito Federal: *Programas de desarrollo urbano del Distrito Federal, 1987-1988*, México, 1987 (publicado en los diarios más importantes de la ciudad de México el 8 de enero de 1987).

GARCÍA, Karina: *La Crónica de Hoy*, 21 de marzo de 2002, pp.18 y 25.

MATOS Moctezuma, Eduardo: "The Templo Mayor of Tenochtitlan: History and interpretation", en J. Broda, D. Carrasco y E. Matos Moctezuma (comps.), *The Great Temple of Tenochtitlan / Center and Periphery in the Aztec World*, Univ. of California Press, Berkeley, 1987, pp. 15-60.

Cuadro 1. Avance de siembras y cosechas, riego + temporal, del año agrícola 2005, situación al 30 de junio

Ciclo	Grupo	Producto	Superficie programada (ha)	Superficie siembrada (ha)	Superficie cosechada (ha)	Sembrada / programada (%)	Producción programada (ton)	Producción obtenida (ton)	Obtenida / programada (%)
Otoño/invierno	Hortalizas	Brócoli	252	224	215	88.89	3 521	2 003	56.89
		Coliflor	2	2	2	100.00	30	24	80.00
		Lechuga	21	21	21	97.62	252	209	82.98
		Tomate rojo (jitomate)		0	0			3	
Primavera/verano	Subtotal		275	247	238	89.71	3 803	2 239	58.88
		Básicos	369	319		86.50	279		
	Forrajes	Maíz grano	6 689	6 121		91.38	9 823		
		Avena forrajera en verde	8 131	4 793		58.95	72 074		
	Hortalizas	Maíz forrajero en verde	274	252		91.97	7 109		
		Brócoli	531	537		101.13	6 999		
		Calabacita	107	104	20	97.20	1 232	160	12.99
		Chile verde	32	30		93.75	228		
		Coliflor	50	30		60.00	636		
		Lechuga	60	57		94.17	845		
		Papa	291	220		75.60	4 638		
Perennes		Tomate rojo (jitomate)		1	1			8	
		Tomate verde	28	30		107.14	278		
		Zanahoria	69	53		76.81	1 621		
		Subtotal	16 640	12 547	21	75.40	105 762	168	0.16
	Forrajes	Alfalfa verde	28	43	43	153.57	2 100	1 940	92.38
	Hortalizas	Nopaltos	4 224	4 336	4 336	102.65	324 501	154 746	47.69
	Frutas	Durazno	28	31		111.07	143		
		Manzana	26	33		125.19	209		
		Nuez		6					
	Subtotal		4 306	4 449	4 379	103.32	326 953	156 686	47.92
	Total estatal		21 221	17 242	4 637	81.25	436 518	159 093	36.45

Nota: El total de superficie y producción se refiere a la suma de los cultivos de seguimiento mensual. Algunos productos se comercializan en seco, esto se multiplica por un factor de 5.

Fuente: Subsecretaría de Agricultura, CGD y SIAP, con información de las delegaciones, distritos y Cader de la Sagarpa.

Cuadro 2. Producción en Xochimilco, riego + temporal, primavera/verano 2004

Producto	Superficie sembrada (ha)	Superficie cosechada (ha)	Superficie siniestrada (ha)	Superficie cosechable (ha)	Producción estimada (ton)	Producción obtenida (ton)
Avena forrajera	230.0			230	4 887.5	
Brócoli	5.0			5.0	60.0	
Calabacita	31.0	8.0		31.0	321.1	64.0
Chile verde	3.0			3.0	12.0	
Coliflor	7.0			7.0	82.3	
Frijol	42.2			42.2	42.2	
Lechuga	13.5			13.5	155.0	
Maíz grano	543.4		32.1	511.3	963.0	
Zanahoria	5.0			5.0	180.0	
Total	880.1	8.0	32.1	848.0	6 703.1	64.0

Cuadro 3. Producción de lechuga en Xochimilco, riego + temporal, otoño/invierno 2004-2005

Superficie sembrada (ha)	Superficie cosechada (ha)	Superficie siniestrada (ha)	Superficie cosechable (ha)	Producción estimada (ton)	Producción obtenida (ton)	Rendimiento estimado (ha/ton)	Rendimiento obtenido (ha/ton)
20.5	20.5		20.5	209.1	209.1	10.200	10.200

Alcances nacionales del Programa Fondo de Tierras*

*Francisco Chavarría Valdeolivar***

La Comisión de Reforma Agraria se propuso, al inicio de la LIX Legislatura, llevar a cabo un análisis integral del marco jurídico agrario, para propiciar la integración de iniciativas de reforma, con el propósito de otorgar certeza jurídica a los poseedores de la tierra y alentar el desarrollo económico del país. El presente artículo analiza la propuesta de la Comisión consistente en incorporar en la Ley Agraria un título que versa sobre el Fondo de Tierras.

Creación del Programa Fondo de Tierras

En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004 (PEF 2004), la Cámara de Diputados crea el Programa Fondo de

* En el presente artículo participaron el licenciado Lauro Baltierra Cabrera, secretario técnico del Área de Desarrollo Económico del Grupo Parlamentario del PRD, así como la licenciada Sandra Tinoco Carrillo.

** Diputado federal por el PRD. Integrante de las comisiones de Desarrollo Rural, de Pesca y de Reforma Agraria.

Tierras a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria, determinándose como propósito promover e impulsar el desarrollo de un mercado social de la tierra, con el que se otorgará financiamiento asequible a los campesinos, para que éstos utilicen productivamente la tierra. A su vez, se determina que dicho programa trata de renovar al titular de la parcela, por lo que se otorgará preferencia a jóvenes emprendedores del núcleo agrario, respetando la tradición del “derecho de tanto”, que prevalece en los mismos, por lo cual la Secretaría de la Reforma Agraria deberá remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) su proyecto de Reglas de Operación a más tardar el 15 de febrero de 2004, no pudiendo ejercer los recursos asignados hasta en tanto no disponga de la autorización de la SHCP y de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) y no se hayan publicado las mismas en el *Diario Oficial de la Federación*.

Adicionalmente, para otorgar certidumbre jurídica, la Secretaría de la Reforma Agraria deberá prever que el beneficiario del programa disponga de la titularidad de la parcela, mediante la certificación de la misma. Además, en el artículo 64 *bis* C del PEF 2004 se indica que en el anexo 17 se enlistan los programas que, como lo establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, conforman el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, dentro de los cuales se tiene al Fondo de Tierras. Así, en el referido anexo 17, denominado Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable se asigna al Programa Fondo de Tierras un monto de 300 millones de pesos para el ejercicio fiscal 2004. Pero, en el mencionado artículo 64 *bis* C se indica además que:

Las secretarías que integran la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, deberán observar que los importes que se establecen para cada uno de los programas enlistados en el anexo 17 de este decreto, se canalicen para los propósitos de cada uno de ellos, y respeten los montos asignados por la Cámara de Diputados [...]

Por otra parte, en el ramo 23 (Provisiones Salariales y Económicas) se asignaron 10 800 millones de pesos para el Programa Especial Concurrente del Sector Rural 2004, situación que dio lugar a que la

Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados solicitara a las comisiones unidas del sector rural¹ llevar a cabo la distribución correspondiente. En consecuencia, los presidentes de las comisiones unidas del sector rural emitieron oficio dirigido al presidente de la comisión señalada, fechado el 15 de abril de 2004, donde se asigna al Fondo de Tierras la cantidad de 200 millones de pesos del total contenido en el ramo 23.

Cabe señalar que, en el Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2004, se menciona que, en cumplimiento a lo establecido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable por lo que respecta al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, se establece el programa enfocado a la constitución de un fondo de tierras que posibilite que la tierra ociosa se utilice de manera productiva.

Resultados del ejercicio presupuestario de 2004 / Programa Fondo de Tierras

Conforme lo reporta la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2004, a la Secretaría de la Reforma Agraria se le asignaron recursos del orden de 2 806.1 millones de pesos, y alcanzó un ejercicio de 4 157.9 millones de pesos, cifra superior en 1 351.9 millones de pesos respecto al presupuesto original. Dicha situación se derivó de la aplicación de una parte de los recursos adicionales que la Cámara de Diputados aprobó en el ramo 23 conforme a lo comentado en el apartado anterior.

Respecto al Programa Fondo de Tierras se tiene que la Secretaría de la Reforma Agraria no incluyó en el presupuesto original los 300 millones de pesos que aprobó la Cámara de Diputados en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2004; sin embargo procedió a promover una ampliación líquida hasta por 200 millones de pesos, los

¹ Las comisiones unidas del sector rural de la Cámara de Diputados son integradas por las comisiones de Agricultura y Ganadería, de Asuntos Indígenas, de Desarrollo Rural, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Recursos Hidráulicos, de Reforma Agraria y de Pesca.

cuales, según se reporta en la Cuenta Pública, se ejercieron en cien por ciento. Esto es, la Secretaría de la Reforma Agraria omitió la asignación que por 300 millones de pesos aprobó la Cámara de Diputados en el PEF 2004, pero tramitó una ampliación por 200 millones de pesos, que se derivan del ramo 23, donde se asignaban 10 800 millones para el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable.

Esta situación la justifica la Secretaría de la Reforma Agraria por el inicio de operaciones del Programa Fondo de Tierras y Joven Emprendedor Rural a partir del 1º de octubre, debido a que las Reglas de Operación fueron publicadas hasta el 30 de septiembre de 2004, y señala que el programa cuenta con dos componentes: la Instalación del Joven Emprendedor Rural y la de Fondo de Tierras, el primero a cargo de la propia secretaría, del 1º de octubre al 31 de diciembre de 2004, en tanto que el segundo es responsabilidad del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (Fifonafe), del 1º de enero al 31 de agosto de 2005. Lo anterior, como resultado de que en su primera etapa el Programa Fondo de Tierras y Joven Emprendedor Rural prevé el otorgamiento de becas a jóvenes de los núcleos agrarios para capacitación técnica y administrativa para poder tener acceso al segundo componente, el Fondo de Tierras.

De esta manera, bajo el esquema del Programa del Joven Emprendedor Rural la Secretaría de la Reforma Agraria procedió del 1º de octubre al 31 de diciembre de 2004 a desarrollar acciones de difusión y promoción, en su calidad de programa piloto, en ocho entidades federativas: Aguascalientes, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora.²

En dicha tarea, la Cuenta Pública 2004 en lo relacionado con la Secretaría de la Reforma Agraria reporta datos contradictorios. En principio, en el anexo de Análisis del Cumplimiento de las Metas Presupuestarias del Gobierno Federal se indica que derivado del Programa Especial Concurrente, instruido por la H. Cámara de Diputados, se otorgaron ampliaciones líquidas para la creación del Fondo de Tierras y para el Programa del Joven Emprendedor Rural por 279 millones de pesos, en tanto que en el anexo denominado Ejercicio Funcional

² Para el ejercicio fiscal 2005 se incorporan al programa los estados de Yucatán y Zacatecas.

Programático Económico del Gasto Programable Devengado del Gobierno Federal se muestra que para el Fondo de Tierras se asignaron 200 millones de pesos y para el Joven Emprendedor, 59.8 millones de pesos, los cuales se ejercieron, según se afirma, en cien por ciento.

***El Programa Fondo de Tierras y Joven Emprendedor Rural
en el contexto del Presupuesto de Egresos
de la Federación 2005 (PEF 2005)***

En el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que el Ejecutivo Federal presentó a la Cámara de Diputados, se consideraba una asignación de 2 859.8 millones de pesos para la Secretaría de la Reforma Agraria. Por su parte, la Cámara de Diputados, en uso de su facultad constitucional exclusiva, aprobó ampliaciones hasta por 1 996.4 millones de pesos, que dio como resultado un presupuesto total para esta dependencia por 4 856.2 millones de pesos.

Los recursos adicionales aprobados por la Cámara de Diputados en el PEF 2005, permiten a la Secretaría de la Reforma Agraria ampliar la cobertura de programas y proyectos productivos que contemplan las acciones para la solución de conflictos agrarios, la modernización del Archivo General Agrario, el fomento y organización agraria, el Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos, el Fondo de Tierras, el Programa Joven Emprendedor Rural y el Programa de la Mujer en el Sector Agrario, principalmente. En particular, se asignan al Fondo de Tierras 325.9 millones de pesos y al Programa Joven Emprendedor Rural 118.8 millones de pesos, que resultan de la propuesta contenida en el PEF 2005 más las ampliaciones aprobadas por la Cámara de Diputados (véase cuadro 1).

Cuadro 1
(millones de pesos)

Programa	Proyecto PEF 2005	Reducciones	Ampliaciones	PEF 2005 aprobado por la Cámara de Diputados	Adecuaciones
Fondo de Tierras	40.0	0.0	285.9	325.9	285.9
Joven Emprendedor Rural	10.0	0.0	108.8	118.8	108.8
Total	50.0	0.0	394.7	444.7	394.7

No obstante lo anterior, cabría mencionar que, en el anexo denominado Análisis Funcional Programático Económico, el monto total aprobado en el PEF 2005 para ambos programas se divide, inexplicablemente, en dos registros, dado que los recursos clasificados como ampliaciones se identifican con la actividad institucional 000, en tanto que los relacionados con el Proyecto de PEF 2005 observan la clave de actividad institucional 005, pero, más aún, las primeras no se encuentran relacionadas con metas programáticas, según lo reporta el anexo correspondiente.

Por otra parte, el PEF 2005 establece en el primer párrafo de su artículo 69 que:

El programa Fondo de Tierras a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria, continuará otorgando apoyos accesibles a los campesinos, para que éstos utilicen productivamente la tierra y puedan acceder a financiamiento. Se trata de renovar al titular de la parcela, por lo que se otorgará preferencia a jóvenes emprendedores del núcleo agrario, respetando la tradición del “derecho de tanto”, que prevalece en los mismos. En su caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aprobará las posibles modificaciones a las reglas de operación que le remita la Secretaría de la Reforma Agraria, para que puedan ejercerse los recursos, las citadas modificaciones serán publicadas a más tardar el 30 de diciembre de 2004.

Por ello, en el anexo 14 (Programas sujetos a reglas de operación) se relaciona, entre otros, al Fondo de Tierras y Joven Emprendedor Rural; nótese que los mismos se encuentran vinculados en un solo instrumento normativo, pero las asignaciones presupuestarias se hayan separadas.

Reglas de Operación del Programa Fondo de Tierras e Instalación del Joven Emprendedor Rural

La Secretaría de la Reforma Agraria publicó, en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) del 30 de septiembre de 2004, el Acuerdo por el que se establecen y dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Fondo de Tierras e Instalación del Joven Emprendedor

Rural, mismas que fueron objeto de modificaciones mediante acuerdo respectivo publicado en el mismo órgano de difusión de fecha 30 de noviembre de 2004. Como argumento relevante, en el diagnóstico de las Reglas de Operación se parte de la existencia de un proceso de envejecimiento de la población, al registrar que en los núcleos agrarios, regularizados por el Registro Nacional Agrario mediante el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede), el promedio de edad de ejidatarios y comuneros se ubica en 54 años. En consecuencia, resulta necesario brindar a los jóvenes oportunidades que les permitan tener acceso a las actividades productivas del campo; ello, también, por considerar la grave situación económica por la que atraviesa la población rural. Con ello y como se ha comentado, el Programa se integra de dos componentes: el primero, manejado directamente por la Secretaría de la Reforma Agraria, en el que los jóvenes emprendedores del sector rural reciben una beca de capacitación administrativa y técnica para poder ser beneficiarios del segundo programa a cargo del Ficonafe, el Fondo de Tierras, por medio del cual obtienen financiamiento para llevar a cabo proyectos productivos y para que estén en condiciones de rentar o comprar parcelas.

El Programa opera en las entidades federativas de Aguascalientes, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Yucatán y Zacatecas, las cuales fueron seleccionadas por la Secretaría de la Reforma Agraria considerando que en éstas existe una alta concentración de sujetos agrarios mayores de 60 años, una presencia significativa de población joven entre 18 y 39 años, registran un elevado nivel de población migrante hacia el extranjero y presentan avances relevantes en los procesos de certificación de derechos agrarios por parte del Procede. Además, se aplican como criterios adicionales para la selección de núcleos agrarios que son objeto del programa el grado de prioridad en el desarrollo estatal, que se ubiquen en las microrregiones determinadas por la Secretaría de Desarrollo Social y que presenten baja conflictividad en la tenencia de la tierra. Por ello, la cobertura del Programa, en sus dos componentes, no tiene un alcance nacional y sólo en el estado de Aguascalientes se aplica en cien por ciento de los municipios; su ámbito de influencia se muestra en el cuadro 2.

Cuadro 2. Núcleos agrarios que participan en el Programa Fondo de Tierras e Instalación del Joven Emprendedor Rural, por municipios y localidades

Estado	Total de municipios (a)	Municipios que participan en el Programa (b)	Participación porcentual (b/a)	Localidades que participan en el Programa
Aguascalientes	11	11	100.0	33
Guanajuato	46	21	45.7	85
Guerrero	76	16	21.1	67
Michoacán	113	51	45.1	139
Oaxaca	570	32	5.6	40
San Luis Potosí	58	18	31.0	31
Sinaloa	18	15	83.3	94
Sonora	72	24	33.3	111
Yucatán	106	30	28.3	144
Zacatecas	57	17	29.8	20
Total	1 127	235	20.9	764

En general, tienen acceso al Programa del Joven Emprendedor Rural los sujetos agrarios que acrediten ser ejidatarios, comuneros y poseionarios que cuenten con certificado de derechos agrarios o bien con la sentencia relativa del Tribunal Agrario, así como avecindados que cuenten con el fallo favorable de dicho tribunal o con el reconocimiento de la Asamblea General de Ejidatarios. Además, se otorga preferencia a los jóvenes emprendedores que al presentar su solicitud acompañen su documentación con una carta de intención de compra-venta de derechos parcelarios, mediante la cual el titular de los derechos parcelarios, mayor de 65 años, señale su interés por vender o rentar su tierra.

El componente Fondo de Tierras otorga apoyos financieros para la adquisición de derechos parcelarios a los jóvenes emprendedores rurales que concluyan el proceso de formación y capacitación, otorgando recursos a una tasa de interés que será equivalente a la de los certificados de la Tesorería de la Federación (cetes) a 28 días, con las siguientes modalidades:

- Adquisición de derechos parcelarios con crédito hasta por 250 mil pesos e instalación de un proyecto productivo hasta por 150 mil pesos, ambos recuperables a 10 años y con el primer año como periodo de gracia

- Renta de parcelas hasta por 27 mil pesos y pactado el arrendamiento por un plazo no menor que 5 años y, para la instalación de un proyecto productivo, hasta 150 mil pesos, recuperables en tiempo máximo de cuatro años, considerando un periodo de arranque de hasta un año a partir de la firma del otorgamiento del recurso
- Aportaciones directas para asistencia técnica de los proyectos productivos, hasta por 10 por ciento del valor del apoyo financiero que se otorgue para este concepto

En cuanto a la asignación de los recursos autorizados, se tiene que *de facto* existe una modificación a los montos totales aprobados por la Cámara de Diputados, esto al establecer porcentajes de aplicación para cada una de las partes que considera la estructura del programa. Con lo anterior y considerando la estructura porcentual contenida en las Reglas de Operación del Programa Fondo de Tierras e Instalación del Joven Emprendedor Rural, se tiene que para 2005 la distribución del monto total será la siguiente:

Concepto	Porcentaje del total (%)	Monto Proyecto PEF 2005	Ampliaciones Cámara de Diputados (miles de pesos)	PEF 2005
Proyectos escuela, capacitación técnica, capacitación administrativa y becas para capacitación	17.40 (mínimo)	8.7	68.7	77.4
Selección de beneficiarios y formación de comités de jóvenes	0.27 (máximo)	0.1	1.1	1.2
Promoción y difusión	2.96 (máximo)	1.5	11.7	13.2
Seminarios de información	0.32 (máximo)	0.2	1.3	1.4
Gastos de operación	0.79 (máximo)	0.4	3.1	3.5
Elaboración de padrón, seguimiento y evaluación interna	0.67 (máximo)	0.3	2.6	3.0
Evaluación externa y publicación de memoria del programa	0.32 (máximo)	0.2	1.3	1.4
Total para Instalación del Joven Emprendedor Rural	22.73	11.4	89.7	101.1
Financiamientos y asistencia técnica	70.45 (mínimo)	35.2	278.1	313.3
Gastos de operación Ficonafe	3.41 (máximo)	1.7	13.5	15.2
Pago de avalúos Ficonafe	0.68 (máximo)	0.3	2.7	3.0
Elaboración de perfiles	1.70 (máximo)	0.9	6.7	7.6
Dictamen de proyectos	1.02 (máximo)	0.5	4.0	4.5
Total para Fondo de Tierras	77.3	38.6	304.9	343.6
Total global	100.0	50.0	394.7	444.7

***Iniciativa para adicionar a la Ley Agraria
un título relativo al Fondo de Tierras.***

En la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, del 17 de abril de 2005, se publicó la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Agraria, misma que fue presentada por el diputado Manuel García Corpus, a nombre de varios diputados de diversos grupos parlamentarios, entre ellos del Partido de la Revolución Democrática. En tal iniciativa se establece que, para dar cumplimiento al numeral 264 del Acuerdo Nacional para el Campo, se propone incluir un título a la Ley Agraria que verse sobre el Fondo de Tierras, para disponer de una norma jurídica que regule la circulación y compactación de tierras,

promoviendo el desarrollo de un mercado social de la tierra mediante mecanismos de financiamiento accesibles a los campesinos, privilegiando el acceso a la tierra a jóvenes de los núcleos agrarios en posibilidades de explotarla productivamente y asegurando un retiro digno al sujeto de derecho de la tercera edad.

Con ello, los artículos 152 al 157 de la citada iniciativa contienen las siguientes disposiciones:

Art. 152. El Ejecutivo Federal, en el marco del Programa Especial Concurrente al que se refiere la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, hará las previsiones presupuestales necesarias con el objeto de mantener un fondo que facilite el acceso a la tierra para fines productivos a la población rural y contribuya al relevo generacional en los núcleos agrarios.

Art. 153. El Fondo de Tierras tendrá carácter estratégico por lo que, además de inducir la reconversión productiva de terrenos de agostadero susceptibles de cultivo para ampliar la frontera agrícola, y apoyar los planes de explotación y arrendamiento ejidal rentables que le sean presentados por los núcleos agrarios, ejidatarios, avecindados o posesionarios del mismo, por lo que su aplicación deberá darse en torno a los proyectos productivos regionales definidos por los consejos distritales de Desarrollo Rural Sustentable.

Art. 154. El Fondo apoyará la cesión de derechos de uso y usufructo de tierras, debiendo tomar en cuenta las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios. Determinando que serán beneficiarios. Para efectos de este artículo, serán beneficiados, bajo el siguiente orden de prelación:

- I. Los jóvenes que deseen incorporarse a las actividades agropecuarias y productivas y arraigarse en sus localidades de origen;
- II. Las mujeres de los núcleos agrarios en lo individual u organizadas de acuerdo con las disposiciones de esta ley;
- III. Los ejidatarios con menos de diez hectáreas y que deseen ampliar el tamaño de sus unidades productivas; y
- IV. Aquellas personas de escasos recursos y que por sus condiciones socioeconómicas sean sujetos de apoyo.

Art. 155. El Fondo deberá actuar bajo criterios de sustentabilidad, por lo que promoverá la reestructuración de unidades productivas en explotaciones de mayor tamaño con el propósito de posibilitar una actividad rentable, adecuada a la conservación y uso de los recursos naturales, conforme a la aptitud de los suelos.

Art. 156. El Fondo dará prioridad a la organización y capacitación de los beneficiarios del mismo, orientada a garantizar la rentabilidad de los proyectos y el uso óptimo de los recursos.

Art. 157. El Fondo se coordinará con las dependencias de los tres órdenes de gobierno relacionadas con el desarrollo rural, para que los beneficiarios del mismo puedan acceder en condiciones favorables a la asistencia técnica, crédito y demás programas de apoyo al campo.

Las condiciones de acceso al Fondo de Tierras están señaladas en el reglamento que para el efecto se expida.

Comentarios finales

La experiencia obtenida en la operación del Programa Fondo de Tierras y Joven Emprendedor Rural resulta aún limitada por lo siguiente:

La Secretaría de la Reforma Agraria lo integró al Presupuesto de Egresos 2004 como un programa piloto, con cobertura en sólo ocho entidades federativas y con la aplicación del primer componente del programa únicamente, el del Joven Emprendedor Rural. De esta forma,

se constituyeron 162 comités que integraron 4 567 jóvenes, cuyo costo ascendió a 45.1 millones de pesos, de los cuales 82.5 por ciento se destinó a financiar proyectos y el restante 17.5 fue para cubrir becas para capacitación técnica y administrativa, según lo reporta la Cuenta Pública de 2004.

En 2005 se manejarán los dos componentes del Programa; con base en las Reglas de Operación, se adicionan dos estados de la república y se redistribuyen los montos globales aprobados por la Cámara de Diputados, por lo que la evaluación de sus resultados quedará aplazada al cierre del ejercicio.

En otro ámbito y con respecto a la controversia constitucional que el Ejecutivo Federal presentó en contra de la Cámara de Diputados, por el PEF 2005, resulta que el presidente Fox realizó observaciones al anexo 17, debido a que al ramo administrativo 06 (Hacienda y Crédito Público) le asignan un nuevo programa denominado Fondo de Tierras para Desplazados Internos de Chiapas, situación que, afirma, viene a duplicarse con uno idéntico a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria (Fondo de Tierras). Además, el Ejecutivo Federal manifestó que la acción de crear programas en el Presupuesto de Egresos de la Federación invade la esfera de competencia del Poder Ejecutivo.

Ante tales hechos, se tiene como antecedente la creación, en 2004, del Programa Fondo de Tierras por parte de la Cámara de Diputados y que en la contestación de demanda de la mencionada, el órgano legislativo señaló que:

los recursos asignados al Fondo de Tierras para desplazados internos en Chiapas pueden ser aplicados dentro de los programas que tiene a su cargo la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas sectorizada en la SHCP, ya que se trata de recursos destinados a aliviar las condiciones de la población indígena, sin que esto signifique una duplicidad con los programas que lleva a cabo la Secretaría de la Reforma Agraria. De ser ésa la perspectiva del Ejecutivo, todos los programas que atienden a sectores de la población específicos, duplicarían los programas generales de las dependencias.

No obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió, el 17 de mayo de 2005, la Resolución que expresa procedente y fundada la Controversia Constitucional presentada por el Ejecutivo Federal

respecto al PEF 2005, donde se declara la nulidad de dicho presupuesto únicamente en la parte que fue objeto de observaciones, por lo que la Cámara de Diputados, en ejercicio de sus facultades exclusivas, deberá hacerse cargo como en derecho corresponda.

Así las cosas y como es del conocimiento público, la Cámara de Diputados determinó programar el dictamen correspondiente a la citada controversia constitucional para el siguiente periodo de sesiones, por lo que, en particular, se tiene la tarea de observar la actuación de la Secretaría de la Reforma Agraria respecto al Programa Fondo de Tierras y Joven Emprendedor Rural, dado que por una parte el mismo no fue objeto de observaciones por parte del Ejecutivo Federal, sin embargo el registro presupuestario del total de los recursos se encuentra dividido en originales del Proyecto del PEF 2005 y las ampliaciones aprobadas por la Cámara de Diputados. En consecuencia y si bien es cierto que la aplicación del Programa Fondo de Tierras y Joven Emprendedor Rural lleva a cabo políticas que favorecen la reactivación de la economía rural, también lo es que, dentro del ámbito del Derecho Positivo Mexicano, la ley debe ser justa, en cuanto debe ser igual para todos los miembros del cuerpo social, debe ser general, pues no debe manifestarse en relación con una persona o caso particular, debe ser dictada en forma abstracta sin consideración a los intereses privativos de una persona dada y debe ser obligatoria.

Por ello, se debe reflexionar sobre el contenido del presente artículo, para evaluar los alcances que se proponen obtener con la adición del título de Fondo de Tierras en la Ley Agraria, en virtud de que su aprobación traería consigo su aplicación en todo el territorio nacional y no, como ahora, en un limitado número de entidades; además, lo anterior implica promover la asignación de mayores recursos presupuestarios y el reconocimiento que se trata de un solo programa integrado por dos componentes, entre otros aspectos.

Desarrollo económico y proceso legislativo
fue impreso en abril de 2006
en los Talleres Gráficos
de la Cámara de Diputados.
El tiraje constó de dos mil ejemplares.